

Evaluatie Pastiel



Regiegroep Empatec:

Jessy Cijntje (vz)

Joke Bandstra

Hugo de Jong

Klaas Ybema

Guus Olijerhoek (auteur)

December 2017

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	3
2.	Inleiding	5
2.1	Pastiel.....	5
2.2	Aanpak van de evaluatie.....	5
3.	Bevindingen	6
3.1	Dienstverleningsaanbod	6
3.2	Kwaliteit en deskundigheid.....	7
3.3	Houding en bejegening.....	8
3.4	Sturing, beheersing en communicatie	9
3.5	Bestuurlijke en ambtelijke constellatie.....	10
3.6	Hardnekkige (oude) beelden	11
4.	Aanbevelingen	12
5.	Bronnen	13

1. Managementsamenvatting

Introductie

Pastiel helpt sinds 2013 bijstandsgerechtigden aan het werk in opdracht van de gemeenten die samen de GR Fryslân West vormen. Dit doet zij in nauwe samenwerking met Empatec.

Het bestuur van de GR Fryslân-West heeft opdracht gegeven tot een evaluatie van Pastiel. Er is gevraagd om te rapporteren over welke aanpassingen gewenst zijn om Pastiel tot 2025 van toegevoegde waarde te laten zijn zowel vanuit het perspectief van opdrachtgevers (de gemeenten Súdwest-Fryslân, gemeente De Fryske Marren en de Dienst SoZaWe NW Fryslân), werkgevers als kandidaten.

Een cijfermatige analyse van de resultaten en de governance vallen buiten de opdracht, net als de Wurkjouwer.

Voor deze evaluatie is contact gezocht met ambtenaren van de betrokken gemeente, met een aantal bestuurders, werkgevers, de cliëntvertegenwoordigers adviesraden sociaal domein, cliëntenraad WWB en het Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (FSU). Daarnaast zijn eerdere onderzoeken van bijv. het CAB geraadpleegd. Voor een vergelijk met branchegenoten is informatie opgevraagd bij Cedris.

Bevindingen

Door alle respondenten wordt gezegd dat Pastiel toegevoegde waarde levert en bestaansrecht heeft.

Door de opdrachtgevers en door Pastiel zelf wordt erkend dat de samenwerking een gezamenlijk leerproces is waarin stappen worden gezet. De zaken die tijdens de gesprekken aan de orde komen zijn vrijwel allemaal al in een eerder stadium besproken en op de meeste punten is reeds waar nodig geacteerd. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van heldere en kloppende managementinformatie, ontwikkelen van een passend dienstverleningsaanbod, het inregelen van samenwerkingsafspraken zoals toeleiding en terugstroom van kandidaten en de bejegening van kandidaten.

Hoewel veel verbetertrajecten hun beslag hebben gekregen blijken oude beelden hardnekkig. Continue afstemming en communicatie met opdrachtgevers en cliëntvertegenwoordigers blijft daarom punt van aandacht.

Pastiel slaagt erin om een hoog percentage van de kandidaten duurzaam te plaatsen. In vergelijking met commerciële re-integratiebureaus scoort Pastiel goed. Werkgevers en opdrachtgevers geven aan tevreden te zijn met de dienstverlenende houding en servicegerichtheid.

De procesbeheersing van het primaire proces, van instroom tot uitstroom is goed. Binnen Pastiel is het verloop vrij hoog. Er is geen relatie met sfeer, werkdruk, of aard van het werk. Er zijn de afgelopen 2 jaar acht jobcoaches vertrokken, waarvan bij twee het contract niet is verlengd, één vanwege bezuinigingen bij De Dienst, drie uit eigen keuze voor een andere werkgever en twee zijn meegegaan vanuit De Dienst van Leeuwarderadeel naar Leeuwarden. Voor elk vertrek is een concrete reden bekend. Het op peil houden van de bezetting is een uitdaging, temeer Pastiel direct afhankelijk is van de kandidaten die ze vanuit de gemeenten aangeboden krijgen.

