

Op weg naar passend werk?

Een onderzoek naar het gebruik van en ervaringen met het Instrumentenhuis Werk



Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente
Rotterdam

Wie zijn wij?

Onderzoek en Business Intelligence
is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam.

De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek gaat over onderwerpen als gezondheid, zorg, onderwijs, re-integratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

Auteurs



Justine Anschutz



Frans Moors



Dave Bruggeling



Annemarie Reijnen



Joke Dekker



Toine Wentink

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 1 april 2023

Projectnummer: 8234

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Meer informatie: onderzoek010.nl

Afbeelding voorblad: Iris van den Broek

Foto's binnenwerk: Gemeente Rotterdam/Nico te Laak - Plaatwerk fotografen



**Gemeente
Rotterdam**

Inhoud.

0	Managementsamenvatting	6
0.1	Inleiding	6
0.2	Gebruik van instrumenten	7
0.3	Factoren die besluitvorming over de inzet van instrumenten beïnvloeden	8
0.4	Waardering van het instrumentenaanbod	10
0.5	Aanbevelingen	11
1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding en achtergrond	14
1.2	Organisatiecontext	14
1.3	Theoretisch perspectief	15
1.4	Vraagstelling en methode	17
1.5	Opzet van het rapport	18
2	De inzet van re-integratie-instrumenten in de periode 2019-2021	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Inzet van de instrumenten naar soort	21
2.3	Inzet van instrumenten naar kenmerken van de werkzoekende	26
2.4	Regressieanalyse: welke factoren bepalen de inzet van een (soort) instrument?	34
2.5	Conclusie	37
3	Factoren in de besluitvorming om instrumenten in te zetten	40
3.1	Inleiding	40
3.2	De invloed van de werkzoekende	41
3.3	De werkcoach: ervaring, kennis en waarden	45
3.4	Organisatiefactoren	50
3.5	Samenwerking met het Instrumentenhuis en aanbieders	54
3.6	Waardering van het aanbod	59
3.7	Conclusie	64
4	Visie vanuit het instrumentenhuis op de inzet van instrumenten	66
4.1	Inleiding	66
4.2	Kwaliteit van aanmelding, effectiviteit en sturing	68
4.3	Samenwerking met M&A en intern	73
4.4	Waardering van het aanbod en inkoopbeleid	79
4.5	Conclusie	83

5 Conclusies en aanbevelingen	85
5.1 Inleiding	85
5.2 Gebruik van instrumenten	85
5.3 Factoren die besluitvorming over de inzet van instrumenten beïnvloeden	86
5.4 Waardering van het instrumentenaanbod	89
5.5 Aanbevelingen	90
Bijlage A Geraadpleegde literatuur	93
Bijlage B Beschrijving van de populatie werkzoekenden	95
Bijlage C De tien meest ingezette instrumenten	101
Bijlage D De tien meest ingezette instrumenten per categorie	102
Bijlage E Inzet van instrumenten naar soort per team	104
Bijlage F Resultaten van de regressieanalyse	107
Bijlage G Onderzoeks-verantwoording en toelichting methoden	109



0 Managementsamenvatting

0.1 Inleiding

Deze rapportage bevat de uitkomsten van een explorerend onderzoek naar de inzet van re-integratie-instrumenten door uitvoerend professionals in de gemeente Rotterdam. Aanleiding voor dit onderzoek is de behoefte bij de afdeling Instrumentenhuis van het cluster Werk & Inkomen om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de vele tientallen instrumenten die worden ingezet om de re-integratie van werkzoekenden met een Participatiewet-uitkering te bevorderen. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat er weinig inzicht is in de *toepassing* van instrumenten in de praktijk: hoe vaak worden instrumenten ingezet bij welke groepen werkzoekenden én wat zijn factoren die bepalen waarom uitvoerders instrumenten wel of niet inzetten?

Doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in de inzet van re-integratieinstrumenten voor werkzoekenden met een Participatiewet uitkering woonachtig in Rotterdam. Het onderzoek hoopt daarmee aanknopingspunten te bieden voor de verbetering van de dienstverlening, voor verbeterde inzet van instrumenten en voor de inkoop van re-integratie instrumenten.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke instrumenten uit het Instrumentenhuis worden voor welke doelgroepen ingezet, en door welke teams?
- Welke factoren beïnvloeden de besluitvorming over inzet van instrumenten? En welke rol speelt het Instrumentenhuis hierbij?

- Hoe waarden uitvoerend professionals het huidige (totaal)aanbod van instrumenten van het Instrumentenhuis?

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 zijn gemeentelijke registratiedata over de periode 2019-2021, verrijkt met CBS-microdata, geanalyseerd. Voor de onderzoeksvragen 2 en 3 zijn kwalitatieve methoden toegepast. Door interviews, focusgroep-gesprekken en observaties zijn data verzameld in de periode januari-juli 2022. Respondenten zijn werkzaam als werkcoach of kwaliteitsmedewerker bij de afdelingen Mens & Arbeidsontwikkeling (M&A) of medewerker van het Instrumentenhuis. Deze laatste respondenten ontwikkelen of beheren re-integratie-instrumenten of voeren zelf dienstverlening uit zoals recruiters en jobcoaches.

Tijdens de onderzoekscyclus is geëxperimenteerd met een innovatieve strategie van 'lerende evalueren', waarbij het onderzoeksteam met betrokken actoren uit beleid en uitvoering een aantal keer heeft gereflecteerd op tussentijdse bevindingen en richting heeft gegeven aan het verdere onderzoek. Dit zorgde voor een intensievere uitwisseling en een snellere terugkoppeling van de resultaten, waardoor al tijdens het onderzoek beleid en uitvoering met bepaalde punten aan de slag konden. Ook verhoogde dit de betrokkenheid bij het onderzoek.

0.2 Gebruik van instrumenten

Onderzoeksvraag 1: Welke instrumenten uit het Instrumentenhuis worden voor welke doelgroepen ingezet, en door welke teams?

Ten behoeve van de analyse zijn de re-integratie instrumenten ingedeeld in vijf categorieën: diagnose, ondersteuning, ontwikkeling, bemiddeling en nazorg.

Uit de analyse van registratiedata komt naar voren dat in de onderzoeksperiode het gebruik van re-integratie-instrumenten is gedaald (van bijna 33.000 aanmeldingen op instrumenten in 2019 naar zo'n 23.000 in 2021), onder meer vanwege de coronamaatregelen, lockdowns, arbeidsmarktontwikkelingen en beperkte toegankelijkheid vanwege digitalisering van het instrumentenaanbod. In deze periode is ook een verschuiving te zien van minder bemiddelingsinstrumenten naar meer diagnose-, ondersteunings- en ontwikkelings-instrumentarium. Dit is in lijn met het beleidskader 'Mensenwerk' van Werk & Inkomen voor de periode 2019-2022. Hierin wordt het accent van de re-integratieactiviteiten van W&I op basis van ontwikkeling van arbeidsmarkt en bijstandsbestand meer dan voorheen gelegd op ondersteuning en ontwikkeling van de werkzoekende.

Inzet van instrumenten per werkzoekende

Bij ruim de helft van de werkzoekenden die onder Participatiewet vallen, is een of meerdere instrumenten ingezet in de periode 2019 tot 2021. De afdelingen Mens & Arbeidsontwikkeling (M&A) zetten relatief de meeste instrumenten in, bij ongeveer 80% van de werkzoekenden, gemiddeld 2,5-3 instrumenten per werkzoekende. Het Jongerenloket en de afdeling Prestatie010 zetten relatief minder instrumenten in (resp. bij 66% en 25% van hun doelgroep).

Echter, niet alle instrumenten die ingezet worden, zijn terug te vinden in de bovengenoemde cijfers.

Uitvoerend professionals zetten meer instrumenten in dan alleen die uit het Instrumentenhuis Werk. Zij zetten ook aanbod uit de wijk in, uit het eigen netwerk of zij bieden zelf ondersteuning. Bij Prestatie010 ligt de nadruk op het doen van een tegenprestatie voor de uitkering en speelt vrijwilligerswerk als instrument een grote rol. Bij het Jongerenloket zet men ook in op zorg en onderwijs; arbeidsparticipatie is niet het enige doel.

Kenmerken van werkzoekenden en inzet van instrumenten

Wat betreft achtergrondkenmerken van werkzoekenden blijkt uit de analyse dat uitvoerend professionals het vaakste instrumenten inzetten in de eerste 3 jaar van een uitkering, bij jongvolwassenen (27-35 jaar) en bij hoger opgeleiden. Het lijkt er dus op dat werkzoekenden met een – verondersteld – kortere afstand tot de arbeidsmarkt vaker een instrument van het Instrumentenhuis aangeboden krijgen.

Oudere werkzoekenden, werkzoekenden die langer een uitkering hebben en lager opgeleiden krijgen vaker een diagnose-instrument. Werkzoekenden met een migratie-achtergrond krijgen vaker een ontwikkelings-instrument, hetgeen vooral wordt verklaard door de inzet van taalcursussen.

Mannen krijgen wat vaker dan vrouwen een re-integratie-instrument. Dat geldt ook voor werkzoekenden met kinderen (eenouder of (echt)paar).

Een regressieanalyse laat zien dat de factoren leeftijd, uitkeringsduur en migratieachtergrond de sterkste invloed hebben op de vraag of, en zo ja, welk instrument een werkzoekende krijgt aangeboden.

0.3 Factoren die besluitvorming over de inzet van instrumenten beïnvloeden

Onderzoeksvraag 2. Welke factoren beïnvloeden de besluitvorming over inzet van instrumenten? En welke rol speelt het Instrumentenhuis hierbij?

Dit deelonderzoek gaat specifiek in op de praktijk van werkcoaches en kwaliteitsmedewerkers van de M&A afdelingen.

Wensen en kenmerken van werkzoekenden
Wensen, behoeften, mogelijkheden en belemmeringen van werkzoekenden vormen voor de werkcoach de belangrijkste factor in de besluitvorming over inzet van instrumenten. Vooral belemmeringen (o.a. taalbarrières, psychische problematiek) zijn een reden om instrumenten niet in te zetten.

Het besluitvormingsproces over de inzet van instrumenten is een vorm van begrensde samenspraak ('shared decision making'), waarbij de werkzoekende inspraak heeft, maar niet het laatste woord. Doorgaans betreft men de werkzoekende vanuit het idee dat dit tot een betere werkrelatie en tot een beter eindresultaat leidt. Het wettelijke kader geeft daarbij wel de bandbreedte aan waarbinnen die betrokkenheid vorm kan krijgen: er moet wel 'beweging' zijn en het einddoel is daarbij ook gegeven, namelijk betaald werk. Waargenomen is dat de klantbenadering of hulpverleningsstijl varieert. Dat heeft deels te maken met een strategie ten opzichte van de individuele werkzoekende, deels met de persoonlijke stijl van de werkcoach (ongeacht de kenmerken van de werkzoekende). Deze verschillende benaderingen hebben invloed op de mate waarin werkzoekenden in het besluitvormingsproces worden betrokken.

Gesprekken met werkzoekenden en registratiegegevens zijn een belangrijke bron van kennis voor de werkcoach, maar deze geven niet altijd een volledig beeld van de werkzoekende. Kenmerken van werkzoekenden zoals psychische

problematiek of een licht verstandelijke beperking openbaren zich niet altijd in gesprekken en komen soms pas in een latere fase van het werkproces aan het licht. Het inzetten van een instrument is soms een manier om meer inzicht in (eigen) vaardigheden en mogelijkheden te krijgen, zowel voor de werkcoach als de werkzoekende.

Ervaring, kennis en waarden van uitvoerend professionals

Werkcoaches baseren hun keuzes met betrekking tot instrumenten vooral op ervaringskennis (eigen ervaring, ervaringen van collega's en van werkzoekenden). De besluitvorming over instrumenten is gebaseerd op individuele inschattingen van onder meer afstand tot de arbeidsmarkt en motivatie van een werkzoekende, waarbij overtuigingen van werkcoaches en klantbeelden meespelen.

Ervaringen met aanbieders leveren (beperkt) inzicht op in hoe instrumenten of aanbieders in de praktijk werken. Vooral proceskenmerken zoals de communicatie met aanbieders hebben invloed op het vertrouwen dat werkcoaches in instrumenten hebben. Het sterk leunen op ervaringskennis maakt van de besluitvorming een individuele, subjectieve aangelegenheid. Daarbij wordt een risico op selectieve toepassing van instrumenten gelopen, vanwege de partiële kennis die uitvoerders hebben van het aanbod.

Daar tegenover staat dat M&A-teams investeren in de opbouw en verspreiding van kennis over instrumenten. Maar we zien ook verschillen in de mate en wijze waarop zij dit doen. Van een gestructureerde aanpak over de teams heen lijkt geen sprake te zijn.

Het zicht op de effectiviteit van instrumenten is beperkt en gebaseerd op ervaringskennis, niet op systematische monitoring of onderzoek.

Er is wel enig zicht op uitstroom naar betaald werk, maar vooral systematisch zicht op de ontwikkeling van werkzoekenden en de duurzaamheid van uitstroom is beperkt. Van kennisbronnen buiten de gemeente, zoals vakliteratuur en wetenschappelijke artikelen, maken werkcoaches nauwelijks gebruik. Kennis van de arbeidsmarkt lijkt een kleine rol in de besluitvorming over instrumenten te spelen.

Organisatiecontext, sturing en ondersteunende systemen

Wat betreft sturing ervaren de meeste werkcoaches aan de ene kant voldoende beslisruimte, zolang ze hun keuzes kunnen verantwoorden. Aan de andere kant ervaart men soms ook druk van hogerhand om bepaalde instrumenten in te zetten, terwijl men daar niet achter staat. Soms geven werkcoaches er aan toe, soms kiezen zij ervoor om dergelijke boodschappen te negeren.

Sturing op kritische prestatie indicatoren (kpi's) wordt soms als helpend ervaren, omdat het inzicht geeft in prestaties, maar sommige werkcoaches beschouwen deze indicatoren als niet relevant of niet haalbaar, vanwege de kenmerken van werkzoekenden. In het algemeen lijkt de sturing zich vooral op kwantiteit en administratieve processen te richten ('er moet beweging zijn', dus aanmelding op een instrument, en uitstroom naar betaald werk) en minder op kwaliteit, d.w.z. de inzet van een passend instrument en duurzame uitstroom.

De werkdruk, als gevolg van een hoge caseload en veel administratieve taken, ervaart een deel van de werkcoaches als een belemmerende factor bij de inzet van instrumenten. Het beperkt de tijd die werkcoaches hebben om zich te verdiepen in instrumenten en in het bredere perspectief van de ontwikkeling van werkzoekenden.

De instrumentenpagina op het intranet RIO wordt door de werkcoaches als een rijke informatiebron ervaren, die tegelijkertijd ook aan overzichtelijkheid, volledigheid en actualiteit verbeterd zou kunnen worden. Sinds de dataverzameling voor het onderzoek zijn hierin inmiddels enige aanpassingen uitgevoerd. Daarnaast dragen mailings en (interne) nieuwsbrieven bij aan de stroom aan informatie die werkcoaches te verwerken krijgen. In hun ervaring blijkt slechts een deel van deze schriftelijke informatiestroom.

Werkcoaches geven de voorkeur aan mondelinge, visuele overdracht van informatie. Initiatieven zoals de aanwezigheid van Instrumentenhuis-medewerkers bij M&A-teamoverleggen, interactieve bijeenkomsten, presentaties en werkbezoeken met betrekking tot instrumenten worden gewaardeerd.

Samenwerking uitvoerende afdelingen met de afdeling Instrumentenhuis

Het Instrumentenhuis Werk als afdeling bestaat nog niet zolang, inmiddels 2 jaar. Uit het onderzoek komt nog onbekendheid en onwennigheid naar voren, die samenwerking met de uitvoerende M&A-teams belemmert. Ook de naam Instrumentenhuis roept soms verwarring op (is het een afdeling of een catalogus?). Daarnaast hebben de coronamaatregelen van de afgelopen jaren als een storende factor gewerkt voor de samenwerking. Door het thuiswerken was er minder persoonlijk contact.

De meeste samenwerking tussen M&A en het Instrumentenhuis vindt plaats op het niveau van casuïstiek, rond individuele werkzoekenden en trajecten/instrumenten. De samenwerking op tactisch/strategisch niveau verloopt nog niet optimaal.

Op casuïstiekniveau ervaart men het onderling contact als prettig, maar de werkprocessen lopen niet altijd goed. Zo is er een gebrek aan uniforme aanmeldprocessen voor instrumenten en zijn er soms wachttijden voor instrumenten.

Ook de terugkoppeling vanuit aanbieders over de deelname en voortgang van werkzoekenden laat te wensen over. Een proactieve en adviserende houding van aanbieders bij aanmelding, tijdens en aan het einde van een traject wordt gewaardeerd.

Op tactisch/strategisch niveau spelen er verschillende onduidelijkheden in rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verwachtingen en lijkt een gedeelde visie van M&A en Instrumentenhuis hierop te ontbreken.

Ten eerste helpen de binaire definities in termen van opdrachtgever/opdrachtnemer, klant/leverancier, vraag/aanbod niet om duidelijkheid te krijgen in onderlinge verhoudingen. De behoeften van medewerkers zijn ook anders dan die strikt binaire, gescheiden rollen. Medewerkers zoeken het veel meer in onderling overleg, dialoog en elkaar helpen de juiste dienstverlening te organiseren.

Ten tweede is er onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het motiveren van werkzoekenden en om hen te laten functioneren binnen een traject. Is dit de taak van de werkcoach of van de aanbieder/het instrument? Hoe ver gaan de verantwoordelijkheden van een werkcoach?

Ten derde lijkt de inhoudelijke rol van de kwaliteitsmedewerker van de M&A teams onduidelijk, hun rol in de ondersteuning van werkcoaches bij de inzet van een passend instrument.

Tot slot is er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid met betrekking tot de monitoring van de kwaliteit van instrumenten. Wat is de rol van het Instrumentenhuis daarbij? Ook de kanalen om signalen over instrumenten door te geven zijn diffuus. Daarbij is het voor medewerkers vaak onduidelijk of dergelijke signalen worden opgepakt en iets bijdragen aan verbetering van beleid en aanbod.

Organisatorische complexiteit belemmert de samenwerking. De organisatie en samenstelling van het Instrumentenhuis blijkt zowel voor M&A-afdelingen als voor eigen medewerkers niet altijd duidelijk. M&A-teams ontwikkelen ieder hun eigen relatie met het Instrumentenhuis.

De interne samenwerking binnen het Instrumentenhuis behoeft daarnaast aandacht. De verbinding met teams buiten de eigen pijler lijkt nog zwak. Soms ervaart men rivaliteit vanwege uitstroomtargets. Dit leidt soms tot ongewenste effecten zoals het bij zich houden van werkzoekenden en het benaderen van werkzoekenden buiten werkcoaches om.

0.4 Waardering van het instrumentenaanbod

Onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen uitvoerend professionals het huidige (totaal)aanbod van instrumenten van het Instrumentenhuis?

Doorgaans is er veel waardering voor het veelzijdige aanbod van beschikbare instrumenten. Echter, medewerkers van zowel M&A-afdelingen als het Instrumentenhuis constateren ook knelpunten. Zo ziet men lacunes voor bepaalde doelgroepen, is er overlap in het aanbod en ervaart men het aanbod als onoverzichtelijk en ontoegankelijk.

Lacunes ziet men voor werkzoekenden met taalbarrières, gebrek aan digitale vaardigheden, fysieke of psychische problemen, met een behoefte aan een combinatie van taalverbetering en het opdoen van werkervaring, oudere werkzoekenden, werkzoekenden met een laag opleidingsniveau, en werkzoekenden die niet gemotiveerd zijn. De eisen van trajecten en werkgevers worden regelmatig als te hoog ervaren.

Het niet aansluiten van instrumenten bij de mogelijkheden van werkzoekenden en gebrek aan overzicht van het aanbod belemmeren de werkcoach in het gebruik van instrumenten. Dit draagt mogelijk bij aan onderbenutting.

Verder zijn er praktische problemen die de toegang tot instrumenten beperken gerelateerd aan kinderopvang, werktijden en locatie van cursussen, trajecten en dergelijke.