Tijdens gesprekken komt regelmatig naar voren dat er behoefte is aan maatwerk voor individuele kandidaten. Pastiel biedt dienstverlening aan mensen met een loonwaarde van 40-80%. Op basis van een individuele intake wordt de meest passende ondersteuning gekozen van een gestandaardiseerde menukaart. Ten aanzien van specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld voor ex-ondernemers, hoogopgeleiden of mensen met een psychische aandoening geldt dat kandidaten welkom zijn, maar dat geen specialistische dienstverlening wordt geboden.

Op basis van de bevindingen worden aanbevelingen gedaan. Deze zijn op hoofdlijnen de volgende:

- Ontwikkel en communiceer een heldere positionering van Pastiel, Empatec en de Werkjouwer met een heldere propositie van doelgroepen en dienstverlening.
- Maak en communiceer voor kandidaten die specifieke ondersteuning nodig hebben een heldere keuze: biedt geen dienstverlening, ga een alliantie of doorverwijzingsrelatie aan met een specialistische dienstverlener, of ontwikkel zelf maatwerk waarbij wordt geïnvesteerd in specifieke kennis.
- Blijf investeren in relaties met alle betrokkenen om oude beelden en vooroordelen te laten vervagen

2. Inleiding

2.1 *Pastiel*

Pastiel heeft als opdracht om bijstandsgerechtigden van de in de GR Fryslân-West deelnemende gemeenten zo snel mogelijk aan werk helpen. Na het pilotjaar 2013 en een gedegen evaluatie in 2014 is afgesproken om Pastiel onderdeel te maken van het werk van de NV Empatec, als dochter van de GR Fryslân-West. De gezamenlijke gemeenten hebben afgesproken dit te doen tot 2017 en daarna een moment in te lassen voor besluitvorming over de toekomst van Pastiel.

In de notitie “2024” wordt de meerjaren visie van Empatec uiteen gezet. Daarin wordt ook ingegaan op de plaats van Pastiel in het grotere geheel van de GR, inclusief Empatec.

Een belangrijk uitgangspunt is de Pastiel-strategie zoals deze in 2016 geformuleerd en met het bestuur en Raad van Commissarissen besproken is. De intentie is om de ingezette uitvoeringsactiviteiten van Pastiel voort te zetten, waarbij goed wordt gekeken naar wat goed is maar nog beter kan.

Het bestuur van de GR Fryslân-West heeft de regiegroep van Pastiel-Empatec opdracht gegeven tot een evaluatie van Pastiel. Er is gevraagd om te rapporteren over welke aanpassingen gewenst zijn om Pastiel tot 2025 van toegevoegde waarde te laten zijn zowel vanuit het perspectief van de opdrachtgevers (gemeenten, hieronder wordt ook de Dienst SoZaWe NW Fryslân verstaan), de werkgevers als de kandidaten. Een cijfermatige analyse van de KPI's, de resultaten en de governance vallen buiten de opdracht.

Er is een uitdrukkelijke wens geuit om de rapportage te beperken tot de hoofdlijn en de constatering en aanbevelingen te vatten in een concreet en compact rapport. Het gaat niet om een wetenschappelijk verantwoord lijvig boekwerk, maar een praktische rapportage met concrete voorbeelden en verbeterpunten.

Voor u ligt het evaluatierapport waarin ingegaan wordt of Pastiel de goede dingen doet, of Pastiel de dingen goed doet en welke aspecten hierbij van invloed zijn.

2.2 *Aanpak van de evaluatie*

Voor het uitvoeren van het onderzoek is contact gezocht met bestuurders en ambtenaren van de opdrachtgevende gemeenten, met de adviesraden sociaal domein van de Dienst SoZaWe NW Fryslân en gemeente De Fryske Marren, de cliëntenraad WWB van Súdwest-Fryslân en het Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (FSU). Met het FSU is mailcontact geweest, met alle andere partijen heeft een gesprek plaatsgevonden. De adviesraden, de cliëntenraad en het FSU worden in dit rapport aangeduid met cliëntvertegenwoordigers.

Daarnaast is gesproken met medewerkers van Pastiel en met enkele werkgevers. Er is geput uit beleidsstukken en rapportages van Pastiel en uit onderzoeken die door derden zijn uitgevoerd, zoals het CAB. Er is niet met individuele kandidaten gesproken.

3. Bevindingen

Alle geïnterviewden zien toegevoegde waarde in Pastiel en adviseren om op de ingeslagen weg door te gaan. Op verschillende thema's leven echter wel vragen, zijn aandachtspunten te noemen of is behoefte aan aanpassing. Hieronder worden de genoemde punten uiteen gezet.

3.1 Dienstverleningsaanbod

Voldoet het dienstverleningsaanbod aan de behoefte?

Om deze vraag te beantwoorden is het zaak om de doelgroep van Pastiel te duiden.

Pastiel beschrijft haar doelgroep en dienstverlening als volgt: "Pastiel ontwikkelt kandidaten met een uitkering op maximaal MBO niveau 3 a 4 met een loonwaarde van 40-80 procent tot zij klaar zijn voor duurzaam, betaald werk. Het is de afstand tot de arbeidsmarkt die maakt of een kandidaat bij Pastiel op zijn of haar plek is. Bij de invulling van een ontwikkelingstraject is de kandidaat het uitgangspunt. Tijdens een individuele intake wordt ingegaan op werkervaring en opleiding en daarnaast op relevante sociale aspecten, talenten en beperkingen. Vervolgens wordt op basis van een menukaart, een overzicht van beschikbare re-integratie instrumenten, een passende dienstverlening samengesteld.

Ten aanzien van specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld voor hoogopgeleiden, mensen met een psychische aandoening, of ex-ondernemers geldt dat kandidaten welkom zijn, maar dat maatwerk waarvoor zeer specialistische kennis noodzakelijk is niet wordt geboden.

Gemeenten geven verschillende opdrachten aan Pastiel. De Fryske Marren geeft de meest brede opdracht. Iedereen die zich voor een uitkering meldt bij de gemeente wordt uitgenodigd door Pastiel. Kandidaten die naar verwachting niet binnen een jaar aan het werk kunnen worden naar de gemeente verwezen, de rest gaat verder binnen Pastiel. De Sociale Dienst Noardwest Fryslân geeft de meest beperkte opdracht, het aan het werk helpen van de 40-80 groep. De intake en diagnose doet de Dienst zelf. Hierdoor vragen verschillende gemeenten dus een andere dienstverlening en zullen het presteren van Pastiel dus ook anders beoordelen.

In de basis biedt Pastiel voor de meerderheid van de kandidaten die door gemeenten worden doorgeleid voldoende dienstverlening, aldus de gemeenten.

Een aantal gemeenten geeft aan niet helder te weten wat de doelgroep van Pastiel is. Over de 80-100 procent groep is geen duidelijkheid. De ene gemeente stelt dat iedereen die terugvalt op dienstverlening van de gemeente ondersteuning bij het vinden van werk nodig heeft. Een andere gemeente vindt daarentegen dat deze groep zonder of met lichte ondersteuning van de gemeente zelf en zonder tussenkomst van Pastiel zelf aan het werk kan.

De gemeenten die ook de 80-100 procent groep, vaak de best opgeleide medewerkers en/of ex-ondernemers, naar Pastiel door leiden, geven tegelijkertijd aan dat het dienstenaanbod voor deze groep te gestandaardiseerd is en verwachten meer diversiteit en maatwerk.

Werkgevers zijn tevreden over het aanbod van Pastiel. Het meedenken, de reactiesnelheid, de service wordt geroemd en ervaren als 'onderscheidend ten opzichte van andere overheidsinstellingen'. Tegelijk is er soms onbegrip over niet kunnen leveren of teleurstelling wanneer een plaatsing misloopt. Dit is inherent aan werken met een complexe doelgroep, al is die constatering natuurlijk geen rechtvaardiging om er niet alles aan te doen om het te voorkomen. Elke situatie die niet naar wens verloopt wordt aangegrepen om de dienstverlening te evalueren en te verbeteren.

Om bij en via Pastiel aan de slag te gaan moeten veel kandidaten over een drempel. De associatie met sociale werkvoorziening en soms negatieve beeldvorming helpen daar niet bij. Als kandidaten eenmaal aan de slag zijn blijken zij in het algemeen tevreden te zijn, zo wordt de coaches regelmatig verteld. Opvallend is dat gemeld wordt dat medewerkers van gemeenten Pastiel soms als 'verplicht en niet leuk' presenteren, en niet als kans op betaald werk. Zie verderop in dit rapport.