Voorts wordt nog geen doorlopende lijn ervaren van diagnose naar de inzet van ontwikkelingsinstrumenten naar bemiddeling naar een werkgever. Oorzaken zoekt men in het feit dat aanbieders te weinig gericht zijn op de koppeling van ontwikkeling en bemiddeling en dat werkcoaches soms minder gericht zijn op het lange termijnperspectief van werkzoekenden. Knelpunten in de samenwerking intern binnen het Instrumentenhuis en tijdverlies door veel 'schakels' in het werkproces spelen hierbij ook een rol. Na elk instrument moet de werkzoekende terug naar de werkcoach voor de volgende stap.

Als laatste punt lijkt de invloed van Instrumentenhuis-medewerkers op het beleid ten aanzien van inkoop van instrumenten (nog) beperkt te zijn. Ervaringen met instrumenten worden deels meegenomen in de inkoop, maar niet op een systematische manier, hoewel hiervoor recent meer aandacht is.

0.5 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen worden in dit rapport een aantal aanbevelingen gedaan om de inzet van re-integratie-instrumenten in de uitvoering beter te ondersteunen. De aanbevelingen gaan over verbetering van het kennisfundament, de organisatie en het instrumenten-aanbod.

De kennislijn

Een belangrijke bevinding is dat de werkcoaches vooral op ervaringskennis leunen en dat er geen gedeelde 'kenniscultuur' is. Dat levert onder meer risico's op voor de kwaliteit van de dienstverlening en voor rechtsgelijkheid. Voorwaarden om de kennisbasis van de werkcoaches te verbeteren zijn:

- 1) **Maak een beweging van subjectieve naar intersubjectieve besluitvorming.**

Dat kan door op teamniveau kennisuitwisseling tussen uitvoerders te bevorderen en systematiseren. Uiteraard speelt kennis van wet- en regelgeving alsmede beheersing van gesprekstechnieken en registratievaardigheden een rol (zoals nu ook in de leerlijnen van de W&I-academie wordt aangeboden). Daarnaast is echter minstens zo belangrijk om de 'levende' ervaring van werkcoaches te delen, bijvoorbeeld de inschatting van de situatie van de werkzoekenden en de inzet van instrumenten.

Een systematische vorm van intervisie over casussen kan bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming én het ontstaan van een gedeeld handelings- of besluitvormingsperspectief.

- 2) **Vergroot de kenbaarheid van instrumenten.** De werkdruk van uitvoerders is behoorlijk hoog en er is weinig tijd om zich te verdiepen in de complexe en dynamische omgeving waarin zij hun werk uitvoeren.

Om de werkcoaches meer grip te geven, kan worden gedacht aan:

- De vermindering van de hoeveelheid instrumenten en aanbieders;
- Ondersteuning van de besluitvorming door 'expertsystemen', d.w.z. informatiesystemen die het keuzeproces kunnen ondersteunen. Zo werd enkele malen het idee van een 'instrumentenwijzer' geopperd dat op basis van een aantal kenmerken suggesties voor relevante instrumenten zou kunnen doen;
- Bied informatie over instrumenten aan op verschillende manieren, door kernachtige schriftelijke informatie, maar door ook visuele en interactieve middelen in te zetten.

- 3) **Vul ervaringskennis aan met wetenschappelijke inzichten over re-integratie en re-integratie instrumenten.** Nu zijn uitvoerders doorgaans weinig gericht op het verwerven van dergelijke kennis, al was het maar omdat ze er weinig tijd voor hebben. Mogelijk kunnen functies die een belangrijk klankbord voor uitvoerders zijn, daarin een rol spelen. Denk hierbij aan kwaliteitsmedewerkers of teamleiders.

- 4) **Ontwerp een meer gestructureerde vorm van verzameling van praktijkkennis over instrumenten.** Een suggestie is het werken met reviews over aanbieders of instrumenten, zodat meer inzicht verkregen kan worden in de praktijkervaringen van werkcoaches. Gebruik de praktijkkennis van M&A- en Instrumentenhuis-medewerkers voor beleidsontwikkeling en inkoop.

Deze kennislijn draagt direct bij aan wat in de literatuur 'socioprudentie'¹ wordt genoemd, dat wil zeggen de praktische wijsheid die een sociale professional ontwikkelt om 'goed' te handelen, en retrospectief om te kunnen toetsen of er goed gehandeld is. Deze reflectie draagt bij aan het continu leren van situaties met als doel de praktische wijsheid te vergroten.

De organisatielijn

Hoewel werkcoaches en medewerkers van het Instrumentenhuis hun onderling contact doorgaans als prettig ervaren, is ook gebleken dat de aansluiting tussen de afdelingen kan worden verbeterd. Wat zijn, volgens dit onderzoek, de belangrijkste aangrijpingspunten om de aansluiting te verbeteren?

- 1) **Duidelijker definiëren van rollen, taken en verantwoordelijkheden** in het spel tussen werkcoaches, kwaliteitsmedewerkers, Instrumentenhuismedewerkers en aanbieders. Uitgangspunt is dat werkcoaches casusregie hebben. Er lijkt behoefte aan een meer adviserende rol van het Instrumentenhuis op casusniveau en een sterkere coördinerende rol ten aanzien van het hele instrumentenaanbod.

¹ Spierings et al. (2018). Pleidooi voor socioprudentie in het sociaal werk.

- 2) **Versterking van de kwaliteitszorg.** In het verlengde van het vorige punt lijkt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de instrumenten niet helder belegd: wie is verantwoordelijk en hoe kan kwaliteit worden gemonitord, bewaakt en verbeterd? Hoe kan ervaringskennis daarbij worden gebruikt?
- 3) **Verbeter de communicatie tussen uitvoering en Instrumentenhuis.** Hiervoor worden reeds initiatieven genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de informatievoorziening via het intranet RIO en aansluiting van Instrumentenhuis medewerkers bij M&A-teams. Echter, het gaat breder over de communicatie over en weer over trajecten op casusniveau, maar bijvoorbeeld ook over de verwerking van 'signalen' van werkcoaches, als er knelpunten of lacunes zijn ten aanzien van instrumenten.
- 4) **Harmonisatie van werkprocessen (aanmeldprocedures bij instrumenten).** De werkcoaches ervaren dat verschillen in aanmeldprocedures bijdragen aan de administratiedruk.
- 5) **De sturing meer richten op kwaliteit naast kwantiteit,** d.w.z. op de inzet van passende instrumenten, bevorderen van duurzaam werk/werk met perspectief, en op een doorlopende ontwikkellijn voor werkzoekenden.

Het instrumentenaanbod

Tot slot komen uit het onderzoek drie aanbevelingen voor het instrumentenaanbod voort:

- 1) **Maak het aanbod toegankelijker voor een grotere groep werkzoekenden,** door het aan te passen aan barrières op het gebied van onder meer taal, digitale vaardigheden/middelen en de gezondheidssituatie van werkzoekenden.
- 2) **Bied fysieke dienstverlening en fysieke instrumenten, naast digitale,** zodat deze toegankelijk zijn voor alle werkzoekenden.
- 3) **Ga in gesprek met werkgevers over een passend instrumenten- en vacatureaanbod,** in samenwerking met het Werkgeversservicepunt:
 - Een gevarieerder en duurzamer aanbod aan vacatures en leerwerkplekken.
 - Meer aandacht voor het creëren van passende werkplekken en job carving.
 - Werk met werkgevers aan bewustwording en het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt voor kwetsbare groepen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Deze rapportage bevat de uitkomsten van een explorerend onderzoek naar de inzet van re-integratie-instrumenten door uitvoerend professionals in de gemeente Rotterdam. Aanleiding voor dit onderzoek is de behoefte bij de afdeling Instrumentenhuis van W&I om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de vele, tientallen, instrumenten die worden ingezet om de re-integratie van werkzoekenden met een Participatiewet-uitkering te bevorderen. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat er weinig inzicht is in de toepassing van instrumenten in de praktijk: hoe vaak worden instrumenten ingezet bij welke groepen werkzoekenden én wat zijn factoren die bepalen waarom werkcoaches instrumenten wel of niet inzetten?

Ook de wetenschappelijke literatuur geeft aanleiding om de blik te richten op de uitvoeringspraktijk. Traditioneel richt onderzoek naar effectiviteit van re-integratie zich vooral op de werkzaamheid van specifieke re-integratie instrumenten. Startpunt van dit onderzoek is echter het besef dat voor de effectiviteit van de re-integratie het handelen van uitvoerend professionals en hun afwegingen bij de inzet van instrumenten minstens zo belangrijk zijn als de specifieke effectiviteit van een instrument. Uitvoerend professionals zoals gemeentelijke werkcoaches vormen een cruciale schakel in het proces van het goed ondersteunen van werkzoekenden (zie onder meer Van Berkel et al. 2010).

Wetenschappelijke overzichtsstudies naar de effectiviteit van re-integratie laten zien dat interventies een (klein) positief effect hebben, maar vooral dat dit een heterogeen effect is. Dit betekent dat er variatie is in effectiviteit *tussen* type re-integratie en doelgroepen en *binnen* type re-integratie en doelgroepen (o.a. Card et al., 2015 in: Blonk, 2016). Deze variatie betekent dat het uitmaakt wat er gebeurt bij de begeleiding van werkzoekenden. De kwaliteit van het handelen van uitvoerend professionals kan het verschil maken (Blonk, 2016).

Doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in de inzet van instrumenten, de daarbij gemaakte afwegingen van professionals en ervaringen met het aanbod aan instrumenten. Het onderzoek hoopt daarmee aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de dienstverlening, voor verbeterde inzet van instrumenten en voor inkoop van re-integratie instrumenten.

1.2 Organisatiecontext

De werkcoaches, werkzaam in de afdelingen Mens en Arbeidsontwikkeling (M&A), begeleiden werkzoekenden met een verondersteld overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.² Zij doen dit door zelf deze werkzoekenden te stimuleren en begeleiden (de zg. eigen dienstverlening, EDV), door gebruik te maken van aanbod in de wijk of door gebruik te maken van de re-integratie-instrumenten van de afdeling Instrumentenhuis.

De afdeling Instrumentenhuis is sinds twee jaar operationeel. Doel van de afdeling is de ontwikkeling en het beheer van Instrumenten ten behoeve van uitvoering van de Participatiewet.

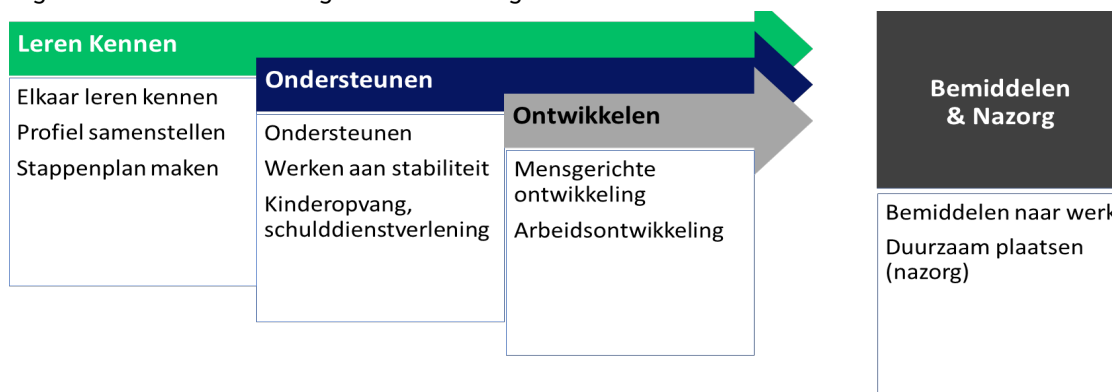
² Werkzoekenden met een verondersteld grote afstand tot de arbeidsmarkt worden, met als doel andere vormen van maatschappelijke participatie, begeleid door de activeringscoaches van de afdeling Prestatie010.

Daarmee bedient het Instrumentenhuis, naast andere uitvoerders, de werkcoaches van de M&A-afdelingen.³ Het Instrumentenhuis kent zowel interne als externe instrumenten. Interne instrumenten zijn medewerkers van de afdeling zelf die zich bezighouden met jobhunting, recruitment, jobcoaching en bijv. het organiseren van evenementen zoals arbeidsmarktdagen voor werkgevers en werkzoekenden. Externe instrumenten worden door externe aanbieders uitgevoerd. Deze instrumenten worden beheerd door de ontwikkelcoaches van het Instrumentenhuis. De werkcoaches van M&A

kunnen zowel interne als externe instrumenten inzetten voor de werkzoekenden.

De re-integratie-instrumenten van het Instrumentenhuis hebben verschillende functies die het proces van arbeidsontwikkeling en toetreding tot de arbeidsmarkt in de verschillende fases kunnen ondersteunen. Er wordt onderscheid gemaakt in diagnostische instrumenten (leren kennen), ondersteuningsinstrumenten, ontwikkelingsinstrumenten en instrumenten voor de bemiddeling en nazorg. In onderstaand schema is dit verbeeld.

Figuur 1 Dienstverleningsfasen en re-integratie instrumenten



Bron: Bijlage bij derde tertaalrapportage Werk & Inkomen. De effectiviteit van re-integratie instrumenten, 2022.

1.3 Theoretisch perspectief

Een belangrijke focus in dit onderzoek is het handelen van de werkcoaches, of meer in het bijzonder de besluitvorming van de werkcoaches over de inzet van re-integratie-instrumenten. Twee concepten zijn behulpzaam bij de beschrijving van uitvoeringspraktijk: de werkcoach als 'street-level bureaucrat' en het besluitvormingsmodel van Spierts et al. (2017).

Werkcoach als 'street-level bureaucrat'

De positie van werkcoaches van de Mens- en Arbeidsontwikkelingsafdelingen kan worden getypeerd als die van 'street-level bureaucrat' (Lipsky 1982). Dit zijn professionals wier functie gekenmerkt wordt door een direct en veelvuldig

contact met burgers aan wie ze diensten verlenen. Omdat die situaties vaak complex zijn en sterk kunnen variëren en er besluiten moeten worden genomen over de toepassing van (soms) schaarse hulpbronnen, beschikken deze 'street-level bureaucrats' over discretionaire ruimte (ruimte voor eigen beoordeling). Dagelijks nemen zij beslissingen over de toepassing van het beleid in concrete cases.

³ Het Instrumentenhuis heeft ook instrumenten voor mensen met een arbeidsbeperking (Rotterdam Inclusief), voor jongeren (het Jongerenloket) en werkzoekenden met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (afdeling Prestatie010)

Dat is een reden voor diverse auteurs om deze professionals eerder als 'producenten' van beleid te zien dan als 'uitvoerders' van beleid (Loyens en Maesschalk 2010).

De discretionaire ruimte van deze professionals een spanningsvolle ruimte. De behoefte aan ruimte om maatwerk voor burgers te kunnen leveren kan op gespannen voet staan met andere publieke waarden (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid), organisatiebelangen (politiek, financieel) en organisatorische voorwaarden (regelgeving, caseload, administratieve verplichtingen, beschikbaar aanbod van instrumenten). Tegenover deze waarden, belangen en condities treffen we de burger met diens noden, wensen, persoonlijke kenmerken en geschiedenis van zorgafhankelijkheid. De 'street-level bureaucrat' laveert tussen deze polen, en koerst daarbij op persoonlijke waarden, kennis en professionele ervaring.

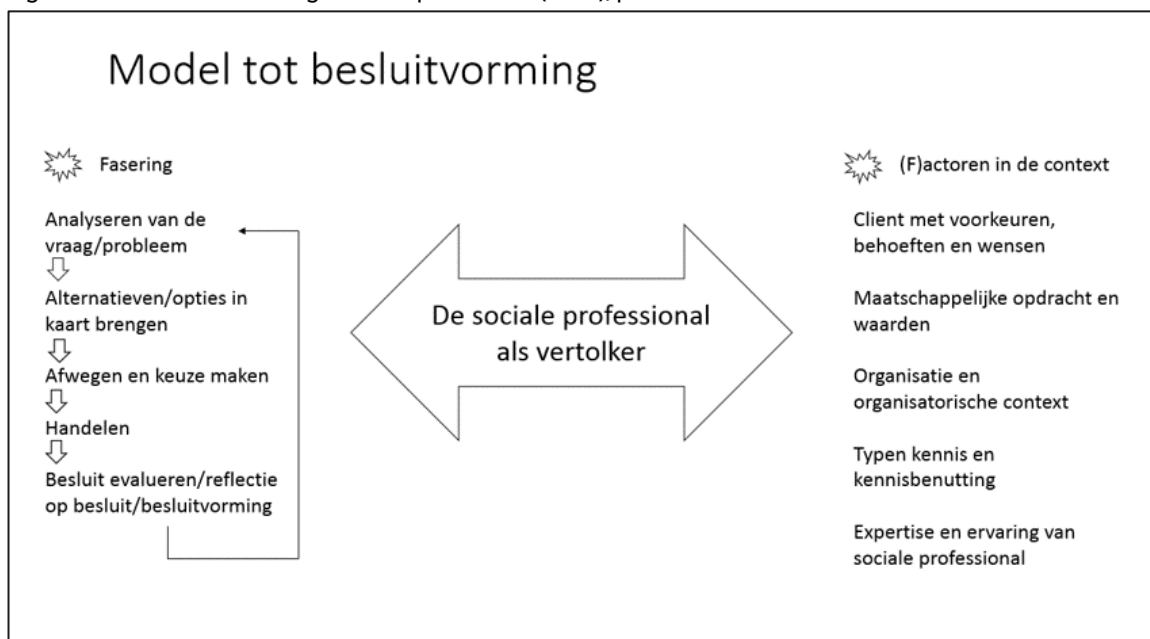
Diverse onderzoeken tonen dat zowel karakteristieken van de professional, van de burger en van de organisatie van invloed zijn op de benutting van de discretionaire ruimte en het

besluitvormingsproces van de professional (Loyens en Maesschalk 2010). Eén van de weinige empirische onderzoeken naar het relatieve gewicht van deze aspecten lijkt erop te duiden dat met name organisatie-kenmerken bepalend zijn, evenals de kenmerken van werkzoekenden – en in mindere mate de kenmerken van de professional zelf. (Scott 1997)

Besluitvorming van uitvoerend professionals

Spierts et al. (2017) hebben in vier verschillende contexten waarin sociaal werkers actief zijn onderzoek gedaan naar hoe besluitvorming plaats vindt.⁴ Doel was om inzicht te krijgen in de actoren en factoren die de dagelijkse besluitvorming door uitvoerders beïnvloeden. De onderzoekers schetsen een divers beeld van de besluitvormingsprocessen door sociaal professionals. Het is een beeld van een behoorlijk individuele en intuïtieve praktijk. Desalniettemin zijn de auteurs erin geslaagd om in een model aan te geven wat belangrijke factoren zijn in het besluitvormingsproces. In onderstaand plaatje wordt de uitkomst van deze studie verbeeld:

Figuur 2 Besluitvormingsmodel Spierts et al. (2017), p. 100.



⁴ Een wijkteam, een activeringsteam, een schuldenteam en een wijkgericht zorgteam voor mensen met psychiatrische aandoeningen (FACT team).

1.4 Vraagstelling en methode

In dit onderzoek staan de volgende drie vragen centraal:

- 1: *Welke instrumenten uit het Instrumentenhuis worden voor welke doelgroepen ingezet, en door welke teams?*
- 2: *Welke factoren beïnvloeden de besluitvorming over de inzet van instrumenten? En welke rol speelt het Instrumentenhuis hierbij?*
- 3: *Hoe waarderen medewerkers van M&A afdelingen en het Instrumentenhuis het huidige (totaal)aanbod van instrumenten van het Instrumentenhuis?*

Onderzoeksstrategie: lerende evaluatie

Het onderzoek heeft een verkennend karakter en draait om een fenomeen waarbij diverse actoren betrokken zijn. Daarom is bedacht om reeds tijdens de onderzoekscyclus met deze actoren te reflecteren op tussentijdse bevindingen en is gekozen voor de strategie van de lerende evaluatie. (Van Veen et al. 2016)

In drie rondes zijn reflectie-bijeenkomsten met belanghebbenden georganiseerd. Het doel van deze bijeenkomsten was om duiding te geven aan de onderzoeksresultaten, de consequenties doordenken voor uitvoering en beleid en het identificeren van hiaten in de kennis voor het vervolg van het onderzoek. Aan deze gesprekken nam een groep betrokkenen bestaande uit uitvoerders (werkcoaches, kwaliteitsmedewerkers), managers en beleidsadviseurs deel. Het betrof een gemengde groep van zowel de uitvoerende afdelingen (M&A, Prestatie010, Jongerenloket), als de beleidsafdeling BSA en uiteraard het Instrumentenhuis.