Kandidaten zijn in meerderheid positief en tevreden als ze eenmaal via Pastiel aan het werk zijn. Vooraf moeten ze over een drempel, zo wordt de coaches regelmatig verteld.

Kandidaten willen via Pastiel liefst geen tijdelijke baantjes tegen een minimaal loon, zelfs als hun kans op duurzaam werk daardoor wordt vergroot. Door verlies van toeslagen, zoals bijvoorbeeld een vrijwilligersvergoeding, gaan ze er soms qua inkomen op achteruit. Er zouden meer mensen aan het werk gaan wanneer Pastiel de mogelijkheden heeft om -in geld of in natura- inkomstenderving te compenseren. Het handhavingsbeleid is streng en rechtvaardig, maar Pastiel zou er bij gebaat zijn wanneer gemeenten zich aan hun eigen beleid houden. Daarentegen geven gemeenten aan dat Pastiel strenger zou mogen optreden wanneer kandidaten geen gehoor geven aan een uitnodiging.

3.2 *Kwaliteit en deskundigheid*

Hoe wordt de kwaliteit, de mate waarin aan de gestelde eisen wordt voldaan, beoordeeld? En beschikken de medewerkers van Pastiel over voldoende kennis en kunde?

De kwaliteit van de medewerkers van Pastiel staat in het algemeen niet ter discussie. Doordat bovendien de kennis, kunde, harde en zachte infrastructuur van Empatec slim wordt benut is Pastiel een deskundige en allround dienstverlener.

Daar waar meer deskundigheid gewenst wordt door opdrachtgevers betreft dit dienstverlening waarvan betwist wordt of dat tot het dienstverleningsaanbod van Pastiel behoort. Het gaat hier om maatwerk voor individuen met bijzondere kenmerken.

Persoonsafhankelijkheid

Gemeenten geven aan met name zeer veel vertrouwen te hebben in de leidinggevenden van Pastiel. Er wordt bij de leidinggevenden veel individuele kwaliteit ervaren, voelt men zich goed bediend, inhoudelijk sterk en met open en persoonlijk contact. Alles is bespreekbaar en 'niets is te gek'. Dat de afhankelijkheid van enkele personen een keerzijde heeft behoeft geen betoog.

Gemeenten en werkgevers zijn in het algemeen tevreden over de servicegerichtheid en snelheid van Pastiel. Op vragen wordt snel en adequaat gereageerd.

Intake, diagnose, coaching, begeleiding, acquisitie, het zijn allemaal ambachten die direct gekoppeld zijn aan de deskundigheid van personen. De continuïteit van de bezetting binnen Pastiel staat echter onder druk. Met name binnen het accountmanagement is het verloop hoog. Het gevolg is dat de 'vaste waarden' binnen de Pastiel-medewerkers de kurk worden waar deskundigheid en duurzame relaties op drijven. Dat maakt Pastiel kwetsbaar. Bovendien wordt een beperkt aantal mensen voor veel en breed uiteenlopende onderwerpen benaderd waardoor overbelasting dreigt.

De bezetting van Pastiel wordt gevormd door mensen van de Empatec organisatie en door medewerkers die gedetacheerd worden vanuit de gemeenten. De kwaliteit van de medewerkers van Pastiel is

daardoor afhankelijk van het aanbod vanuit de gemeenten. Pastiel heeft hier geen volledige invloed op en dat maakt kwaliteitsbewaking soms ingewikkeld.

Het feit dat de personeelsbezetting deels via de gemeenten is geregeld maakt de kwaliteit kwetsbaar en lastig te sturen.

Clïëntvertegenwoordigers pleiten voor meer individuele aanpak. Pastiel zou moeten starten met een persoonlijk intakegesprek met de deelnemer en op grond daarvan een traject dat aansluit op de opleiding en werkervaring van de persoon. Tussen het intakegesprek en feitelijke start mag meer tijd ingeruimd worden, bijvoorbeeld om voor de nieuwe situatie zaken in de persoonlijke leefsfeer te regelen. Voor het traject is meer maatwerk gewenst, meer variatie in trajecten, re-integratie-instrumenten en opleidingen. Er is behoefte aan meer balans tussen werkgeversbenadering en werknemersbenadering. Daarvoor zal letterlijk en figuurlijk geïnvesteerd moeten worden in de individuele werknemers.