Onderzoeksmethoden: mixed methods

De onderzoeksvragen zijn met behulp van een mixed methods-aanpak beantwoord. We hebben een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden gebruikt. Daarnaast hebben we als overkoepelende aanpak gekozen voor 'lerend evalueren'. De methoden lichten we hieronder toe. Bijlage G geeft een uitgebreidere verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden en het leren evalueren.

Kwantitatieve data-analyse

De eerste onderzoeksvraag (naar het gebruik van instrumenten) hebben we met behulp van data-analyse beantwoord. OBI heeft een analyse uitgevoerd van data over werkzoekenden die onder de Participatiewet vallen, uit de registratiesystemen RMW en Socrates. Deze data zijn verrijkt met CBS microdata over demografische kenmerken van werkzoekenden. De data-analyse had een brede scope die niet alleen de M&A afdelingen omvatte, maar ook de andere uitvoerende afdelingen met betrekking tot de Participatiewet, Prestatie10 en het Jongerenloket, die respectievelijk minder kansrijke werkzoekenden en jongeren als hun doelgroep hebben.

OBI heeft vervolgens een beschrijvende analyse uitgevoerd van de inzet van instrumenten naar kenmerken van de doelgroep, naar afdelingen en teams en naar type instrument. Daarbij zijn we uitgegaan van aanmeldingen op een instrument in de onderzoeksperiode 2019-2021. Tevens is een regressieanalyse uitgevoerd om te bepalen welke kenmerken van de werkzoekende de meeste invloed hebben op het aanbod van een (type) instrument.

Kwalitatieve onderzoeksmethoden

De tweede onderzoeksvraag (naar factoren die de besluitvorming van werkcoaches beïnvloeden) en de derde onderzoeksvraag (naar waardering van het aanbod) hebben we met behulp van kwalitatieve methoden beantwoord.

Naast de interviews met 21 werkcoaches van de M&A-afdelingen Noord en Zuid, is een focusgroep-gesprek uitgevoerd met vijf kwaliteitsmedewerkers. Tevens zijn 13 gesprekken tussen werkcoaches en werkzoekenden geobserveerd. Het zijn gesprekken met werkcoaches die daarvoor geïnterviewd zijn en waarin voorzien was dat de inzet van instrumenten ter sprake zou komen. Na de observaties zijn korte gesprekken met de werkcoaches gevoerd waarin de werkcoaches een nadere toelichting op het verloop van het gesprek gaven.

Wat betreft het Instrumentenhuis hebben we interviews met 10 medewerkers van de afdeling Instrumentenhuis uitgevoerd, verdeeld over de verschillende teams, en interviews met vier sleutelpersonen die meer indirect met de inzet van instrumenten te maken hebben, ter aanvulling van hiaten in de analyse.

1.5 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de kwantitatieve analyse. Dit hoofdstuk biedt inzicht in het volume van het gebruik van instrumenten en de spreiding daarvan over verschillende afdelingen. Ook wordt de samenhang beschreven tussen de inzet van (type) instrumenten en kenmerken van de werkzoekendenpopulatie.

In hoofdstuk 3 staat het perspectief van de werkcoaches centraal en wordt beschreven wat hun ervaringen met en opvattingen zijn over de inzet van instrumenten en het instrumentenaanbod.

In hoofdstuk 4 komen de ervaringen van de medewerkers van het Instrumentenhuis met de inzet van instrumenten en het instrumentenaanbod naar voren.

Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste bevindingen samen en bevat aanbevelingen op basis van de bevindingen.



2 De inzet van re-integratie-instrumenten in de periode 2019-2021

2.1 Inleiding

Onderdeel van het onderzoek naar het Instrumentenhuis is een analyse van de re-integratieinstrumenten die in een periode van drie jaar (2019-2021) bij Rotterdamse werkzoekenden zijn ingezet.⁵ Leidende vraag hierbij is voor welk instrumentarium wordt gekozen bij verschillende doelgroepen en, hiermee vaak samenhangend, welke afdelingen die instrumenten inzetten om de werkzoekende weer naar de arbeidsmarkt te leiden.⁶

2.1.1 Aanpak van de data-analyse

In de onderzoeksperiode zijn meer dan 200 verschillende instrumenten ingezet. Daarom zijn de instrumenten ingedeeld in vijf door het Instrumentenhuis in haar plan van aanpak en doelstellingen gehanteerde categorieën: 'Leren kennen', 'Ondersteunen', 'Ontwikkelen', 'Bemiddelen' en 'Nazorg'. Daarnaast is ervoor gekozen om voor 'HalloWerk' een aparte categorie te maken, omdat dit een matchingsinstrument is dat niet goed is in te delen bij de andere categorieën. De indeling is gebaseerd op de verschillende fases in het werkproces die een werkzoekende kunnen ondersteunen in de (terug)weg naar de arbeidsmarkt.



⁵ Voor de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk re-integratieinstrumenten kortweg 'instrumenten' genoemd

⁶ In de analyse zijn uitsluitend instrumenten meegenomen die worden geregistreerd in het systeem van W&I (RMW). Er kunnen aan werkzoekenden ook ondersteunings- of ontwikkelingsinstrumenten worden aangeboden door MO (bijvoorbeeld in zorg en onderwijs), die niet worden geregistreerd in RMW. Daarnaast is er ook aanbod van welzijnsorganisaties in de wijk (bijv. taalcursussen en beweegcursussen). Voor jongeren geldt eveneens dat door het cluster MO of welzijn instrumenten worden ingezet, die niet in deze registratie zichtbaar zijn. Ook het verrichten van vrijwilligerswerk is niet in deze cijfers opgenomen.

Tabel 1 Indeling instrumenten in categorieën

- Onder '**leren kennen**' vinden we veelal diagnose-instrumenten, die de werkcoach behulpzaam zijn bij het in beeld brengen van de persoonskenmerken en vaardigheden van de werkzoekende;
- Onder '**ondersteunen**' vallen instrumenten die erop zijn gericht eventuele belemmeringen die re-integratie in de weg staan, weg te nemen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om schuldproblematiek of (psychische) gezondheidsproblematiek;
- Bij '**ontwikkelen**' gaat het om de ontwikkeling van de vaardigheden van de werkzoekende, als dit naar het oordeel van de werkcoach nodig is om de kansen op re-integratie van de werkzoekende te vergroten;
- Onder '**bemiddeling**' vallen instrumenten die direct gericht zijn op het in contact brengen van de werkzoekende met een potentiële werkgever;
- '**Nazorg**' staat voor de begeleiding die een werkzoekende enige tijd kan krijgen als deze succesvol is bemiddeld naar een nieuwe arbeidsplaats;

HalloWerk is het matchingsplatform van de gemeente dat werkzoekenden en werkgevers direct met elkaar in contact brengt. Op dit platform, dat alleen gebruikt kan worden door jobready werkzoekenden, kan de werkzoekende ook online trainingen volgen om zijn/haar vaardigheden te vergroten

In de analyse is gekeken hoe vaak deze instrumentcategorieën zoals geregistreerd in RMW in de afgelopen drie jaar werden ingezet, waarbij onderscheid is gemaakt naar de volgende kenmerken:

- Sekse
- Leeftijd
- Gezinsvorm
- Gebied
- Migratieachtergrond
- Opleidingsniveau;
- Statushouderschap.

Daarnaast is gekeken in welke mate de diverse soorten instrumenten zijn ingezet door de verschillende afdelingen van de clusters W&I en MO die instrumenten bij hun cliënten inzetten. Het gaat dat om de afdelingen M&A Noord, M&A Zuid, het Jongerenloket en Prestatie010. Overigens werden de resultaten van de data-analyse besproken in enkele leer- en reflectiesessies. De uitkomsten van de sessies worden in de rapportage weergegeven in aparte tekstvakken, voor zover zij een (aanvullende) verklaring vormen voor de gevonden resultaten.

2.1.2 Indeling van hoofdstuk 2

De analyse is als volgt opgebouwd:

- In paragraaf 2 wordt geïnventariseerd in welke mate de verschillende soorten instrumenten werden ingezet. Dit wordt gedaan aan de hand van het aantal aanmeldingen op een instrument van werkzoekenden die instrumentarium kregen aangeboden;
- In paragraaf 3 wordt gekeken naar de inzet van instrumentarium en de soort instrumenten die per werkzoekende werden ingezet, aan de hand van de kenmerken leeftijd, sekse, huishoudentype, opleidingsniveau, migratieachtergrond en statushouderschap;
- In paragraaf 4 worden de belangrijkste bevindingen puntsgewijs op een rij gezet.

2.2 Inzet van de instrumenten naar soort

In deze paragraaf inventariseren we in welke mate de verschillende soorten instrumenten werden ingezet. De analyse gaat uit van het aantal aanmeldingen op een instrument van werkzoekenden, die instrumentarium kregen aangeboden. Werkcoaches kunnen voor één werkzoekende dus meerdere aanmeldingen doen, ook voor verschillende soorten instrumenten.

2.2.1 Ontwikkeling inzet instrumenten 2019-2021

In de periode 1 januari 2019-1 januari 2022 staan rond 79.700 aanmeldingen op een re-integratieinstrument geregistreerd.⁷ De ontwikkeling van het jaarlijks aantal aanmeldingen staat in de onderstaande tabel. We zien dat in 2020 sprake is van een sterke daling van het aantal aanmeldingen ten opzichte van het voorgaande jaar, en dat in 2021 sprake is van een stabilisatie. Nemen we de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden in het cijfer mee, dan zien we dat het gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende daalde van 2,2 in 2019 naar 1,8 in 2021. In de onderste rij is te zien dat in 2020 en 2021 rond een derde van de werkzoekenden een instrument kreeg aangeboden, terwijl dit in 2019 nog 44% bedroeg. Deze kengetallen geven aan dat in 2020 in vergelijking met het voorgaande jaar de inzet van re-integratieinstrumentarium substantieel daalde, terwijl het in 2021 min of meer stabiliseerde.

Tabel 2 Aantal aanmeldingen op een re-integratieinstrument

	2019	2020	2021
Aantal aanmeldingen op een re-integratieinstrument	32.898	23.561	23.217
Aantal werkzoekenden met minimaal één aanmelding	14.944	12.450	13.189
Gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende	2,2	1,9	1,8
Totaal aantal geregistreerde werkzoekenden	33.594	36.935	38.510
Percentage aangemelde werkzoekenden t.o.v. het totaal aantal werkzoekenden	44%	34%	34%

⁷ In het bestand vinden we 3.938 aanmeldingen die als 'onjuist' staan geregistreerd. Deze zijn in de analyse niet meegenomen.

Uit de leer- en reflectiesessies

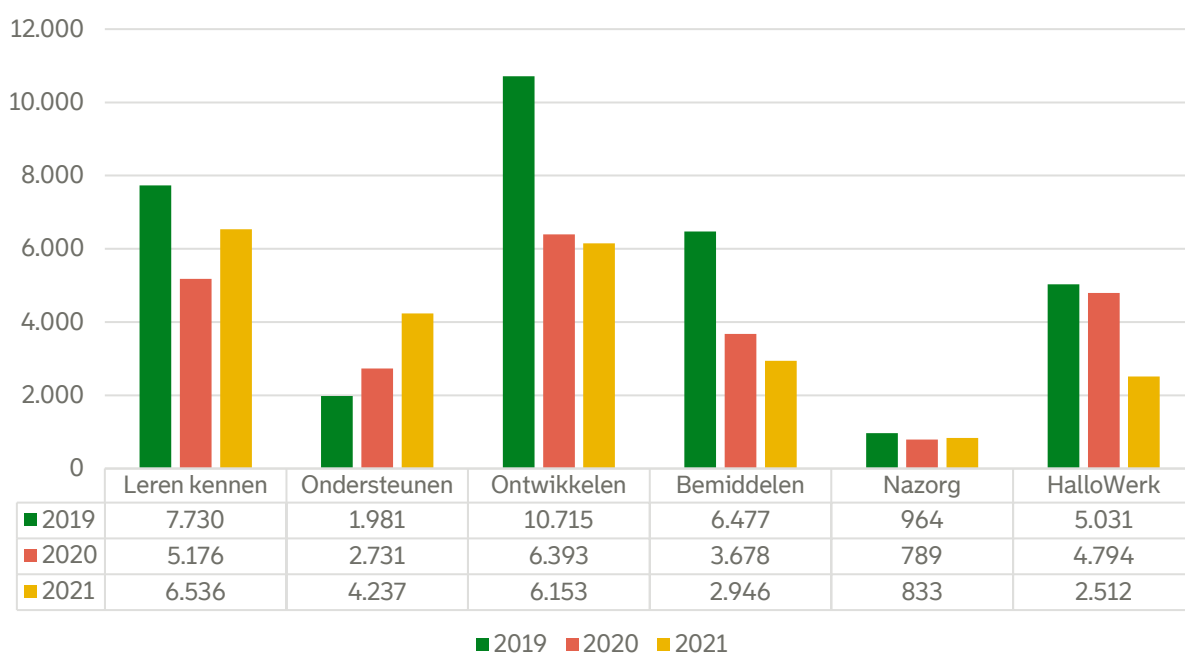
Als verklaring voor de daling van het aantal aanmeldingen in de periode 2019-2020 kwam naar voren:

- Invloed van corona op de arbeidsmarkt. Door corona is er met name in 2020 minder vraag vanuit de arbeidsmarkt. Later, toen de maatregelen weer minder werden, trok de arbeidsmarkt aan en stroomden de gemakkelijk bemiddelbare werkzoekenden weer uit;
- Veel dienstverlening is digitaal geworden tijdens de coronacrisis. Niet alle werkzoekenden zijn digitaal vaardig, waardoor minder instrumenten zijn ingezet.

2.2.2 Inzet van instrumenten per categorie

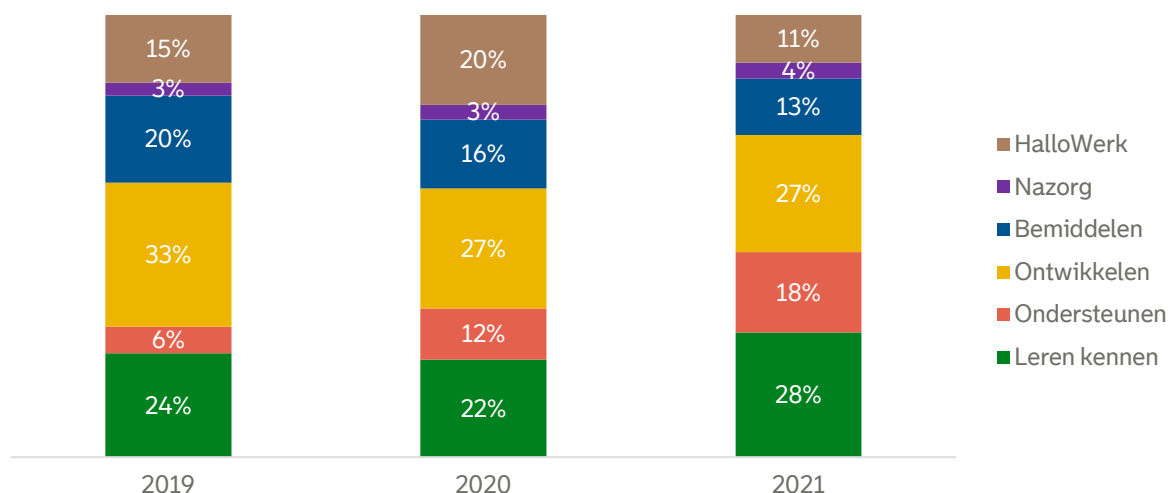
In de volgende figuur is te zien dat het aantal aanmeldingen voor de meeste categorieën in 2020 daalde, terwijl dit in 2021 weer aantrok. Alleen bij de categorie 'bemiddelen' en bij HalloWerk is de daling sterk doorgezet. Ook de categorie 'ontwikkelen' laat een daling zien, maar minder sterk. Het aantal aanmeldingen op ondersteunende instrumenten is elk jaar gestegen.

Figuur 3 Aantal aanmeldingen per categorie instrumenten per jaar (2019-2021)



Verhoudingsgewijs nam het aantal aanmeldingen in de categorieën 'leren kennen en ondersteunen' in de onderzoeksperiode toe, terwijl deze in de categorie 'bemiddelen' en bij HalloWerk afnam. Dat is te zien in de onderstaande figuur.

Figuur 4 Percentage aanmeldingen op instrumenten per categorie per jaar (2019-2021)



Relateren we de cijfers aan de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden in de drie onderzoeksjaren, dan zien we de geschetste trends bevestigd. In 2020 zien we een substantiële daling van de inzet van diagnose-, ontwikkelings- en bemiddelingsinstrumenten, terwijl de inzet van deze instrumenten in 2021 min of meer stabiliseert. De inzet van ondersteuningsinstrumenten stijgt elk jaar, terwijl de inzet van 'HalloWerk' in het laatste jaar juist een relatief sterke daling laat zien (zie Tabel 3).

Uit de leer- en reflectiesessies

De verschuiving naar verhoudingsgewijs meer aanbod van diagnose-, ondersteunings- en ontwikkelingsinstrumentarium is het resultaat van een relatieve toename van de groep werkzoekenden met problematiek, mede door het aantrekken van de arbeidsmarkt. Hierdoor is de aandacht van beleid en uitvoering verschoven naar instrumenten die belemmeringen in kaart kunnen brengen en die zijn gericht op ontwikkeling van de werkzoekende. De aandacht is minder komen te liggen op bemiddeling, ook al omdat het aandeel direct bemiddelbare werkzoekenden in het bestand afneemt. Ook medewerkers van het Jongerenloket signaleren dat het aandeel jongeren met multiproblematiek toeneemt. Volgens hen meldden tijdens de coronacrisis zich veel meer jongeren aan voor een uitkering. Het Jongerenloket heeft toen een speciaal team Uitstroom opgezet. Dit hielp de meer zelfredzame jongeren aan het werk. Wat nu over is, is een groep minder zelfredzame werkzoekenden die niet goed matcht met de arbeidsmarkt.

Tabel 3 Aantal aanmeldingen per categorie instrumenten, en het percentage per categorie berekend over het totaal aantal geregistreerde werkzoekenden in het betreffende jaar

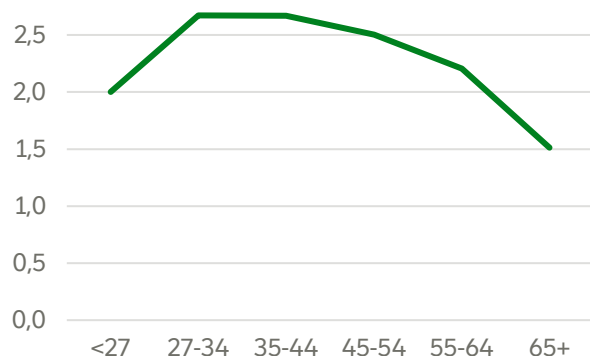
	Aantal aanmeldingen			Percentage aanmeldingen t.o.v. het totaal aantal werkzoekenden		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Leren kennen	7.730	5.176	6.536	23%	14%	17%
Ondersteunen	1.981	2.731	4.237	6%	7%	11%
Ontwikkelen	10.715	6.393	6.153	32%	17%	16%
Bemiddelen	6.477	3.678	2.946	19%	10%	8%
Nazorg	964	789	833	3%	2%	2%
HalloWerk	5.031	4.794	2.512	15%	13%	7%
Totaal	32.898	23.561	23.217			

Bijlage C bevat een top 10 van ingezette instrumenten. Bijlage D geeft aan per categorie (leren kennen, ondersteunen, etc) welke 10 instrumenten het meest worden ingezet.