De cliëntvertegenwoordigers meldden dat afspraken eenzijdig opgelegd werden en niet samen overeengekomen waren. Het cliëntdossier moet openbaar zijn voor de betrokkenen, aldus de vertegenwoordigers.

De Cliëntenraad en Adviesraad Sociaal Domein geven aan dat de klachtenregeling van Pastiel onvoldoende functioneert. Klachten worden omgebogen naar een 'signaal' en men voelt zich niet altijd serieus genomen. Om onafhankelijkheid te garanderen zou een klachtencoördinator kunnen worden aangesteld. De raden suggereren een onafhankelijke cliëntenondersteuner (OCO), soort ombudsman, die bij de eerste intake aanwezig zou moeten zijn. Een OCO is nodig en wettelijk verplicht, aldus de raden.

3.3 Houding en bejegening

Binnen Pastiel heerst een cultuur van 'nee kennen we niet'. Hoewel dat lovenswaardig is, heeft het een keerzijde. Er worden verwachtingen gecreëerd die niet altijd worden nagekomen. Als voorbeelden worden de summer school genoemd of maatwerkprogramma's voor hoger opgeleiden en ex-ondernemers. Volgens een tweetal gemeenten en een cliëntenraad is dat laatste beloofd, maar nooit gerealiseerd.

Gemeenten en cliëntvertegenwoordigers voelen zich serieus genomen door de leiding van Pastiel. Er wordt onderkend dat het (door)ontwikkelen van dienstverlening en samenwerking een gezamenlijk leerproces is. Afstemming loopt in de uitvoering (bijv. met gebiedsteams) soms wat stroef, maar dat wordt beter. Dat wordt onderschreven door zowel de betrokken ambtenaren als Pastiel medewerkers. De interactie tussen de accountmanagers van Pastiel en de bedrijfscontactfunctionarissen van gemeenten kan beter, aldus twee gemeenten.

De contacten tussen gemeenten en Pastiel zijn voldoende en intensief, maar niet altijd efficiënt. Zo zit Pastiel met vijf verschillende mensen van Súdwest-Fryslân aan tafel om resultaten te bespreken. Informatie wordt binnen gemeenten onvoldoende gedeeld. In de interviews die voor deze evaluatie zijn gehouden komt naar voren dat de afstemming tussen ambtenaren en bestuurders verbeterd kan worden.

Bejegening

Clïëntvertegenwoordigers zijn nog onvoldoende tevreden over de manier waarop kandidaten worden uitgenodigd, te woord worden gestaan en worden geïnformeerd.

Er is de afgelopen jaren frequent overleg geweest tussen Pastiel en de cliëntenvertegenwoordigers. In onderlinge afstemming is een aantal zaken aangepast:

- De groepsgewijze intake werkte stigmatiserend en demotiverend. Er werd een meer persoonlijke benadering gevraagd. Sinds een jaar wordt de groepsgewijze intake niet meer gedaan.
- De uitnodigingsbrieven zijn aangepast. Nadat de toonzetting in de brief vriendelijker en minder dwingend is gemaakt is het aantal kandidaten dat geen gehoor geeft aan de uitnodiging toegenomen. Zij worden telefonisch benaderd.
- Iedere kandidaat krijgt al meer dan een jaar een persoonlijk intakegesprek en een trajectplan. Dit trajectplan (met gezamenlijke afspraken) wordt door de kandidaat en door de jobcoach ondertekend.

Hoewel door de cliëntenvertegenwoordigers wordt onderschreven dat de bejegening verbeterd is worden bovenstaande punten toch als wenselijke verbetering aangedragen. Zie ook paragraaf 3.6.

3.4 Sturing, beheersing en communicatie

Opdrachtverstrekking en sturing

Pastiel werkt volgens het “plan – do – check – act” principe. Op basis van het te verwachten aantal trajecten en een gemiddelde trajectprijs worden afspraken gemaakt over de gemeentelijke bijdragen, in geld en in natura (mensen). Vooraf worden prestatie-indicatoren opgesteld over in- door- en uitstroom.