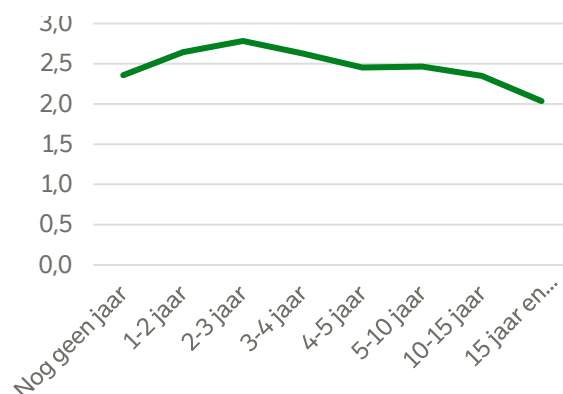
2.2.3 Aantal aanmeldingen per werkzoekende

Het gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende die een minimaal één instrument kregen aangeboden over de drie onderzoeksjaren bedraagt 2,5. Het grootste aanbod is aan de 27 tot 34-jarigen. Daarna neemt de inzet geleidelijk af. Daarnaast neemt de inzet af vanaf de periode dat de werkzoekende drie tot vijf jaar een uitkering heeft. Het gemiddeld aantal aanmeldingen per sekse is nagenoeg identiek.

Figuur 5 Gemiddeld aantal aanmeldingen naar leeftijd



Figuur 6 Gemiddeld aantal meldingen naar uitkeringsduur



In de volgende figuur staat het gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende per afdeling. Daarin zien we dat het M&A Zuid gemiddeld wat meer aanmeldingen doet dan M&A Noord. Het Jongerenloket en Prestatie010 doen duidelijk minder aanmeldingen dan de beide afdelingen M&A.⁸

⁸ Hierbij moet nogmaals worden aangetekend dat in deze analyse alleen het aanbod van het Instrumentenhuis Werk is meegenomen. Door MO of welzijnspartijen aangeboden instrumenten zijn dus niet meegeteld.

Figuur 5 Gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende per afdeling



2.2.4 Inzet van instrumenten per afdeling

In de onderstaande tabel zien we het aantal aanmeldingen per afdeling, zoals geregistreerd in RMW.

Tabel 4 Aantal aanmeldingen per afdeling per jaar

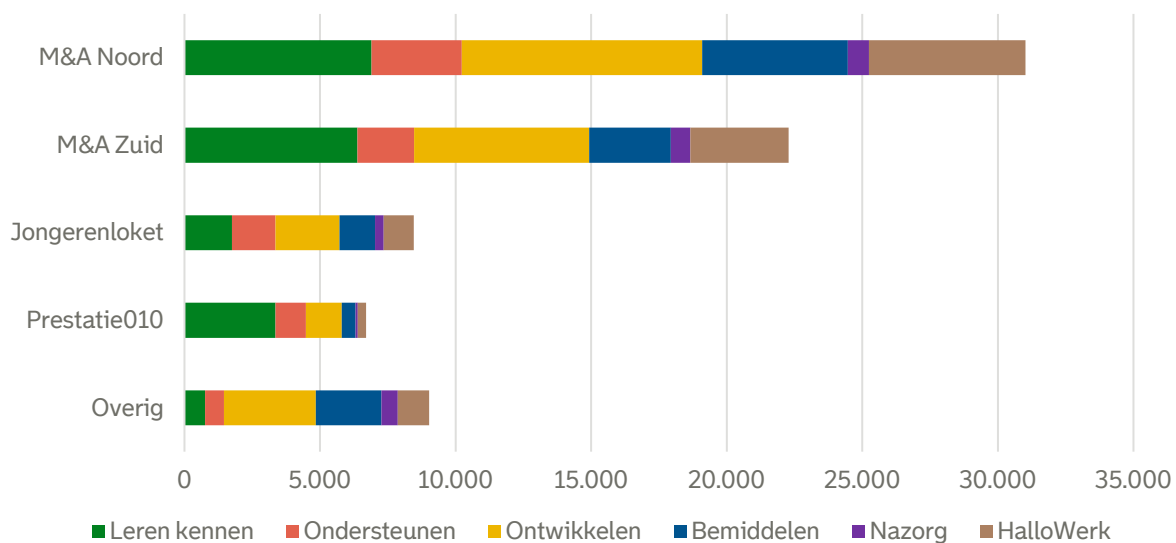
	2019	2020	2021
M&A Noord	13.193	9.452	8.376
M&A Zuid	9.654	5.505	7.123
Jongerenloket	2.422	2.732	3.304
Prestatie010	2.868	1.899	1.931
Overig	4.761	3.973	2.483
Totaal	32.898	23.561	23.217

In de onderstaande grafiek is te zien hoeveel aanmeldingen op de zes instrumentcategorieën door de verschillende afdelingen zijn gedaan. De afdelingen M&A melden veruit het meest aan op een instrument. Bij Prestatie010 het zwaartepunt op leren kennen en ondersteuning, terwijl bij het Jongerenloket het accent ligt op ontwikkelen. Kijken we naar de beide afdelingen M&A, dan zien op Zuid wat meer aanmeldingen op leren kennen, ontwikkelen en nazorg worden gedaan. In Noord zien we wat meer aanmeldingen op bemiddelingsinstrumenten.

Uit de leer- en reflectiesessies

De caseload van M&A Zuid telt volgens de medewerkers verhoudingsgewijs minder bemiddelbare werkzoekenden. (Dit wordt bevestigd in de analyse van de populatie in bijlage B: M&A Zuid telt verhoudingsgewijs meer laagopgeleiden en meer werkzoekenden met een migratieachtergrond). Dit verklaart de lagere inzet op bemiddeling, en meer op diagnose en ontwikkeling. Daarnaast wordt als verklaring het programma 'Samen voor Zuid' genoemd, dat ook meer is gericht op deze aspecten van arbeidsontwikkeling

Figuur 6 Aantal aanmeldingen naar categorie instrumenten per afdeling 2019-2021



Voor de grootste vier afdelingen (M&A Noord en Zuid, Jongerenloket en Prestatie010) geven we in bijlage E een overzicht van het aantal aanmeldingen op de instrumentcategorieën per team.

2.3 Inzet van instrumenten naar kenmerken van de werkzoekende

In deze paragraaf wordt gekeken naar de inzet van het instrumentarium naar de kenmerken van de werkzoekenden. Bij ruim 28.300 werkzoekenden (53% van alle werkzoekenden) werden in de onderzoeksperiode van drie jaar één of meer instrumenten ingezet. In de onderstaande tabel is te zien bij hoeveel werkzoekenden minimaal één instrument is ingezet, en welk percentage dit is van het totaal aantal werkzoekenden bij de verschillende afdelingen.

Tabel 5 Aantal en percentage werkzoekenden per afdeling met minimaal één aanmelding in de onderzoeksperiode

	Aantal	% werkzoekenden per afdeling	Totaal aantal werkzoekenden
M&A Noord	9.121	80%	11.427
M&A Zuid	7.246	84%	8.642
Jongerenloket	2.745	66%	4.136
Prestatie010	4.763	25%	19.361
Overig	4.484	43%	10.398
Totaal	28.359	53%	53.964

In de tabel is te zien dat de meeste werkzoekenden die instrumentarium kregen aangeboden te vinden zijn bij beide afdelingen M&A. Bij het Jongerenloket en met name Prestatie010 worden er in mindere mate instrumenten ingezet. Bij de afdelingen M&A is te zien dat in Noord het absolute aantal werkzoekenden dat een instrument kreeg aangeboden weliswaar groter is, maar dat op Zuid een groter *percentage* werkzoekenden een aanbod krijgt. Dit heeft te maken met het grotere aanbod van werkzoekenden in Noord.

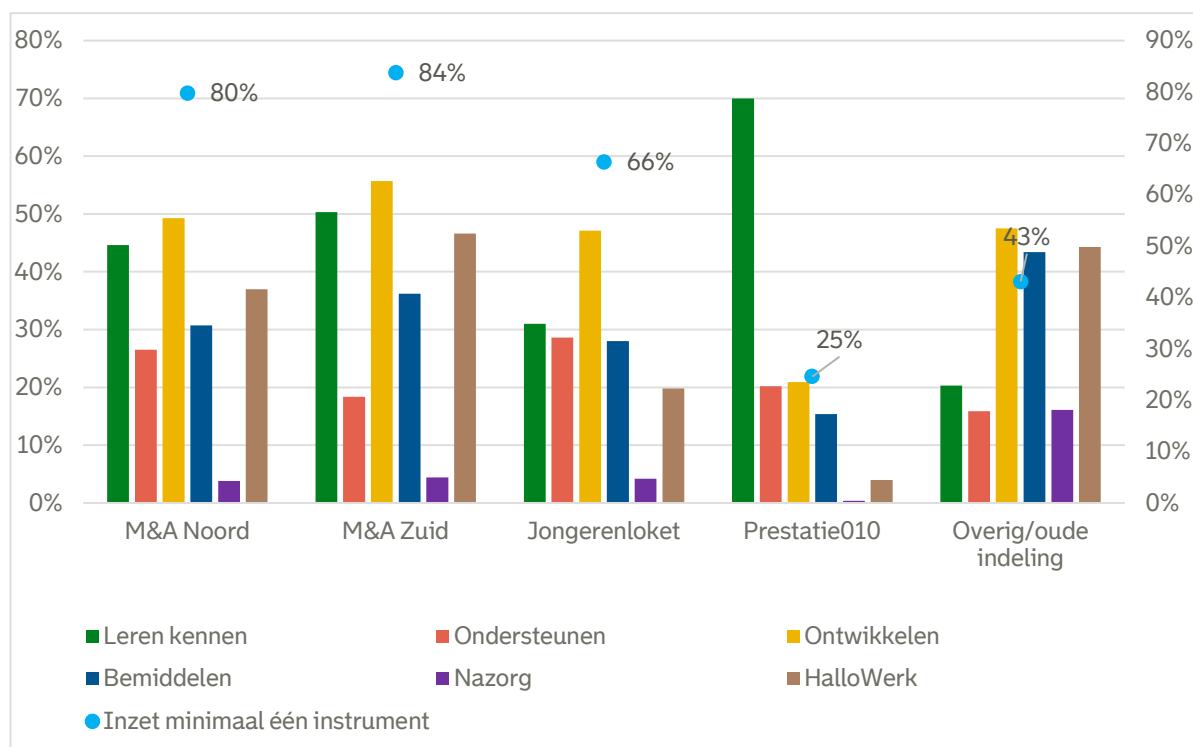
2.3.1 Inzet van soort instrumenten per afdeling

In de onderstaande figuur zijn de categorieën van instrumenten te zien die per werkzoekende per afdeling werden ingezet. De percentages zijn berekend over de werkzoekenden die op minimaal één instrument werden aangemeld. Aan de bolletjes is te zien bij welk percentage van de werkzoekenden in de onderzoeksperiode minimaal één instrument werd ingezet.

Uit de leer- en reflectiesessies

Voor werkzoekenden in Prestatie010 wordt ook instrumentarium door MO (bijvoorbeeld in zorg en onderwijs) ingezet, dat niet wordt geregistreerd in RMW. Ook het verrichten van vrijwilligerswerk is niet in deze cijfers opgenomen

Figuur 7 Inzet van instrumenten per werkzoekende per afdeling naar soort instrument (percentages)



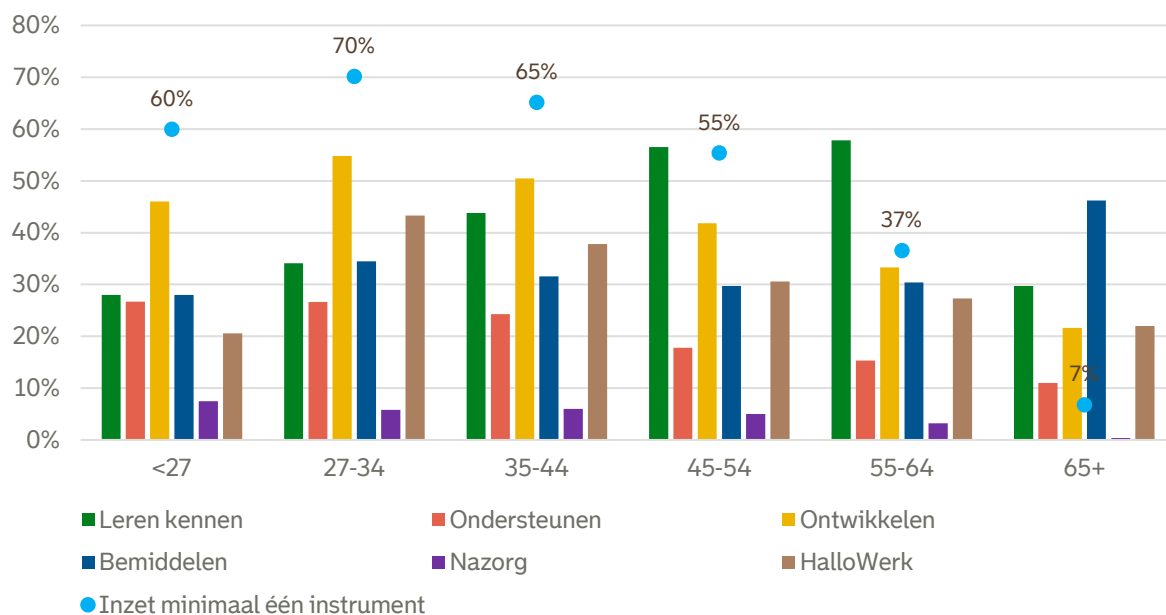
Bij de afdelingen M&A ligt dit percentage rond de 80%; bij de andere afdelingen ligt dit duidelijk lager. In de vergelijking met figuur 2.6 valt op dat het totaal *aantal* aanmeldingen bij M&A Noord groter is, maar dat het *percentage* werkzoekenden dat minimaal één instrument krijgt aangeboden, groter is bij M&A Zuid. De verklaring hiervoor is dat het totaal aantal werkzoekenden bij M&A Noord groter is dan op Zuid (zie tabel 2.4). Er zijn op Noord dus in absolute aantallen meer aanmeldingen, maar relatief gezien minder aanmeldingen per werkzoekende. Dat is ook de verklaring voor het feit dat relatief gezien het aanbod van soort instrumenten er anders uit ziet dan bij absolute aantallen aanmeldingen. Hier zien we dat werkzoekenden op Zuid vaker een diagnose-, ontwikkelings- of bemiddelingsinstrument krijgen aangeboden dan de werkzoekenden op Noord. Op Noord krijgen werkzoekenden vaker een ondersteuningsinstrument aangeboden. Bij Prestatie010 wordt in 70% van de gevallen ingezet op 'leren kennen'. De mix van instrumenten is bij het Jongerenloket gelijkmatiger verdeeld; wel wordt het vaakst gekozen voor een ontwikkelingsinstrument.

2.3.2 Inzet instrumenten naar leeftijd

In de volgende figuur is aan de bolletjes te zien dat de meeste instrumenten worden ingezet bij werkzoekenden in de leeftijd van 27 tot 35 jaar. Vanaf die leeftijdsklasse daalt de inzet geleidelijk naar 37% bij de werkzoekenden van 55 jaar en ouder. Aan de staven is te zien welke soort instrumenten in de verschillende leeftijdsklassen worden ingezet. Opvallend is de stijgende inzet per leeftijdsklasse tot 55 jaar van het diagnose-instrumentarium. Ontwikkelings- en bemiddelingsinstrumenten worden meer dan gemiddeld ingezet bij de 27- tot 45-jarigen. Bij de jongeren wordt relatief vaak gekozen voor een ontwikkelingsinstrument; HalloWerk wordt juist relatief weinig ingezet bij deze doelgroep.⁹

⁹ Zie voetnoot 4

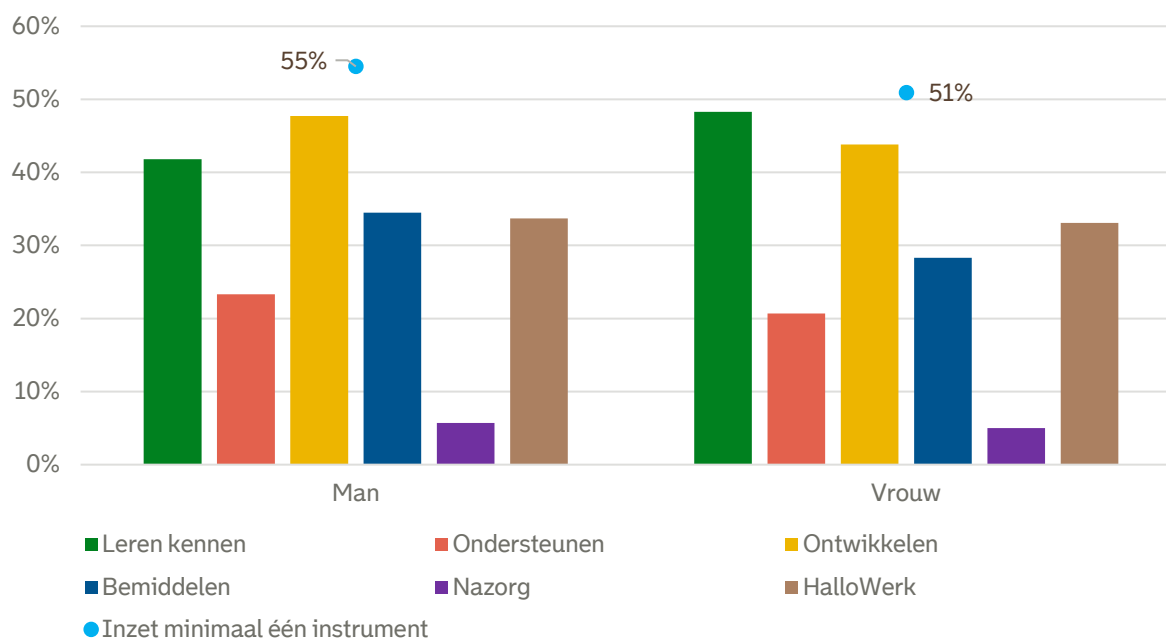
Figuur 8 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar leeftijdsklasse (%)



2.3.3 Inzet instrumenten naar sekse

Mannen krijgen wat vaker een instrument aangeboden dan vrouwen: 55% om 51%. In de grafiek is te zien dat vrouwen wat vaker diagnose-instrumenten krijgen aangeboden. Bij mannen wordt met name vaker ontwikkelings- en bemiddelingsinstrumentarium ingezet.

Figuur 9 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar sekse (%)



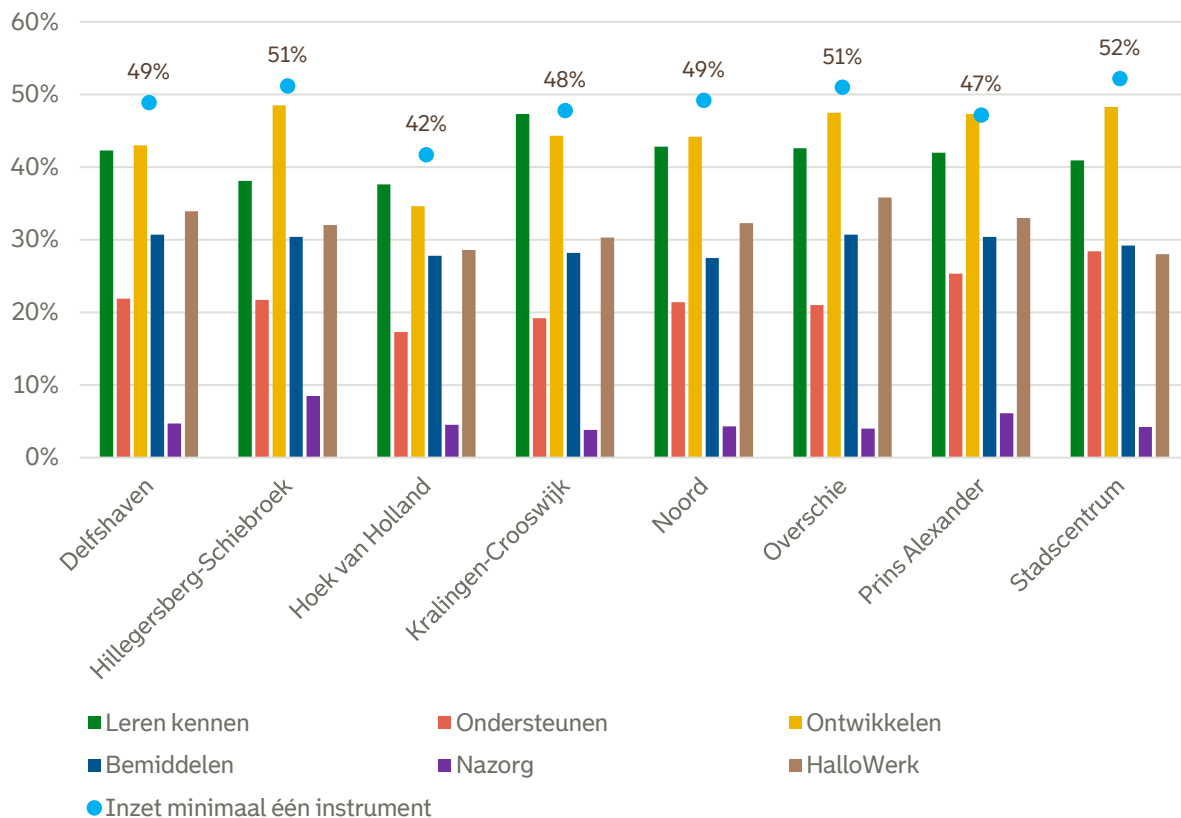
Uit de leer- en reflectiesessies

Medewerkers van het Instrumentenhuis hebben het idee dat werkconsulenten zich vaker op de man richten als partners samen op gesprek komen. De man wordt meer gestimuleerd richting betaald werk dan de vrouw. Bij de vrouw blijft het eerder bij vrijwilligerswerk en een taaltraject. Bij vrouwen met kinderen is nog meer de neiging om die te ontzien, terwijl volgens sommige aanwezigen het juist goed zou zijn om meer op opleiding en re-integratie in te zetten bij vrouwen in het kader van economische zelfstandigheid.

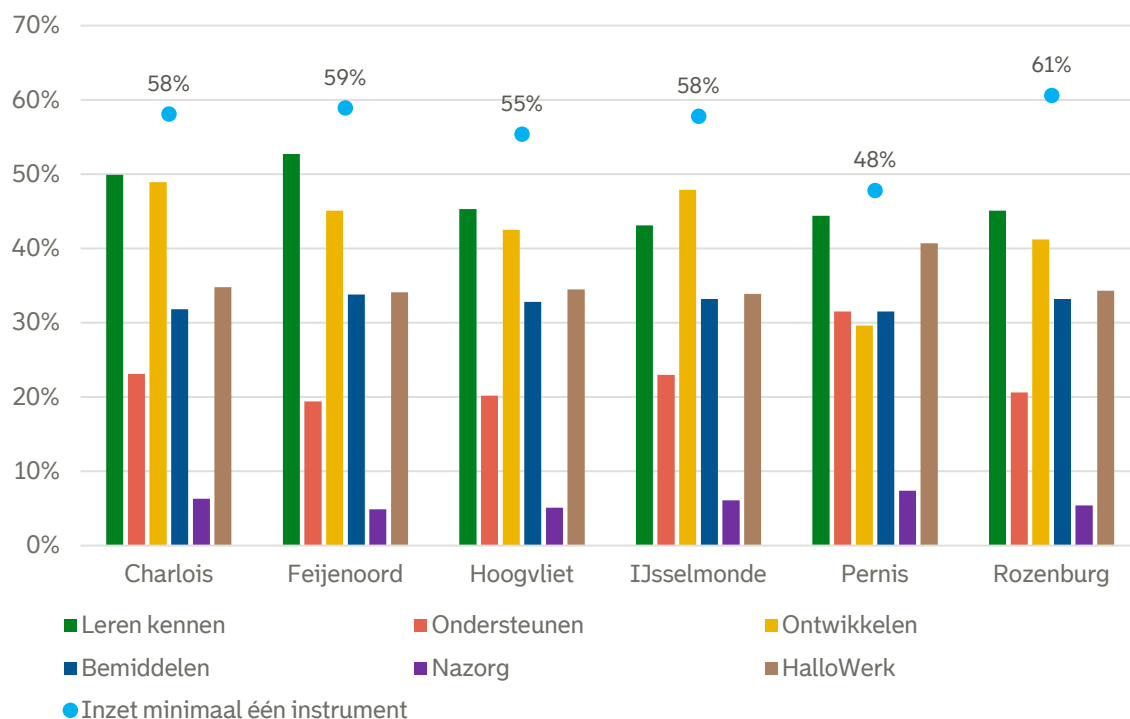
2.3.4 Inzet van instrumenten naar gebied

Bekijken we de inzet van instrumentarium per gebied, dan zien we dat bij werkzoekenden woonachtig in Charlois, Feijenoord, IJsselmonde en Rozenburg relatief het vaakst instrumentarium wordt ingezet. De inzet is bij werkzoekenden uit Delfshaven, Hoek van Holland, Noord en Kralingen-Crooswijk juist relatief laag. Voor de overzichtelijkheid staan de cijfers voor de gebieden op de Noord- en Zuidoever in twee aparte grafieken.

Figuur 10 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar gebied - Noord (%)



Figuur 11 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar gebied - Zuid (%)



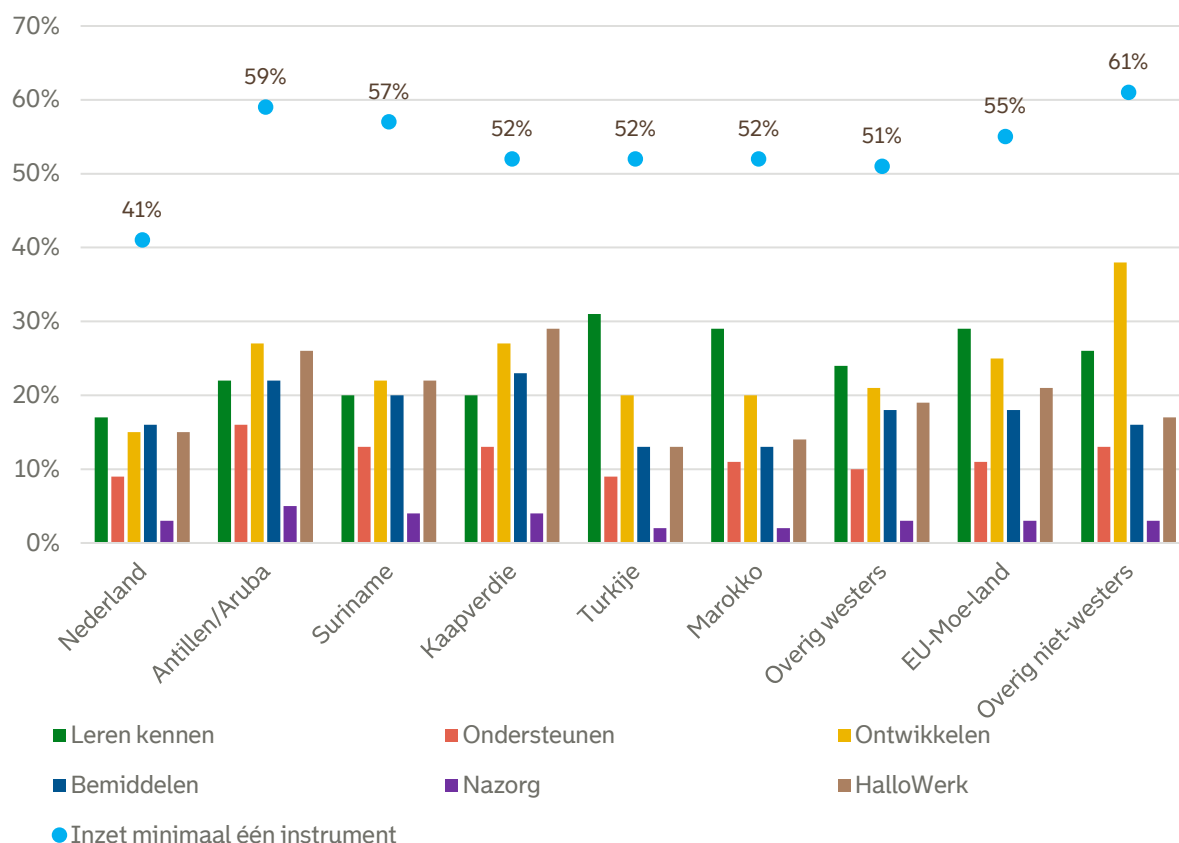
2.3.5 Inzet van instrumenten naar migratieachtergrond

In de onderstaande figuur is te aan de groene bolletjes te zien dat aan werkzoekenden van niet-Nederlandse komaf in de onderzoeksperiode vaker een instrument werd aangeboden dan aan werkzoekenden met een Nederlandse achtergrond. Met name de inzet aan werkzoekenden van Antilliaanse, Surinaamse en overig-niet westerse origine is groter dan gemiddeld. Bij de inzet van soort instrumentarium valt op dat bij werkzoekenden van Turkse of Marokkaanse herkomst relatief vaak diagnose-instrumentarium wordt ingezet, en relatief minder vaak een bemiddelingsinstrument. Ook bij werkzoekenden van Oost-Europese en overig niet-westerse herkomst is de inzet van diagnose-instrumentarium relatief groot, maar wordt er ook meer gebruik gemaakt van bemiddeling. Tenslotte valt op dat bij werkzoekenden van overig niet-westerse komaf relatief vaak ontwikkelings-instrumenten worden ingezet. Het gaat hier vaak om taalgerichte instrumenten.

Uit de leer- en reflectiesessies

Team Statushouders zet relatief veel instrumenten in. Er worden standaard twee tot drie trajecten ingezet (taal, re-integratie, vaak een ondersteunend instrument). Het team heeft ook veel specifieke trajecten voor verschillende opleidingsniveaus. Verder werd de taaleis vanuit de bijstand genoemd als verklaring voor relatief veel diagnose-instrumenten bij de categorie 'overig niet-westers'.

Figuur 12 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar herkomst (%)



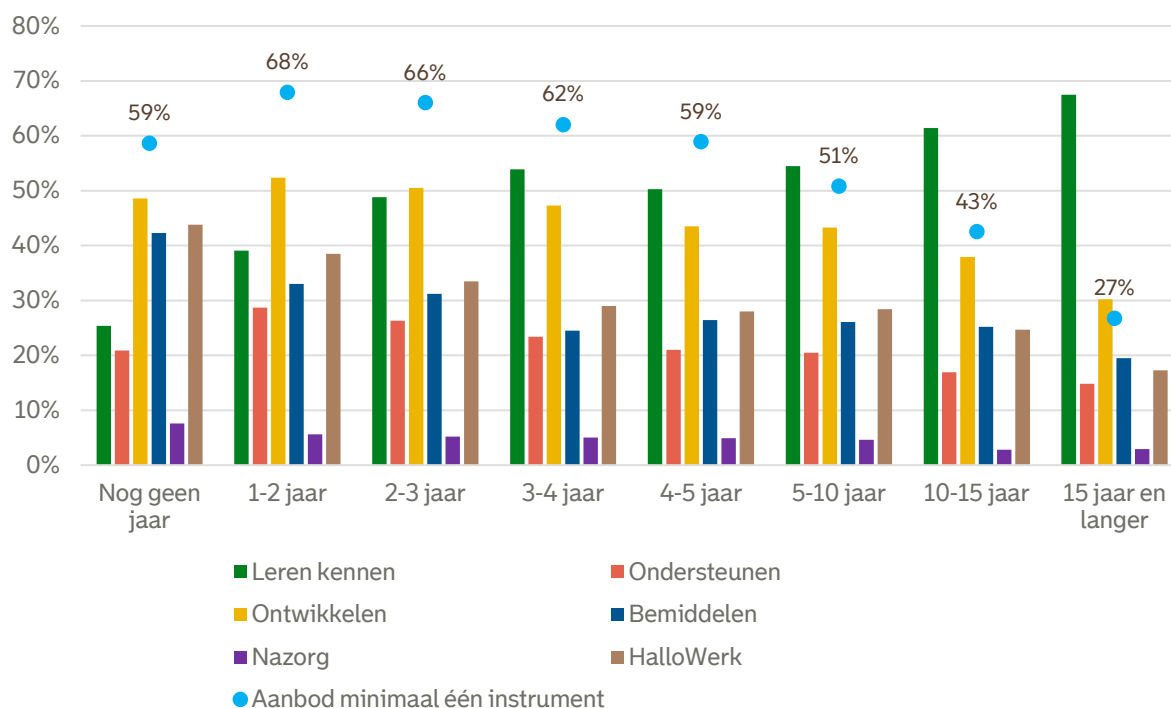
2.3.6 Inzet van instrumenten naar uitkeringsduur

In de figuur op de volgende pagina is de inzet van instrumenten naar uitkeringsduur weergegeven. Bij de werkzoekenden die inmiddels zijn uitgestroomd is de einddatum van de uitkering als uitgangspunt genomen bij de berekening van de uitkeringsduur; bij de werkzoekenden met een actieve uitkering is de peildatum van de registratie als uitgangspunt genomen.

Allereerst is aan de bolletjes te zien dat Instrumentarium wordt het vaakst ingezet bij werkzoekenden die één tot drie jaar uitkeringsafhankelijk zijn, maar het percentage daalt maar zeer geleidelijk naarmate de uitkeringsduur stijgt. Zo daalt de inzet van bemiddelingsinstrumenten van 42% in het eerste jaar naar 25% in het derde jaar, maar daarna blijft dit percentage redelijk stabiel; van de werkzoekenden die vijftien jaar of langer een uitkering hebben, krijgt nog 20% een bemiddelingsinstrument aangeboden. In het eerste jaar van de uitkering ligt de inzet wat lager, maar dat kan worden verklaard door de relatief korte periode dat de werkzoekenden de uitkering ontvangen.

Opvallend is dat naarmate de uitkeringsduur stijgt, er vaker wordt gekozen voor een diagnose-instrument. In het eerste jaar krijgt 25% van de werkzoekenden een dergelijk instrument aangeboden, bij de werkzoekenden die vijftien jaar of langer een uitkering hebben, wordt in 68% van de gevallen voor een diagnose-instrument gekozen. Voor een ontwikkelingsinstrument wordt het vaakst in de eerste drie jaar van de uitkering gekozen, maar ook bij dit instrument is de daling van de inzet naarmate de uitkeringsduur toeneemt, zeer geleidelijk.

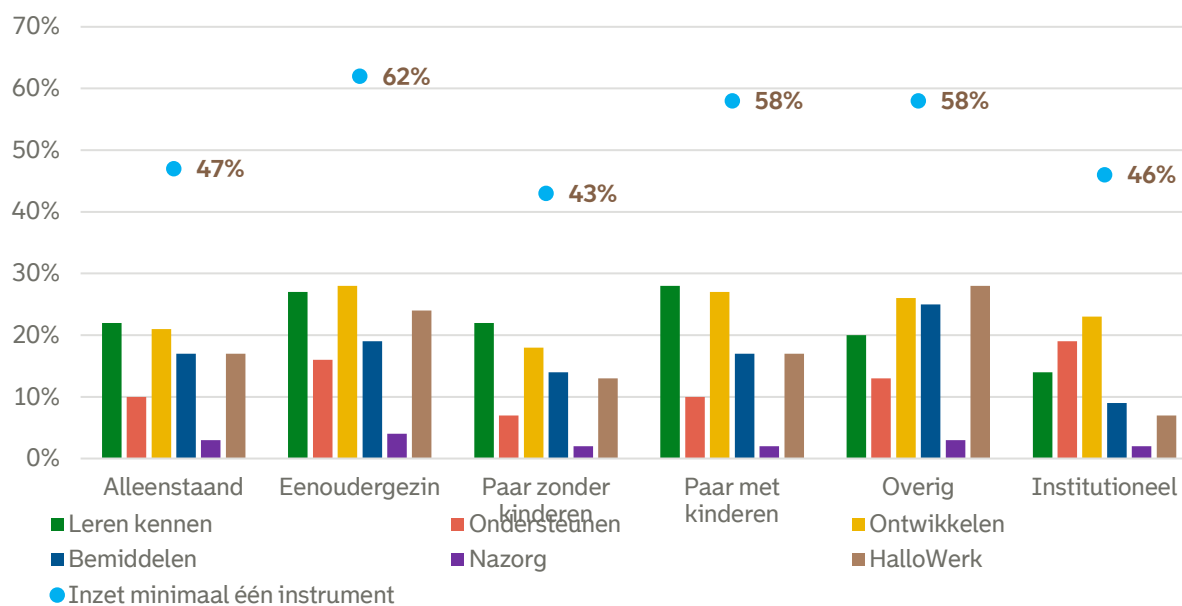
Figuur 13 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar uitkeringsduur (%)



2.3.7 Inzet van instrumenten naar gezinstype

Werkzoekenden in een huishouden met kinderen krijgen duidelijk vaker instrumentarium aangeboden dan alleenstaanden of paren zonder kinderen. De inzet van soort instrumenten wijkt met name af bij werkzoekenden die institutioneel, dat wil zeggen, niet zelfstandig wonen. Bij deze groep worden relatief meer ondersteunings- en ontwikkelingsinstrumenten ingezet, en wordt er minder bemiddeld.

Figuur 14 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar gezinstype (%)



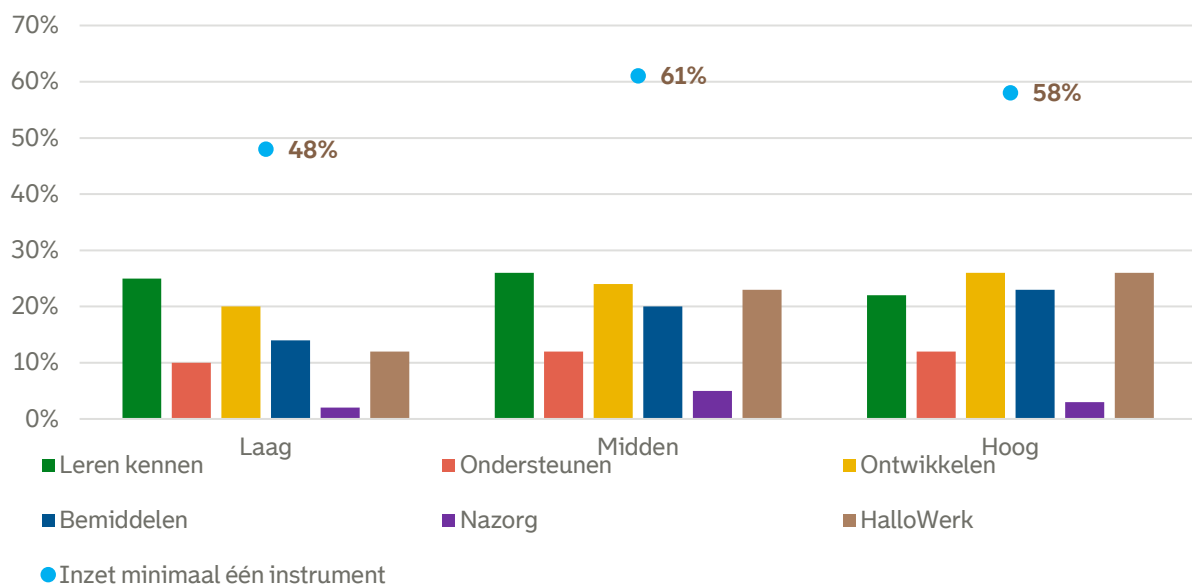
Uit de leer- en reflectiesessies

De medewerkers wijzen op de belemmeringen die men verhoudingsgewijs veel tegenkomt bij laagopgeleiden: weinig digitale vaardigheid, laaggeletterdheid, vaak fysieke klachten waardoor zwaar fysiek werk niet tot de mogelijkheden behoort. Hierdoor zijn zij vaker minder goed bemiddelbaar.

2.3.8 Inzet instrumenten naar opleidingsniveau

Laagopgeleiden kregen in de onderzoeksperiode minder vaak een instrument aangeboden dan opgeleiden in het midden en hogere segment. Laagopgeleiden die wel één of meer instrumenten kregen aangeboden, kregen relatief vaker een diagnose-instrument, en relatief minder vaak een bemiddelingsinstrument aangeboden.