De gemeenten geven opdracht aan Pastiel. Niet alle opdrachtgevers hebben een opdrachtformulering of dienstverleningsovereenkomst kunnen of willen overleggen. Wel zijn er overzichten met verwachte in-, door- en uitstroomaantallen. Wanneer door een aanpassing in gemeentelijk beleid de verwachte aantallen veranderen, wordt daarmee mogelijkwerijs de bijdrage aan Pastiel aangepast. Pastiel is daarmee afhankelijk van de bewegingen van gemeenten. Omdat er niet altijd een (voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) heldere dienstverleningsovereenkomst ligt bemoeilijkt dit de sturing door Pastiel. Bovendien ontstaan er ergernissen en kan de relatie onder druk komen te staan.

De sturing op het proces van de uitvoering binnen Pastiel is goed. Er zijn duidelijke verhoudingen, concrete procesbeschrijvingen en er is controle en terugkoppeling op de uitvoering.

De marktwerking (acquisitie van opdrachten) sluit aan op het regionale marktwerkingsplan. De acquisitie zou meer gestructureerd en planmatig kunnen worden uitgevoerd, maar daarvoor is een meer ingewerkte en stabiele accountmanagementbezetting nodig.

Resultaten en managementinformatie

De visie op het naar werk toeleiden van uitkeringsgerechtigden en de mate van verplichting en handhaving daarbij is een delicaat politiek onderwerp.

Een wethouder moet de raad kunnen uitleggen waar geld aan wordt uitgegeven en wat resultaten zijn van de investering. Pastiel moet groeien in politiek bewustzijn, aldus de bestuurders.

Tijdens vrijwel elk gesprek met de opdrachtgevers en cliëntvertegenwoordigers komt één vraag als eerste naar voren: “wat levert Pastiel nou eigenlijk op?” Deze vraag zegt niet alleen iets over de behoefte aan managementinformatie maar ook wat over verwachtingen en vertrouwen. Meer hierover in paragraaf 3.6. Overigens worden met alle partijen ieder kwartaal de managementcijfers gedeeld, ook met de cliëntenraden.

De wijze van rapporteren van Pastiel is voortdurend in ontwikkeling. Pastiel steekt veel energie in het dienen van alle belangen en het bevredigen van de informatiebehoefte. Gedurende de evaluatie is de managementinformatie verrijkt met een overzicht waaruit de duurzaamheid van plaatsingen blijkt. Omdat in de evaluatiegesprekken regelmatig de vraag naar voren komt of plaatsingen duurzaam zijn en

in hoeverre er sprake is van draaideurplaatsingen is de tabel hieronder integraal overgenomen in dit rapport. Uit de tabel is een aantal zaken te destilleren:

- Plaatsingen blijken duurzaam. Een hoog percentage is na een jaar nog steeds uit de bijstandsuitkering.
- De verschillende vormen van opdrachtverstrekking (minimale en maximale variant) lijken hierop niet van invloed. De samenstelling van de nieuwe instroom is waarschijnlijk meer relevant, maar voor verdere onderbouwing daarvan is nader onderzoek nodig.

De FSU pleit ervoor om te investeren in nazorg bij plaatsingen om de duurzaamheid te monitoren en positief te beïnvloeden.

	Geplaatst in 2016	Geen bijstandsuitkering, medio 2017	%	Volledige bijstandsuitkering, medio 2017	%	Aanvullende bijstandsuitkering, medio 2017	%
Noardwest-Fryslân							
Fulltime geplaatst	119	102	86%	10	8%	7	6%
Parttime geplaatst	38	17	45%	4	11%	17	45%
Totaal	157	119	76%	14	9%	24	15%

De Fryske Marren							
Fulltime geplaatst	119	114	96%	5	4%	0	0%
Parttime geplaatst	41	15	37%	0	0%	26	63%
Totaal	160	129	81%	5	3%	26	16%

Súdwest-Fryslân							
Fulltime geplaatst	159	123	77%	20	13%	16	10%
Parttime geplaatst	41	16	39%	0	0%	25	61%
Totaal	200	139	70%	20	10%	41	21%

Enkele gemeenten zouden graag op persoonsniveau de toegevoegde waarde van Pastiel willen monitoren. Dat is vooralsnog niet mogelijk.

Uitstroomresultaten van verschillende organisaties laten zich lastig vergelijken doordat er veel verschillende definities worden gebruikt. De Divosa Benchmark Werk & Inkomen | Jaarrapportage 2016 geeft een gemiddelde uitstroomscore van 33%.

3.5 Bestuurlijke en ambtelijke constellatie

Pastiel heeft verschillende rollen, zoals opdrachtnemer, werkgever, uitvoeringsorganisatie, adviseur, klankbord, enz. Gemeenten verlangen service, advies, antwoorden, een 24/7 mentaliteit, maar tegelijk ook een zakelijke bedrijfsmatige benadering waarbij cijfermatige prestatie-indicatoren centraal staan.

Vanuit de opdracht en een beheersbare bedrijfsmatige bedrijfsvoering beredeneerd zou Pastiel eerder nee mogen zeggen. Vragen van gemeenten gaan verder dan de feitelijke opdracht die door gemeenten wordt gegeven. Wanneer een opdrachtgever echter wordt bevraagd op tevredenheid over Pastiel dan komen de harde cijfermatige prestatie-indicatoren naar voren. Opdrachtnemerschap en partnerschap lijken soms tegenstrijdig.

De bezetting van Pastiel wordt sinds de start als pilot in 2013 gevormd door mensen vanuit de opdrachtgevende organisaties en Empatec. De gemeenten bepalen wie er afgevaardigd wordt. Dat leidt soms tot discussies aan gemeentekant. “We betalen voor de mensen, we leveren goede mensen, maar die worden ingezet voor een buurgemeente en niet voor onszelf”. Of dit terecht is valt te bezien. “Pastiel is ons bedrijf, als aandeelhouder bepaal je wat er wordt geleverd, en niet hoe er wordt geleverd. Dat is aan het management van Pastiel”, aldus een wethouder. Binnen Pastiel is het lastig om een complementair team samen te stellen van de juiste omvang en niveau zo lang ze niet zelf bepalen wie er deel uit gaat maken van het team.

Het gevolg van het langdurig detacheren van personeel aan Pastiel is bovendien dat de betrokken medewerkers zich wat ontheemd voelen.

Zowel de gemeenten als Pastiel zeggen dat de verrekening in natura niet langer wenselijk is.

3.6 *Hardnekkige (oude) beelden*

De start van Pastiel was een spannende tijd. De wetgeving veranderde, de re-integratiebudgetten namen af, de toekomst van sociale werkvoorziening was ongewis. Gemeenten kregen de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden de verplichting op te leggen om een tegenprestatie te verrichten. Drang en dwang, handhaving, het beleid werd strenger. De pilot Werken naar Vermogen (de voorloper van Pastiel) was het regionale antwoord op de aanstaande Wet Werken naar Vermogen (de voorloper van de latere Participatiewet). De werkgerichte aanpak van Pastiel werd niet door iedereen met gejuich ontvangen. De druk om te slagen was groot. Met veel energie, drive en passie werd Pastiel opgetuigd. Na de strenge selectieprocedure bij Pastiel hielden mensen die niet geselecteerd werden het gevoel de slag te missen.

Elk succes, groot of klein, werd met verve uitgedragen. Elke plaatsing werd geclaimd als Pastiel succes, zelfs al was de bijdrage niet direct duidelijk. Objectieve managementinformatie was er onvoldoende, er ontstonden discussies over definities en rapportages. Gemeenten werden zeer kritisch en er ontstond achterdocht: elk gerapporteerd succes werd ter discussie gesteld. Hoewel Pastiel na vier jaar tijd veel genuanceerder en transparanter werkt blijft het wantrouwen jegens de successen, zo blijkt uit veel gesprekken. Wethouders geven aan dat ook de gemeenteraden behoefte hebben aan het ‘echte beeld’.