Figuur 15 Inzet van instrumenten per werkzoekende naar opleidingsniveau (%)



2.4 Regressieanalyse: welke factoren bepalen de inzet van een (soort) instrument?

Met behulp van een regressieanalyse is bekeken welke kenmerken van de werkzoekende de meeste invloed hebben op de inzet van een (soort) instrument. Allereerst is gekeken welke kenmerken van invloed zijn op de vraag of een werkzoekende in de twee onderzoekjaren al dan niet een instrument kreeg aangeboden. Daarna is gekeken welke kenmerken de inzet van een soort instrument bepalen. De kenmerken leeftijd, sekse, huishoudentype, opleiding, migratieachtergrond en statushouderschap zijn hiervoor in één model gebracht, waardoor de kracht van de factoren kan worden gemeten zonder dat ze elkaar beïnvloeden. In de tabel op de volgende pagina is het resultaat van de analyse grafisch weergegeven. Een (donker)groene kleur geeft een (sterke) positieve invloed van een bepaald kenmerk weer, een (donker)rode kleur een (sterke) negatieve invloed. De exacte scores waarop de kleuren zijn gebaseerd, staan weergegeven in Bijlage F..

Tabel 6 Regressieanalyse: de invloed van kenmerken van werkzoekenden op de inzet van (het soort) instrumentarium

	Inzet instrument	Leren kennen	Ondersteunen	Ontwikkelen	Bemiddelen	Nazorg	Hallo Werk
Leeftijd: < 27 jr							
Leeftijd: 27-34 jaar							
Leeftijd: 35-44 jr							
Leeftijd: 45-54 jr							
Leeftijd: 55-64 jr							
Leeftijd: 65+							
Sekse: Man							
Sekse: Vrouw							
Gezinstype: Alleenstaand							
Gezinstype: Eenoudergezin							
Gezinstype: Paar zonder kinderen							
Gezinstype: Paar met kinderen							
Gezinstype: Overig							
Gezinstype: Institutioneel							
Migratieachtergrond: Geen (Nederlands)							
Migratieachtergrond: Antillen/Aruba							
Migratieachtergrond: Suriname							
Migratieachtergrond: Kaapverdië							
Migratieachtergrond: Turkije							
Migratieachtergrond: Marokko							
Migratieachtergrond: Overig westers							
Migratieachtergrond: EU-MOE-land							
Migratieachtergrond: Overig niet-westers							
Statushouder: Statushouder							
Statushouder: Geen statushouder							
Duur uitkering: Minder dan 1 jaar							
Duur uitkering: 2 tot 3 jr							
Duur uitkering: 2-3 jr							
Duur uitkering: 3-5 jr							
Duur uitkering: 5-10 jr							
Duur uitkering: 10-15 jr							
Duur uitkering: 15 jaar en langer							
Opleidingsniveau: Laag							
Opleidingsniveau: Midden							
Opleidingsniveau: Hoog							
<div> <div>Sterk negatieve invloed</div> <div>Negatieve invloed</div> <div>Geen invloed</div> <div>Positieve invloed</div> <div>Sterk positieve invloed</div> </div>							

Allereerst is in de linker kolom van de tabel te zien dat in het algemeen de kans dat werkzoekenden in de leeftijdsklassen van 27 tot 45 jaar een instrument krijgen aangeboden duidelijk groter is dan in de andere leeftijdsklassen, terwijl de kans dat 65-plussers een instrument krijgen aangeboden zeer klein is. Daarnaast zien we dat de kans dat eenoudergezinnen en statushouders een instrument krijgen aangeboden relatief groot is.

Kijken we naar de inzet van het soort instrumenten in de kolommen daarnaast, dan zien we dat de kans dat jongeren een diagnose-instrument of Hallo Werk krijgen aangeboden relatief klein is, maar dat ze een ondersteunings- of nazorginstrument krijgen aangeboden relatief groot is. Ook bij de werkzoekenden tussen de 27 en 35 jaar is de kans op een diagnose-instrument relatief klein, maar is de kans op een ondersteunings- of ontwikkelingsinstrument en Hallo Werk relatief groot. Bij de werkzoekenden tussen de 45 en 65 jaar valt op dat de kans op een diagnose-instrument juist groot is, terwijl de kans op een ondersteuningsinstrument (en voor de 55 tot 65-jarigen) een ontwikkelingsinstrument klein is. Voor de 65-plussers geldt dat voor elk soort instrument de kans op de inzet van een instrument (zeer) gering is, behalve voor het bemiddelingsinstrument.

Bezien we vervolgens de invloed van de verschillende kenmerken van de werkzoekenden op de inzet van instrumenten, dan valt het volgende op:

Gezinstype

Paren met en zonder kinderen maken een relatief kleine kans op een ondersteuningsinstrument. Huishoudens in de categorie 'overig' of geïnstitutionaliseerden hebben juist een relatief grote kans een ondersteuningsinstrument aangeboden te krijgen, maar een relatief kleine kans op een diagnose-instrument.

Migratieachtergrond

De kans op inzet van een diagnose-instrument bij werkzoekenden met een Turkse of Marokkaanse achtergrond is relatief groot, maar de kans op de inzet van een ander soort instrument is juist relatief klein. Alleen de kans op een ondersteuningsinstrument is voor werkzoekenden met een Marokkaanse achtergrond gemiddeld. De kans op de inzet van een bemiddelingsinstrument is daarentegen relatief groot bij werkzoekenden met een Nederlandse, Antilliaanse, Surinaamse of Kaapverdise achtergrond. Werkzoekenden met een overig niet-westerse achtergrond maken juist een relatief kleine kans op een bemiddelingsinstrument; de kans op de inzet van een ontwikkelingsinstrument bij deze groep is relatief groot.

Statushouders

Statushouders maken een zeer grote kans maken op de inzet van een ontwikkelingsinstrument, maar juist een kleinere kans op de inzet van een diagnose-, bemiddelings- of nazorginstrument en Hallo Werk.

Uitkeringsduur

Bij langdurig uitkeringsgerechtigden (vijf jaar en langer) wordt relatief vaak een diagnose-instrument ingezet. Werkzoekenden die 10 tot 15 jaar een uitkering hebben maken een kleinere kans op de inzet van een ontwikkelings- of nazorginstrument, terwijl werkzoekenden die vijftien jaar of langer een uitkering hebben daarnaast ook een kleinere kans maken op de inzet van een ondersteuningsinstrument en Hallo Werk.

Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau heeft over het algemeen weinig invloed op de inzet van instrumentarium. We zien alleen dat lager opgeleiden een kleinere kans maken op de inzet van Hallo Werk, terwijl hoger opgeleiden juist een relatief grote kans hebben op de inzet van dit instrument.

Sekse

Sekse heeft geen significante invloed op de vraag of instrumenten worden ingezet, en op de inzet van soort instrumentarium. Het feit dat, zoals we eerder constateerden, bij mannen vaker instrumenten worden ingezet dan bij vrouwen, wordt dus door andere factoren veroorzaakt, zoals leeftijd en uitkeringsduur.

Om te kijken of de inzet van soort instrumenten per afdeling significante verschillen laat zien, is de regressieanalyse uitgevoerd per afdeling. Op de eerste plaats stellen we vast dat er maar weinig verschil is in de inzet van instrumentarium bij de beide afdelingen M&A. De verschillen die wel werden aangetroffen:

- M&A Zuid zet vaker een ontwikkelingsinstrument in bij werkzoekenden jonger dan 27 jaar dan M&A Noord. Het gaat hier overigens om een kleine groep werkzoekenden, die waarschijnlijk op het moment van inzet van het instrument niet meer tot de doelgroep van het Jongerenloket behoorden;
- M&A Noord zet vaker HalloWerk of een bemiddelingsinstrument in bij werkzoekenden die minder dan een jaar een uitkering hebben dan M&A Zuid.

Betrekken we ook de het Jongerenloket en Prestatie010 in de vergelijking, dan valt het volgende op:

- Het Jongerenloket zet minder vaak een ontwikkelingsinstrument in bij werkzoekenden met een lage of midden-opleiding. Bij Prestatie010 ligt de inzet van ontwikkelingsinstrumentarium bij deze groep juist hoger.
- Beide afdelingen M&A zetten bij jongeren minder vaak een bemiddelingsinstrument in dan de andere afdelingen.

- Het Jongerenloket zet minder vaak een bemiddelingsinstrument in dan de andere afdelingen bij werkzoekenden die langer dan een jaar een uitkering hebben
- Het Jongerenloket zet vaker een bemiddelingsinstrument in bij werkzoekenden met een midden- of hoge opleiding dan de andere afdelingen.

2.5 Conclusie

In deze paragraaf worden de resultaten van de data-analyse puntsgewijs op een rij gezet. In paragraaf twee werd het aantal aanmeldingen per afdeling en per soort instrument geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het gemiddeld aantal aanmeldingen per werkzoekende bedraagt 2,5. Het hoogste gemiddelde vinden we in de leeftijdsgroep van 27-34 jaar. Daarna neemt de inzet geleidelijk af;
- Gekeken naar de duur van de uitkering op het moment van aanmelding, worden de meeste aanmeldingen gedaan bij een uitkeringsduur van 2 tot 3 jaar; daarna neemt deze geleidelijk af;
- Veruit het grootste aantal aanmeldingen wordt gedaan door de afdeling M&A Noord: ruim 31.000, Zuid ruim 22.000;
- M&A Zuid doet met 3,0 gemiddeld de meeste aanmeldingen per werkzoekende; M&A Noord heeft er iets minder met 2,6. Het Jongerenloket en Prestatie010 doen met gemiddelden van respectievelijk 2,1 en 1,6 minder aanmeldingen op een instrument;
- In de onderzoeksperiode nam het aantal aanmeldingen in de categorieën 'leren kennen' en 'ondersteunen' toe, terwijl dit in de categorieën bemiddelen en bij HalloWerk afnam.

In paragraaf 3 werd gekeken naar de inzet van instrumentarium en de soort instrumenten die per werkzoekende werden ingezet. De belangrijkste resultaten:

- Bij 53% van de werkzoekenden (n=28.359) werden in de onderzoeksperiode één of meer instrumenten ingezet;
- De afdelingen M&A zetten bij 80% of meer van hun cliënten één of meer instrumenten in. Bij Prestatie010 en het Jongerenloket liggen deze percentages met respectievelijk 25% en 66% duidelijk lager;
- M&A Zuid biedt werkzoekenden vaker een diagnose-, ontwikkelings- of bemiddelingsinstrument aan dan M&A Noord; hier wordt vaker gekozen voor een ondersteuningsinstrument.

Bij de analyse van de inzet van instrumenten naar kenmerk van werkzoekenden valt het volgende op:

- Instrumentarium wordt het vaakst (bij 70%) ingezet bij werkzoekenden tussen de 27 en 35 jaar. Vanaf die leeftijdsklasse daalt de inzet naar 37% bij de werkzoekenden van 55 jaar en ouder;
- Vrouwen krijgen wat vaker diagnose-instrumenten aangeboden, terwijl mannen vaker ontwikkelings- en bemiddelingsinstrumenten krijgen aangeboden;
- De inzet van instrumenten is bij werkzoekenden wonend in Charlois, Feijenoord, IJsselmonde en Rozenburg relatief groot, terwijl deze in Delfshaven, Noord en Kralingen-Crooswijk juist relatief klein is;

- De inzet van instrumenten ligt hoger bij werkzoekenden met een migratieachtergrond: van de werkzoekenden met een Nederlandse achtergrond kreeg 41% één of meer instrumenten aangeboden, tegen 52 tot 61% van de werkzoekenden met een migratieachtergrond;
- Instrumenten worden het vaakst ingezet bij werkzoekenden die 1 tot 3 jaar uitkeringsafhankelijk zijn, maar het percentage daalt maar zeer geleidelijk naarmate de uitkeringsduur stijgt: zo daalt de inzet van bemiddelingsinstrumenten van 42% in het eerste jaar naar 25% in het derde jaar, maar daarna blijft het percentage redelijk stabiel. Opvallend is dat naarmate de uitkeringsduur stijgt, er vaker een diagnose-instrument wordt aangeboden;
- Werkzoekenden in een huishouden met kinderen krijgen vaker instrumentarium aangeboden dan kinderloze werkzoekenden. Bij werkzoekenden die institutioneel wonen (bijvoorbeeld in een inrichting), wordt relatief veel ondersteuning en ontwikkeling ingezet, en relatief minder op bemiddeling;
- Laagopgeleiden krijgen minder vaak een instrument aangeboden dan midden- of hoogopgeleiden: respectievelijk 48%, 61% en 58%. Laagopgeleiden die een instrument kregen aangeboden, krijgen relatief vaker een diagnose-instrument, en minder vaak een bemiddelingsinstrument.

Met behulp van een regressieanalyse werd bekeken welke kenmerken van werkzoekenden de inzet van een (soort) instrument het sterkst beïnvloeden. Hieruit blijkt dat leeftijd, uitkeringsduur en migratieachtergrond de sterkste invloed hebben op de vraag of, en zo ja, welk instrument een werkzoekende krijgt aangeboden.

Leeftijd

Over het algemeen geldt dat bij werkzoekenden in de leeftijd van 27 tot 45 jaar relatief vaak een instrument wordt ingezet. Bij jongeren (tot 27 jaar) wordt relatief vaak een ondersteunings- of nazorginstrument ingezet, en juist minder vaak een diagnose-instrument of HalloWerk. Diagnose-instrumenten worden juist vaker ingezet bij werkzoekenden tussen de 45 en 65 jaar, terwijl de inzet van een ondersteunings- of ontwikkelingsinstrument bij deze groep juist kleiner is. Voor de 65-plussers geldt dat voor elk soort instrument de kans op inzet van een instrument (zeer) gering is, behalve voor het bemiddelingsinstrument.

Migratieachtergrond

Bij werkzoekenden met een Turkse of Marokkaanse achtergrond wordt relatief vaak een diagnose-instrument ingezet, maar de kans op de inzet van een ander soort instrument is juist klein; alleen de kans op een ondersteuningsinstrument is voor werkzoekenden met een Marokkaanse achtergrond gemiddeld. Bij werkzoekenden met een Nederlandse, Antilliaanse, Surinaamse of Kaapverdise achtergrond wordt relatief vaak een bemiddelingsinstrument ingezet. Werkzoekenden met een overig niet-westerse achtergrond maken juist relatief weinig kans op een bemiddelingsinstrument; bij hen wordt wel relatief vaak een ontwikkelingsinstrument ingezet.

Statushouders

Statushouders maken een zeer grote kans op de inzet van een ontwikkelingsinstrument, maar juist een kleine kans op de inzet van een diagnose-, bemiddelings- of nazorginstrument en HalloWerk.

Uitkeringsduur

Bij langdurig uitkeringsgerechtigden (vijf jaar en langer) wordt relatief vaak een diagnose-instrument ingezet. Werkzoekenden die 10 tot 15 jaar een uitkering hebben, maken een kleinere kans op de inzet van een ontwikkelings- of

nazorginstrument, terwijl werkzoekenden die vijftien jaar of langer een uitkering hebben daarnaast ook een kleinere kans maken op de inzet van een ondersteuningsinstrument en HalloWerk.

Vergelijken we de invloed van de diverse factoren tussen de verschillende afdelingen levert op dat de verschillen tussen M&A Noord en Zuid klein zijn. De verschillen die wel werden aangetroffen:

- M&A Zuid zet een vaker een ontwikkelingsinstrument in bij werkzoekenden jonger dan 27 jaar dan M&A Noord;
- M&A Noord zet vaker HalloWerk of een bemiddelingsinstrument in bij werkzoekenden die minder dan een jaar een uitkering hebben dan M&A Zuid.

Betrekken we ook de het Jongerenloket en Prestatie010 in de vergelijking, dan valt het volgende op:

- Het Jongerenloket zet minder vaak een ontwikkelingsinstrument in bij werkzoekenden met een lage of midden-opleiding. Bij Prestatie010 ligt de inzet van ontwikkelingsinstrumentarium bij deze groep juist hoger;
- Beide afdelingen M&A zetten bij jongeren minder vaak een bemiddelingsinstrument in dan de andere afdelingen;
- Het Jongerenloket zet minder vaak een bemiddelingsinstrument in bij werkzoekenden die langer dan een jaar een uitkering hebben;
- Het Jongerenloket zet vaker een bemiddelingsinstrument in bij werkzoekenden met een midden- of hoge opleiding dan de andere afdelingen.

3 Factoren in de besluitvorming om instrumenten in te zetten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming door werkcoaches over de inzet van re-integratie-instrumenten centraal. De beschrijving is gebaseerd op gesprekken met werkcoaches, kwaliteitsmedewerkers, observaties in de spreekkamers¹⁰, alsmede 'leersessies' die met focusgroepen van uitvoerders zijn uitgevoerd.

We zien de werkcoaches, zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, als street level bureaucrats: handelende actoren die beleid in de praktijk vormgeven. Ze opereren in een vrije (discretionaire) ruimte die deels wordt gestructureerd of begrensd door 'systeemfactoren' (regelgeving, organisatorische condities) en anderzijds wordt beïnvloed door de belangen en preferenties van werkzoekenden. Daartussen manoeuvreert men op basis van eigen kennis, ervaring en opvattingen over wat goede dienstverlening is.

Geïnspireerd door het model van Spierts et al. (2017, zie hoofdstuk 1) wordt de besluitvorming door de werkcoaches beschreven aan de hand van drie clusters van beïnvloedende factoren:

- Factoren die samenhangen met de werkzoekende
- Factoren die samenhangen met de werkcoach
- Factoren die samenhangen met de organisatie.

Daarna staan we specifiek stil bij de samenwerking met het Instrumentenhuis en de waardering van werkcoaches voor het aanbod van instrumenten.

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de werkcoaches hun werk betekenis geven. Het is daarom goed om vooraf twee opmerkingen te maken:

Werkcoaches kijken doorgaans breder naar het aanbod van instrumenten dan puur het aanbod van het Instrumentenhuis.

Soms werken zij in een team voor specifieke doelgroepen die ook eigen instrumenten ter beschikking hebben. Daarnaast kijken ze vaak ook naar aanbod in de wijk (bijvoorbeeld in Huizen van de Wijk) of ondersteunen ze zelf werkzoekenden, bijvoorbeeld met het zoeken van vacatures, het opstellen van een CV en dergelijke. Dit soort handelingen van de werkcoaches staat ook wel bekend als een vorm van Eigen Dienstverlening (EDV). De werkcoaches maken hierbij echter geen scherp onderscheid met instrumenten van het Instrumentenhuis.

De indeling in soort instrumenten suggereert een logisch-lineaire aanpak van leren kennen, ontwikkelen, bemiddelen en nazorg. In de praktijk blijken deze fases nogal eens door elkaar te lopen. Zo geven sommige werkcoaches aan dat ze diagnostische instrumenten (om taalniveau of mentale of fysieke gezondheid te meten) pas inzetten als werkzoekenden vastlopen in ontwikkelings- of bemiddelingstrajecten. Werkprocessen verlopen in de praktijk vaak incrementeel (stap voor stap) en veel minder gestroomlijnd dan de indeling suggereert.

¹⁰ Een aantal waarnemingen is beschreven in gearceerde tekstboxen.

Bovendien kunnen instrumenten in het gebruik door werkcoaches ook meer betekenissen krijgen: ontwikkelings- en bemiddelingsinstrumenten worden soms ingezet om meer inzicht te krijgen in voorkeuren, mogelijkheden en beperkingen van de werkzoekenden – voor de werkcoaches en voor de werkzoekenden zelf.

Als je een traject inzet, dan komt naar voren wat dan echt hun grootste probleem is wat je eigenlijk niet kan zien. (...)

Het inzetten van instrumenten is voor mij ook inzicht krijgen in mijn werkzoekende om meer duidelijkheid te krijgen. *Werkcoach 22*

3.2 De invloed van de werkzoekende

In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de invloed van de werkzoekende op het besluitvormingsproces rond de inzet van instrumenten – weer vanuit het perspectief van de werkcoaches. In hoeverre (en in welke mate) spelen cliëntkenmerken een rol in de besluitvorming over de inzet van instrumenten? En welke rol speelt de werkzoekende in dat besluitvormingsproces?