Een ander beeld dat steeds weer naar voren komt is dat Pastiel voor alle uitkeringsgerechtigden is, maar dat maatwerk voor uitzonderingsgevallen ontbreekt. In paragraaf 3.1 is de doelgroep en de dienstverlening beschreven zoals Pastiel zelf communiceert. Pastiel moet zich steeds verdedigen. Binnen de gedefinieerde doelgroep wordt een traject op maat aangeboden, zeer specialistische trajecten worden niet aangeboden.

Voor de buitenwereld is het onderscheid tussen Pastiel, de Werkjouwer en Empatec niet altijd duidelijk. Dat blijkt zelfs uit gesprekken met bestuurders. De organisaties zijn complementair en werken nauw samen, delen kennis, kunde en faciliteiten, maar Pastiel heeft een eigen begroting en dienstverlening. Ondanks een open en transparante calculatie -voor meer dienstverlening (bijv. Werkjouwer) wordt ook meer in rekening gebracht bij de desbetreffende opdrachtgever- zijn er hardnekkige beelden dat de ene opdrachtgever betaalt voor diensten die aan een ander worden geleverd. Het vertrouwen en onderlinge solidariteit tussen gemeenten is in dat opzicht beperkt.

4. Aanbevelingen

Aanbevelingen op basis van bevindingen:

- Beschrijf duidelijk voor wie Pastiel bedoeld is en voor wie niet. Ga voor de mensen waarvoor Pastiel niet optimaal is ingericht allianties aan met specialisten en verwijs actief door, of wees duidelijk, zeg nee, en verwijs de kandidaten terug naar de gemeente. Een alternatief is om zelf dienstverlening op maat te ontwikkelen. Houd daarbij rekening met een investering in opleidingen en de diversiteit aan vraagstukken.

Communiceer de propositie concreet met gemeenteraden, cliëntvertegenwoordigers en opdrachtgevers, bijv. in de vorm van een presentatie. Wees meer terughoudend in het creëren van verwachtingen, durf te zeggen wat je niet doet.

- Leg jaarlijks in een dienstverleningsovereenkomst met de opdrachtgevers vast welke dienstverlening er tegen welke prijs mag worden verwacht. Maak daarin expliciet
 - wat de definitie van uitstroom is
 - hoe er wordt omgegaan met tussentijds wijzigende omstandigheden
 - hoe handhaving wordt uitgevoerd
- Stop met het uitwisselen van personeel. Bouw Pastiel met eigen mensen, met een eigen flexibele schil om op wisselende vraag in te kunnen spelen.
De cliëntenvertegenwoordigers vinden een vaste contactpersonen voor kandidaten van wezenlijk belang.
- Wees terughoudend met reageren op allerlei vragen, uitzoekklussen, specialistisch maatwerk. Pastiel is bij uitstek de organisatie om met een gestandaardiseerde werkwijze effectief en efficiënt mensen aan het werk te helpen. Excelleren in een beheerst uitvoeringsproces gaat niet samen met allerlei verstoringen, zeker niet wanneer daardoor beslag gelegd wordt op cruciale personeelscapaciteit. De gestandaardiseerde aanpak dient wel toegespitst te zijn op een individu.
- Maak de communicatie over de aanpak en de resultaten onderdeel van het proces en investeer daar in. Plan bijvoorbeeld elke maand een open middag voor raadsleden, cliëntvertegenwoordigers, opdrachtgevers en andere belangstellenden zal transparantie en vertrouwen groeien.
- Laat analyseren of het gemeentelijk armoedebelief ondersteunend is aan de uitstroomdoelstellingen.
- Stel een onafhankelijke cliëntenondersteuner (OCO) aan.
- Investeer in nazorg van plaatsingen om de duurzaamheid te vergroten.

5. Bronnen

- Ambtenaren en wethouders van Gemeente Súdwest-Fryslân, Gemeente De Fryske Marren en de Dienst Sociale zaken en Werkgelegenheid NWF (opdrachtgevers)
- Werkgevers
- Pastielmedewerkers
- Cliënt- en adviesraden
- Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden
- Branchegegevens Cedris
- Kandidaattevredenheidsonderzoek CAB
- Evaluatie Pastiel 2014
- De Divosa Benchmark Werk & Inkomen | Jaarrapportage 2016