Uit de observaties

Uit de gesprekken blijkt dat werkcoaches niet altijd een instrument inzetten, ook al zijn ze dat vooraf van plan. De inzet van een instrument bepalen zij tijdens het gesprek, afhankelijk van de situatie van de werkzoekende en zijn/haar reactie op voorstellen tot het inzetten van een instrument. Als werkcoaches een instrument inzetten, dan bieden ze een breed aanbod aan: instrumenten van het Instrumentenhuis Werk, maar ook van MO, Rotterdam Inclusief, HalloWerk, wijkaanbod, vrijwilligerswerk, etc. Het gaat om gecontracteerd en niet-gecontracteerd aanbod. Sommige werkcoaches bieden meerdere opties qua instrumenten, anderen slechts één of twee. Vaak zetten werkcoaches meerdere instrumenten tegelijk in. Sommige werkcoaches zetten daarnaast zichzelf in als instrument, zoals het helpen met sollicitatiebrieven.

Daarnaast bieden werkcoaches soms praktische hulp aan werkzoekenden, meestal bij administratieve problemen, zoals het invullen van MijnWerkkompas, de inschrijving van kinderen in de BRP, het aanvragen van een DigiD, of helpen met een verzekering. Deze problemen zijn niet altijd gerelateerd aan arbeidsparticipatie. De ene werkcoach gaat hierin verder dan de ander.

3.2.1 Kenmerken van werkzoekenden

Gevraagd naar wat de belangrijkste factoren zijn die werkcoaches meewegen bij de inzet van instrumenten, worden, naast de kenmerken van het instrumentenaanbod, overwegend cliëntfactoren genoemd. Het gaat om een breed palet aan kenmerken die tezamen de 'afstand tot de arbeidsmarkt' indiceren. Deze informatie halen de werkcoaches vooral uit de gesprekken met de werkzoekenden. Daarnaast wordt informatie geput uit de registraties en uit eventueel ingezette diagnose-instrumenten.

Doorgaans verkennen de werkcoaches met de werkzoekenden de situatie op verschillende 'leefgebieden'. Daarbij worden onder meer genoemd:

- Fysieke en psychische gezondheid
- Financiële situatie en schulden
- Persoonlijke problematiek (echtscheiding, verslaving, faillissement, huiselijk geweld, etc.)
- Gezinssituatie (aanwezigheid partner, kinderen, leeftijd kinderen)
- Sociale contacten, mate van isolement
- Woonsituatie
- Dagbesteding (doet een werkzoekende bijvoorbeeld vrijwilligerswerk)

Daarnaast worden andere kenmerken geïnterviewd, zoals leeftijd, competenties (taalniveau, digitale vaardigheden, leerbaarheid), werkervaring, scholing en attitude. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om de mate van zelfvertrouwen en, veelal, de motivatie van een werkzoekende.

Een deel van deze kenmerken is al aan het begin van de contacten met de werkcoaches bekend of openbaart zich al snel in de intakegesprekken. Echter, vaak ontstaan pas later in het proces nieuwe inzichten die van belang zijn voor de ontwikkeling en re-integratie van werkzoekenden. Werkcoaches geven bijvoorbeeld aan dat het moeilijk is om inschattingen te maken over psychische problematiek, ontwikkelingsstoornissen (zoals autisme of

ADHD) of verstandelijke beperkingen (LVB). Een verkeerde inschatting kan leiden tot overschatting van de mogelijkheden van werkzoekenden. Soms komen werkcoaches gaandeweg achter deze onzichtbare aspecten, door ervaringen van werkzoekenden met trajecten. Voor LVB is er inmiddels een screeningsinstrument.

Motivatie van de werkzoekende om een traject te gaan volgen (en om uiteindelijk betaald werk te gaan doen) is volgens veel werkcoaches een belangrijk aspect. Die motivatie is er niet altijd of in ieder geval niet altijd voldoende gearticuleerd. Werkcoaches geven aan dat werkzoekenden soms gestimuleerd moeten worden om anders te denken of te handelen. Voor sommige instrumenten is motivatie een voorwaarde, zoals Burowerk, Werkloont en Team Garantiebanen.

Uit de observaties

De onderwerpen van gesprek zijn bij de ene werkcoach veel uitgebreider (bijvoorbeeld het gesprek gaat ook over de woonsituatie, schulden, kinderen) dan bij de andere. We merken daarbij een bredere focus (gericht op meerdere leefgebieden) vs. een smallere focus van het gesprek (vooral gericht op ontwikkeling, betaald werk, inzet van instrumenten). Die smallere focus komt meer voor bij de zakelijker benadering, de bredere focus bij een meer persoonsgerichte benadering. Hoewel sommigen aangeven dat het de bedoeling is dat zij een gesprek voeren gericht op meerdere leefgebieden, doen niet alle werkcoaches dit in de praktijk.

Werkcoaches wegen al met al veel verschillende kenmerken van werkzoekenden mee om te kunnen beoordelen wat passende instrumenten zouden kunnen zijn. De 'breedte' van de informatie die werkcoaches gebruiken kan verschillen, evenals de aspecten waar ze meer of minder accent op leggen. De werkcoaches maken hier hun eigen keuzes in.

Naast de informatie uit de gesprekken met werkzoekenden maken de werkcoaches uiteraard ook gebruik van informatie uit registraties zoals RMW en een digitaal profiel als Mijn Werkkompas. Ondanks de diversiteit aan informatiebronnen beschikken werkcoaches vaak niet over volledige informatie op het moment dat zij moeten kiezen voor de inzet van instrument. De

registraties zijn niet compleet, de gesprekken met werkzoekende leveren een partieel beeld op en vaak openbaren relevante kenmerken van de werkzoekende zich in een latere fase van het werkproces

3.2.2 Rol van de werkzoekende in de besluitvorming

Doorgaans wordt de werkzoekende door de werkcoaches als een partner in de besluitvorming rondom de inzet van instrumenten gezien. Het besluitvormingsproces kan in dit opzicht als een vorm van samenspraak worden getypeerd. De invloed die de werkzoekende wordt gegeven, varieert. De ene werkcoach probeert zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de voorkeuren en wensen van de werkzoekende, terwijl de andere werkcoach eerder zijn/haar eigen perspectief laat domineren.

In principe zou ik kunnen bepalen wat er gebeurt. Het is in mijn geval altijd in overleg. Want als iemand echt met zijn hakken in het zand gaat, die wil dat echt niet. Daar schiet diegene niets mee op, het traject schiet er niets mee op en ik uiteindelijk ook niet. Dus uiteindelijk kan ik eigenlijk wel zeggen dat het meer bij de werkzoekende zelf ligt. Alleen er moet altijd een keuze gemaakt worden. Dat is wel wat ik duidelijk aangeef. Er moeten stappen vooruit gemaakt worden en uiteindelijk is het einddoel betaald werk. Dus wat ga je doen om die stappen richting werk te zetten?

Werkcoach 9

Ik ga niet zeggen van hier, dit zijn alle instrumenten die we hebben. Kies maar. Dat doe ik niet, absoluut niet. Er zijn gewoon best veel instrumenten en zo onderhand weet ik wel wat we hebben en wat passend is bij zo iemand. Dat komt ook gewoon door de goede gesprekken die je dan hebt gehad. En aan de hand daarvan ga je iets inzetten en soms geef ik iemand de keuze, maar vaak ook gewoon niet. Vaak is het van: dit is wat we hebben en dat ga je gewoon doen. Punt. *Werkcoach 10*

Uit de observaties

De aanpak van het gesprek met de werkzoekende kan bij vrijwel alle werkcoaches worden gekenschetst als adviseren, coachen, motiveren tot een stap en proberen te overtuigen van het belang van een stap. Binnen die aanpak zien we wel verschillen in benadering. Sommige werkcoaches geven veel ruimte aan de werkzoekende en sluiten sterk aan bij diens wensen als het gaat om de keuze voor een instrument. Anderen domineren meer het gesprek en zetten hun eigen ideeën meer op de voorgrond. Dit laatste leidt tot een zekere drang richting de inzet van een bepaald instrument. In nagesprekken geven de werkcoaches diverse redenen voor een meer 'leidende' stijl aan:

- Door een beperkt taalniveau kan de werkzoekende niet goed de leiding nemen in het gesprek;
- De werkzoekende is volgens de werkcoach weinig of niet gemotiveerd;
- De werkcoach heeft de behoefte om regie te hebben over de activiteiten van de werkzoekende.

In de gesprekken die meer gelijkwaardig zijn, is er meer inbreng van de werkzoekende en heeft de werkcoach meer oog voor wensen en behoeften van werkzoekende. De werkcoach stelt daarbij meer vragen aan de werkzoekende ter verduidelijking en vraagt naar zijn/haar mening over het instrument.

We zien hier een variatie in posities die eerder in de literatuur is beschreven over oriëntaties van sociale professionals (empathisch, regelgericht), logica's (relationeel, procedureel) of hulpverleningsstijlen (advocacy, formeel-juridische stijl) die bepalen, vanuit een aangehangen mensbeeld of ideologische overwegingen, hoe cliënten worden benaderd.¹¹ Hoewel de werkcoaches dus verschillende posities lijken in te nemen in de mate waarin zij werkzoekenden laten meebeslissen over instrumenten, lijkt er ook een gemene deler te zijn in de opvatting dat er hoe dan ook 'beweging' moet zijn, dat werkzoekenden 'iets' moeten doen en dat er 'keuzes' gemaakt moeten worden. Het kan daarbij gaan om de inzet van instrumenten, maar bijvoorbeeld ook om een periode van nadenken over wat men wil.

Belangrijk motief van de werkcoaches voor samenspraak is effectiviteit. Dat heeft in hun overwegingen betrekking op twee aspecten. Ten eerste het vormen van een goede werkrelatie door een vertrouwensband op te bouwen en zo weerstand van de kant van de werkzoekende te voorkomen.¹² Het tweede aspect betreft de trajecten of instrumenten zelf. Op het moment dat in gezamenlijkheid keuzes worden gemaakt, verwachten werkcoaches dat de kans op een - liefst duurzaam- goede afloop groter wordt.

3.2.3 Begrensde samenspraak

De samenspraak of gezamenlijke besluitvorming van werkcoach en werkzoekende vindt niet plaats in een symmetrische relatie. Uiteraard is er sprake van machtsongelijkheid. Daarnaast wordt de samenspraak in de ervaring van werkcoaches door andere aspecten begrensd:

- Kennis
- Motivatie
- Onzekerheid en stress

- Wet- en regelgeving
- Druk vanuit de organisatie.

In het onderstaande worden deze aspecten verder uitgediept.

Kennis

De invloed van de werkzoekende wordt beperkt door een gebrek aan kennis. Het kan dan gaan om een gebrek aan 'zelfinzicht' en inzicht in het dienstverleningsaanbod. Het 'zelfinzicht' ontbreekt bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheden van werk of scholing. Anderen hebben (daarnaast) volgens de werkcoaches een weinig realistisch arbeidsperspectief. De werkcoaches vertellen dat zij werkzoekenden proberen te stimuleren om over hun arbeidswensen en -mogelijkheden na te denken door bijvoorbeeld vacatures of scholingsmogelijkheden voor te houden en een periode van zelfreflectie af te spreken.

Motivatie

Naast het 'weten' stimuleren de werkcoaches ook het 'willen'. Daarbij speelt de overtuiging dat de motivatie van de werkzoekende een belangrijke factor is in het succesvol kunnen inzetten van instrumenten. De werkcoaches proberen werkzoekenden te motiveren door hen te stimuleren om na te denken over wat wél mogelijk is, ondanks belemmeringen, of met hen te spreken over financiële vooruitgang door arbeidsparticipatie of een goed voorbeeld zijn voor de kinderen.

Ik probeer ook de rechten en de plichten op een subtiele manier over te brengen. Soms haal ik de kinderen als voorbeeld aan van, u heeft kinderen. Wees een voorbeeld voor je kinderen. 'Stel als ze jou een vraag stellen van, mama waarom werkt u niet? Wat doe je dan?' En dan geven ze dat zelf ook wel aan dat de kinderen al vragen beginnen te stellen van, mama waarom werkt u niet?

Werkcoach 8

¹¹ Zie onder meer Scott 1997, Van der Klein 2020 en Italiaander 1991.

¹² Er is wetenschappelijke onderbouwing dat een goede 'alliantie', zoals de werkrelatie ook wordt genoemd, kan bijdragen aan een beter resultaat van de hulpverlening (Barnhoorn et al. 2013).

Maar het is niet altijd makkelijk om werkzoekenden te motiveren:

Ik merk bij sommige werkzoekenden een bepaalde trajectenmoeheid, zeker als ze al wat langer in de bijstand zitten en het heeft tot dusverre niets opgeleverd. Dan merk je af en toe wel van, nou ja, we gaan dat maar doen, want het moet. *Werkcoach 6*

Onzekerheid en stress

Een aantal werkcoaches geeft aan dat het nodig kan zijn om werkzoekenden gerust te stellen, als voorwaarde om hen bij de besluitvorming rondom instrumenten te betrekken. Dat kan zijn door een reflectieperiode (zie hiervoor) in te lassen. Het kan ook door werkzoekenden de boodschap mee te geven dat ze instrumenten ook kunnen uitproberen – en als het niet passend blijkt te zijn, om te zien naar een ander instrument.

Wet- en regelgeving

De regelgeving bepaalt de bandbreedte waarbinnen de samenspraak of gezamenlijke besluitvorming kan plaatsvinden. De begrenzing daarvan ligt in de wet, die stelt dat werkzoekenden een inspanningsverplichting hebben en afspraken, zoals wordt vastgelegd in een afsprakenplan, moeten nakomen. Immers, niets doen is geen optie, zoals we hiervoor al zagen: er moet in ieder geval beweging zijn. Daarbij staat het doel ook niet ter discussie: uiteindelijk gaat het om (uitstroom naar) betaald werk, liefst duurzaam. Als werkzoekenden 'weigerachtig' overkomen, nemen werkcoaches doorgaans hun toevlucht tot gesprekken over de rechten én plichten die aan een uitkering verbonden zijn. 'Maatregelen' worden het liefst voorkomen: ze worden als lastig ervaren en lijken als een ultieme remedie te worden gezien.

Soms kunnen mensen wel wat weerstand bieden. Goed, dan doe ik mijn gemeentehoeidje op, om zo maar te zeggen, en dan is er toch wel sprake van lichte dwang onder het beleid dat wordt gevoerd. Dus ze moeten gewoon iets doen. Uiteindelijk gaan mensen wel en dan valt me eigenlijk op dat er opeens helemaal niet geklaagd wordt en dat mensen het vaak heel leuk vinden op een werkervaringsplaats. *Werkcoach 2*

"Ja, ik geef wel heel duidelijk de kaders aan van de Participatiewet. Maar ik geef ook aan: in die kaders kunnen we bewegen. En het doel blijft altijd de kortste weg naar werk bewandelen, maar gepaard aan langdurige uitstroom. Als het een heel realistisch plan is, dan ga ik daar zeker in mee. Want uiteindelijk geloof ik er altijd in: als iemand op de juiste plek is, dan blijven ze ook uit de uitkering. Maar tegelijkertijd, als het een niet-realistisch plan is dan geef ik die feedback ook wel mee. En vaak komen we eruit, maar soms ook niet. Soms gaat het er ook wat direct eraan toe. En daar zijn ze het niet altijd mee eens, dat kan je ook weleens hebben.

Werkcoach 21

Druk vanuit de organisatie

Soms ervaren de werkcoaches druk vanuit de organisatie om instrumenten in te zetten al vinden ze die niet altijd bij de werkzoekende passen. Dit punt wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.

Samenvattend kunnen we het besluitvormingsproces rond het inzetten van instrumentarium zien als een vorm van *begrensde samenspraak* tussen werkcoach en werkzoekende. Deze vindt doorgaans plaats vanuit het idee dat de samenspraak leidt tot een betere werkrelatie en een beter eindresultaat. Werkcoaches investeren ook in de mogelijkheden van werkzoekenden om in de besluitvorming te participeren door hun kennis te vergroten, hen te motiveren en onzekerheden te verminderen. Het wettelijke kader geeft daarbij wel de bandbreedte aan waarbinnen die betrokkenheid vorm kan krijgen: er moet wel 'beweging' zijn en het einddoel is daarbij ook gegeven, namelijk betaald werk. Werkzoekenden kunnen zich niet aan hun verplichtingen onttrekken. In de verhalen die de werkcoaches schetsen, tonen zich verschillende klantbenaderingen of hulpverleningsstijlen.

3.3 De werkcoach: ervaring, kennis en waarden

De werkcoaches geven aan dat kennis over de werkzoekenden en kennis over instrumenten de belangrijkste input vormen voor de besluitvorming over de inzet van instrumenten.

Andere kennisaspecten (bijv. over de arbeidsmarkt) spelen daarin veel minder een rol. Voor het verwerven van die kennis kunnen de werkcoaches diverse bronnen benutten. Zoals nog wordt toegelicht, blijkt ervaringskennis daarbij verreweg de belangrijkste bron: kennis uit eigen

ervaring, van collega's en uit ervaringen van werkzoekenden met trajecten.

Uit de observaties

De arbeidsmarktcontext komt weinig aan bod in de gesprekken en bij de keuze van instrumenten. Een enkele werkcoach benoemt het perspectief op (duurzaam) werk en gebruikt dit als afweging bij de inzet van een instrument. Aan de andere kant zijn er ook werkcoaches die beroepen met perspectief afraden (zoals automonteur, leerlingenvervoer) of de werkzoekende sturen richting een ander beroep of instrument. In het ene geval komt dit door de (vermeende) belemmeringen in de fysieke gesteldheid van de werkzoekende, in een ander geval doordat een werkcoach via een instrument de werkzoekende breder wil laten nadenken over werkmogelijkheden. In beide gevallen was dit niet de keuze van de werkzoekende. In een derde geval heeft een werkzoekende een opleiding en ervaring in zorg en welzijn, maar de werkcoach stimuleert haar niet in deze sector te gaan werken. De werkzoekende wil zelf liever een administratieve baan. De werkcoach sluit daarop aan. Mogelijk heeft dit te maken met de neiging van veel werkcoaches om vooral aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van werkzoekenden, waardoor ze minder oog hebben voor de arbeidsmarkt kant.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kennisbronnen die werkcoaches benutten. Het gaat dan om kennis over werkzoekenden en kennis over instrumenten. Voorts beschrijven we welke initiatieven er zijn om kennisopbouw te organiseren (op teamniveau). Daarna wordt kort stilgestaan bij de invloed van persoonlijke waarden op het besluitvormingsproces om re-integratie-instrumenten in te zetten.

3.3.1 Kennis over werkzoekenden

Naast de kennis die werkcoaches uit hun opleiding en werkervaring hebben verzameld, hechten zij vooral waarde aan de gesprekken met werkzoekenden om informatie en kennis te verkrijgen ten einde goede besluiten over de inzet van instrumenten te kunnen nemen. Kennis uit registratie-systemen zoals Mijn Werkkompas worden daarbij doorgaans als aanvullende bron gezien.

Ervaringen met de doelgroep: klantbeelden

Ervaringen met de doelgroep doen en deden de werkcoaches op in hun huidige of vorige baan, bij vrijwilligerswerk, of tijdens hun opleiding. Een enkeling spreekt *"uit eigen ervaring."* Inzicht in de mogelijkheden en belemmeringen van werkzoekenden, veelal getypeerd als mensen met multi-problematiek, zijn voor de werkcoaches van belang bij het inzetten van een instrument.

Zo moet je weten dat als iemand schulden heeft of een woningprobleem je iemand niet op een re-integratietraject kan aanmelden. Werkcoach 22

Kennis over wat mensen wel en niet kunnen, ontwikkelen werkcoaches vooral door de gesprekken die zij in hun loopbaan voer(d)en met werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond, van laag- tot hoogopgeleid, en met diverse problematieken.

Dit sluit aan bij een recent essay van het Sociaal-Cultureel Planbureau waarin wordt betoogd dat dergelijke mensbeelden, doorgaans impliciet, een

belangrijke rol spelen in hoe burgers benaderd worden. Daarbij wordt door de auteurs ook gewezen op de risico's van simplificatie en stereotypering. (Gebhart en Feijten 2022)

Gesprekken met de werkzoekende

Werkcoaches hechten waarde aan de gesprekken met werkzoekenden, omdat ze op basis daarvan maatwerk kunnen leveren. Zo kan het in een gesprek soms een geheel andere kant op gaan dan was verwacht op grond van dataregistraties over de werkzoekende. Een gesprek over de (actuele) situatie op de leefgebieden geeft inzicht in mogelijkheden en belemmeringen, van belang om maatwerk te kunnen leveren.

Mijn Werkkompas

Het systeem MijnWerkkompas is een bron van informatie over werkzoekenden voor met name de M&A teams. MijnWerkkompas heeft volgens hen vooral meerwaarde bij nieuwe werkzoekenden, niet zozeer bij werkzoekenden die men al langere tijd kent. Werkcoaches waarderen het systeem om de brede informatie die het instrument over de werkzoekende genereert, die behulpzaam kan zijn bij de inzet van instrumenten.

Eigenlijk [is MijnWerkkompas] misschien het meest behulpzame instrument, los van alle andere. Alle klanten die vullen de vragenlijsten in, en daarmee breng je echt in kaart waar de motivatie van de klanten ligt. Waar hebben ze weerstand in? Wat is hun algehele situatie? Want het gaat dan om net wat meer dan misschien binnen zo'n eerste oriënterend gesprek. Dus MijnWerkkompas, ik denk dat heel veel collega's dit onderschatten, maar het kan echt heel erg helpen bij het kiezen van een instrument. *Werkcoach 4*

MijnWerkkompas wordt ook waardevol gevonden, omdat het vragen stelt over onderwerpen waarvoor werkzoekenden zich mogelijk schamen, zoals verslaving of schulden. Werkzoekenden delen hierover makkelijker informatie in een vragenlijst dan in het gesprek met een werkcoach. Waardering is er ook voor het profiel van de klant dat MijnWerkkompas berekent. Dat is voor werkcoaches behulpzaam

vanwege de profielen en de mogelijke beroepen of functies die daaraan zijn gekoppeld.

3.3.2 Kennis over instrumenten

De kennisbronnen met betrekking tot instrumenten zijn divers. Voor de inzet van een passend instrument vertrouwen werkcoaches vooral op ervaringskennis. Om zicht te houden op het aanbod aan instrumenten benut men verschillende kennisbronnen, waaronder de instrumentenpagina op RIO, andere schriftelijke informatie en informatie via presentaties en interactieve bijeenkomsten. In het onderstaande gaan we dieper op deze kennisbronnen in.

Ervaringen met instrumenten en aanbieders

Ook voor kennis over de instrumenten is ervaringskennis een belangrijke bron. Dat kan kennis zijn uit eigen ervaring, uit ervaringen van collega's of uit ervaringen van werkzoekenden met instrumenten of aanbieders. Het gaat daarbij om ervaringen met de werkzaamheid van een instrument én om de communicatie met de aanbieder. De ervaren werkzaamheid en de communicatie van aanbieders hebben invloed op het vertrouwen dat werkcoaches in de instrumenten hebben. Werkcoaches willen erop kunnen vertrouwen dat een instrument de werkzoekende vooruithelpt. Men vindt dat een instrument moet doen wat het op papier belooft. Communicatie is daarnaast van essentieel belang: werkcoaches willen dat de aanbieder hen (tijdig) informeert over de aanwezigheid én over de ontwikkeling van werkzoekenden.

Instrumenten waarmee zij zelf of collega's goede ervaringen hebben opgedaan, zetten werkcoaches sneller in dan instrumenten waarmee zij of collega's slechte ervaringen hebben opgedaan. Slechte ervaringen met aanbieders zijn deels gebaseerd op gebrek aan terugkoppeling (zie ook paragraaf 3.5 Samenwerking).

Ik ben best wel een kritisch persoon (...). Ik verwacht dat eigenlijk ook van een instrument. Ik vind het er soms op papier mooier uitzien dan in de praktijk. En dan kan ik best wel teleurgesteld raken als ik dan denk: 'zo zag ik het niet voor me'. Dan kan ik al best wel snel besluiten om daar mensen niet meer aan te melden. *Werkcoach 3*

Ik denk: ervaring met aanbieders staat bij ons echt op één. Want als de ervaringen met aanbieders echt goed zijn, dan wordt daar echt heel veel op aangemeld. Maar er hoeft maar één of twee of drie keer een negatieve lading te zijn... *Kwaliteitsmedewerker*

Ook het belang van de werkcoach zelf speelt daarbij een rol. Immers, het mislukken van een traject betekent dat de werkcoach opnieuw met een werkzoekende het gesprek over instrumenten moet aangaan, nieuwe aanmeldingen moet doen, etc.

En daarom (...), als [de werkcoaches] negatief nieuws horen van één instrument, dan zitten ze niet te wachten op het extra werk dat ze misschien achteraf nog gaan hebben als ze zo'n persoon terugkrijgen, gedemotiveerd en teleurgesteld, omdat er niet geleverd is wat er afgesproken is. *Focusgroep kwaliteitsmedewerkers*

Bij twijfel over een passend instrument geven verschillende werkcoaches de voorkeur aan het raadplegen van collega-werkcoaches boven de kwaliteitsmedewerker. Achterliggende gedachte is dat collega-werkcoaches zelf ervaringen hebben en via hun werkzoekenden op de hoogte zijn van een instrument, terwijl kwaliteitsmedewerkers de informatie over een instrument meer indirect verkrijgen.

Instrumentenpagina en overige schriftelijke informatie

Tot de overige bronnen met betrekking tot instrumenten die werkcoaches noemen, behoren de instrumentenpagina op RIO, nieuwsbrieven, informatieve mailberichten, week-updates en dergelijke. De berichten, veelal afkomstig van teamleiders of collega's van het Instrumentenhuis, moeten de werkcoaches op de hoogte houden van nieuwe en bestaande instrumenten. Niet iedereen leest de berichten en als ze gelezen worden, dringen de berichten vaak

niet door. Sommige werkcoaches voelen zich overspoeld met informatie, waardoor ze er bijvoorbeeld niet aan toekomen om trajecten uit te proberen.

Ik vind dat moeilijk om bij te houden. Ik heb gewoon niet de tijd om- (...) Er zijn best wel veel trajecten, wat natuurlijk heel fijn is, maar ik neem niet altijd de tijd om al die verschillende trajecten dan uit te gaan proberen. *Werkcoach 9*

Informatie via presentaties en interactieve bijeenkomsten

De werkcoaches doen verder inhoudelijke kennis op over het aanbod via het Instrumentenhuis. Aanbieders en medewerkers van het Instrumentenhuis geven geregeld in team-overleggen voorlichting over de inhoud van instrumenten en het aanmeldproces. Ook organiseert het Instrumentenhuis voorlichtingsbijeenkomsten en evenementen om instrumenten bekendheid te geven. Via de werkcoaches die als contactpersoon gekoppeld zijn aan het Instrumentenhuis, kunnen werkcoaches daarnaast informatie over instrumenten opvragen. Vooral voor de presentaties en interactieve bijeenkomsten bestaat veel waardering bij de werkcoaches.

3.3.3 Kennisopbouw en kennisdeling

Kennisopbouw en kennisdeling over de inzet van instrumenten organiseren teams op autonome en dus heel diverse wijze. Sommige werkcoaches gebruiken een regulier teamoverleg om te sparren met collega's over het gebruik van instrumenten of om een casus te bespreken. Dergelijke overleggen vinden werkcoaches heel behulpzaam om de keuze voor een instrument te bepalen. Er lijkt echter geen standaard casuïstiekoverleg te bestaan bij de M&A teams.

Nou, we hebben eigenlijk gewoon een wekelijks overleg over de cijfers en mededelingen, maar dat is ook een moment dat jij gewoon eventjes een casus kan aanhalen. Het is niet eens zozeer een casuïstiekoverleg, maar het is wel een moment in het overleg waarbij je daar gewoon gebruik van kan maken *Werkcoach 21*

Wel zijn er in sommige teams bijzondere initiatieven ondernomen om informatie over instrumenten en over de passende inzet van instrumenten te delen. Sommige teams gebruiken een groepsapp om elkaar te raadplegen en te informeren. Ook is er een team dat tweewekelijks een deskundigheidsbevordering organiseert waar instrumenten worden gepresenteerd en casussen besproken.

En dat we dat [overleg gericht op deskundigheidsbevordering] één keer in de twee weken hebben, is voor ons echt ideaal, want (...) het verandert zo snel allemaal, de ontwikkelingen zijn altijd gaande, dus we hebben altijd wel iets. *Werkcoach 17*

Een enkel team zoekt actief contact met het Instrumentenhuis om kennis over de doelgroep over te dragen. Zo heeft het Team Statushouders jobhunters en recruiters voorgelicht over de kenmerken van hun doelgroep, zodat deze op een passende manier het gesprek kunnen voeren met werkzoekende statushouders en passende werkgevers kunnen zoeken. Hun ervaring is dat dit zorgt voor betere matches.

Een andere manier van kennisopbouw die werd genoemd is de rol van 'collega-expert'. In sommige teams gaan werkcoaches zich verdiepen in bepaalde typen instrumenten – en onderhouden daarvoor ook contacten met het Instrumentenhuis – om collega-werkcoaches daarover te kunnen adviseren. Kwaliteitsmedewerkers hebben geen expliciete rol in kennisopbouw of kennisdeling; hun rol lijkt wat diffuus. Sommigen lijken de nadruk te leggen op het controleren of werkcoaches zich aan de organisatieafspraken en kpi's houden (zoals het 'in beweging zijn' van de caseload). Anderen richten zich meer op het inhoudelijk ondersteunen van werkcoaches en het inzetten van een passend instrument.

Opvallend is dat werkcoaches in de interviews kennis van de arbeidsmarkt niet benoemen als belangrijk item. Werkzoekenden geven in gesprekken wel bepaalde voorkeuren voor beroepen of opleidingen aan. Ook uit

MijnWerkkompas komen ideeën met betrekking tot beroepsprofielen naar voren. Echter, niet alle beroepen of functies hebben evenveel perspectief of leiden tot duurzame uitstroom. Kennis van de arbeidsmarkt van werkcoaches lijkt daarom noodzakelijk om goed te kunnen adviseren en een passend instrument in te zetten met perspectief op (duurzaam) betaald werk.

Werkcoaches maken in het algemeen nauwelijks gebruik van vaktijdschriften, wetenschappelijke artikelen en dergelijke om meer te weten te komen over (de effectiviteit van) instrumenten of het aan het werk helpen van mensen. Gebrek aan tijd speelt hierbij een rol. Wel zijn er werkcoaches die nauwgezet het nieuws volgen als het gaat om ontwikkelingen rond de Participatiewet.

3.3.4 Waarden van professionals

Werkcoaches hebben verschillende drijfveren van waaruit zij hun werk doen, waarbij verschillende waarden een rol spelen. In het onderzoek hebben wij gevraagd naar het 'grotere doel waarvoor men werkt' en naar de reden waarom werkcoaches dit werk zijn gaan doen, en gevraagd of dit invloed heeft op hun keuze voor instrumenten.

De uitkomsten laten zien dat voor werkcoaches enerzijds organisatiedoelen belangrijk zijn en anderzijds het belang en het welzijn van werkzoekenden. Het huidige beleid met zijn nadruk op in beweging zijn, in ontwikkeling zijn, het bevorderen van participatie in brede zin en het bieden van maatwerk benoemen veel werkcoaches als groter doel. Ook het duurzaam uitstromen van werkzoekenden naar betaald werk wordt als belangrijk groter doel gezien, in de zin van het voorkomen van snelle herinstroom in de uitkering. Het verlagen van het aantal uitkeringsgerechtigden wordt door een enkeling genoemd.

Daarnaast hebben verscheidene werkcoaches een sterke persoonlijke drijfveer om de situatie van werkzoekenden te verbeteren. Zij hebben een sociale motivatie om dit werk te doen en zeggen dat 'het werken met mensen' hen motiveert. Zij benoemen als groter doel of als reden dat zij dit werk doen:

- Persoonlijke ontwikkeling van werkzoekenden ('mensen in hun kracht zetten, 'een betere toekomst voor mensen realiseren', 'je ziet mensen groeien')
- Financiële zelfstandigheid van werkzoekenden bevorderen ('onderhoudsonafhankelijk zijn', 'zelfvoorzienend maken')
- Welzijn en aansluiten bij de werkzoekende ('een baan waar de werkzoekende blij van wordt', 'zingeving bieden', 'een goed gevoel geven', 'een vertrouwd gezicht zijn voor de werkzoekende')

Bij enkele werkcoaches kwamen uit de interviews een spanning tussen organisatiedoelen en persoonlijke doelen naar voren. Voor deze werkcoaches staat passend werk en het mensgerichte centraal, terwijl naar hun beleving de organisatie meer op uitstroom naar betaald werk stuurde.

Zoveel mogelijk uitstroom realiseren, dat is wat de gemeente van mij verwacht. En mijn eigen persoonlijke doel is, denk ik, dat ik na een gesprek iemand een bepaalde zingeving heb kunnen geven en dat ze met een goed gevoel de deur uitgaan. Dat is het grotere doel voor mijzelf. *Werkcoach 15*

Het uiteindelijke doel is natuurlijk, als ik ook kijk vanuit de organisatie, uitstroom [uit de uitkering], dat iemand gewoon zelfstandig weer zijn inkomsten heeft. Maar vanuit mezelf wil ik ook gewoon het liefst dat iemand een baan heeft waar ze zelf ook blij van worden. *Werkcoach 20*

De invloed van waarden en motieven op de inzet van instrumenten

De invloed van deze waarden en motieven op de inzet van instrumenten is lastig te bepalen op basis van de interviews. De diversiteit aan logica's en hulpverleningsstijlen uit de literatuur is terug

te zien in bovengenoemde motieven. Een aantal werkcoaches geeft aan dat hun grotere doel om werkcoach te zijn van invloed is op de keuze voor instrumenten. Belangrijk is hierbij dat het instrument past bij het maatwerk, ofwel moet matchen met de stap die de werkzoekende gaat nemen:

Wat ik gewoon heel belangrijk vind, is dat je wel echt goed moet kijken of iemand toe is aan een instrument en dat je altijd naar een stukje duurzame uitstroom streeft. Je kan iemand heel erg onder druk zetten om te moeten werken, maar als iemand daar nog niet is, dan zit diegene binnen de kortste keren ook weer terug in de uitkering. Een stukje duurzaamheid, duurzaam uitstromen. Dat vind ik daarin wel belangrijk. *Werkcoach 1*

Een andere werkcoach over de keuze voor instrumenten:

Het hogere doel is eigenlijk mezelf overbodig maken. Je doet dit om ervoor te zorgen dat mensen niet meer afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en financieel zelfstandig kunnen zijn. En daarvoor zijn deze instrumenten. *Werkcoach 6*

3.4 Organisatiefactoren

De discretionaire ruimte van professionals wordt ook wel een 'situationele ruimte' genoemd. (Kampen en Tonkens 2018) De omstandigheden bepalen wat de mogelijkheden van professionals zijn om binnen deze ruimte 'vrij' te manoeuvreren. De regels, procedures, workload, organisatiecultuur en dergelijke bepalen mede wat de marges zijn waarbinnen de professionals, de werkcoaches, hun beslissingen kunnen nemen. In deze paragraaf kijken we naar factoren binnen de organisatie die de besluitvorming rond de inzet van instrumenten, ten positieve of ten negatieve, beïnvloeden. Eerst staan we stil bij de invloed van de sturing. Daarna beschrijven we andere factoren die, volgens respondenten, respectievelijk bevorderend dan wel belemmerend zijn bij de inzet van instrumenten.

3.4.1 Sturing

Sturing op de inzet van instrumenten door de werkcoaches gebeurt op verschillende manieren:

- Via mailings vanuit het afdelingsmanagement, bij teamoverleggen en in individuele gesprekken met teamleiders wordt gerapporteerd over het gebruik van instrumenten en wordt gewezen wordt op het belang om die te benutten.
- Er worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waarop aanbieders hun instrumenten kunnen toelichten (of worden 'gepromoot').
- Middels afgesproken KPI's en KiC-meetpunten ('Kwaliteit in Controle') die aangeven wat er aan prestaties wordt verwacht.
- Ad hoc-acties waarbij werkcoaches worden opgeroepen om werkzoekenden te werven voor instrumenten – zoals in het recente verleden voor Loonkostensubsidies (door screening van de caseload). Zowel op afdelings-, team- en werkcoach-niveau worden prestaties in beeld gebracht (en voor iedereen inzichtelijk via het dashboard).

Werkcoaches zien de kwaliteitsmedewerker ook als een belangrijke actor in verband met de beslissingen over de inzet van instrumenten op casusniveau. Ze vervullen een rol als klankbord, 'kritische vriend' en soms controleur.

Nadat het sturen op targets tijdens de coronaperiode enigszins is losgelaten, ervaren werkcoaches dat sinds dit jaar weer meer nadruk ligt op het behalen van deze kwantitatieve doelstellingen (hoeveelheid uitstroom naar werk, aantal klanten 'in beweging'). Voorts wordt sinds dit jaar gewerkt met een 'meetpuntenset' Kwaliteit in Controle. Naast registratie-indicatoren bevatten die onder meer indicatoren over het aantal werkzoekenden dat 'in beweging' is, over de uitstroom van werkzoekenden en deelname aan specifieke (categorieën) van trajecten, zoals taaltrajecten, Hallo Werk en

dergelijke. Deze lijst met indicatoren nemen kwaliteitsmedewerkers af bij individuele werkcoaches. De indicatoren zijn vooral gericht op de registratie en de gespreksvoering.

Positieve en negatieve ervaringen met sturing

Doorgaans ervaren werkcoaches dat ze voldoende ruimte hebben om naar eigen goeddunken beslissingen te nemen over de inzet van instrumenten. Tegelijkertijd wordt ook wel druk uit de organisatie of beïnvloeding ervaren, maar de communis opinio is dat als je een besluit goed kunt onderbouwen, je daar ook in gesteund wordt door de organisatie – al is dat besluit misschien niet conform de beleidsdoelen of prestatie-indicatoren.

Ik geloof zelf, zolang jij gewoon, als jij bijvoorbeeld niet aan een bepaald percentage voldoet, maar jij kan uitleggen waarom, ervaar ik dat niet als een probleem. En wordt daar niet moeilijk over gedaan. Maar ik denk dat je het wel tijdig voor jezelf je caseload moet kunnen uitleggen, waarom je bepaalde keuzes wel of niet maakt. Zolang je dat goed kan uitleggen, zal daar niet moeilijk over gedaan worden. Dus ik heb daar geen stress van.

Werkcoach 1

Tegelijkertijd lijkt er vooral gekeken te worden of bijstandsgerechtigden 'in beweging' zijn – en dat is een ruim begrip. 'Beweging' kan worden gerealiseerd via de instrumenten van het Instrumentenhuis, maar ook door aanbod in de wijk (vrijwilligerswerk) of aanbod vanuit specifieke teams óf dienstverlening door de werkcoach zelf.

De werkcoaches ervaren positieve én negatieve kanten van sturing. Over het algemeen is onder de werkcoaches ondersteuning van de doelen van de organisatie en begrip voor de (financiële) belangen die er spelen in verband met de organisatie en inkoop van re-integratie-instrumenten. Ze begrijpen dat er een financieel belang is om de mogelijke (ingekochte) instrumenten zoveel mogelijk te benutten. Werkcoaches vinden wel vaak dat het aanbod de inzet van instrumenten niet moet gaan domineren: de behoeften en mogelijkheden van werkzoekenden moeten volgens hen het centrale uitgangspunt blijven vormen.

Als positief ervaren aspecten van sturing:

- *Het leereffect door gesprekken over de prestatie-indicatoren – persoonlijk en op teamniveau*
Enkele werkcoaches geven aan dat ze door de gesprekken inzicht hebben gekregen in hun persoonlijke prestaties – een aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar het management van de caseload. Of in de, soms tegenvallende, teamprestaties. Ook genereerde het meer aandacht voor de kwaliteit van hun registraties.
De manier waarop wordt omgegaan met de prestatie-indicatoren kan op de waardering van werkcoaches rekenen. Dit omdat in gesprekken met teamleiders en kwaliteitsmedewerkers oog is voor de context waarbinnen werkcoaches beslissingen nemen en keuzes kunnen verantwoorden;
- *Mailings en mondelinge berichten over instrumenten*
Deze zorgen ervoor dat instrumenten op het netvlies komen van werkcoaches. De coaches kunnen daarmee hun 'rugzak' weer vullen met mogelijkheden die ze voor werkzoekenden kunnen benutten.

Als negatief ervaren aspecten van sturing:

- *Haalbaarheid van de prestatie-indicatoren*
Sommige werkconsulenten zetten een vraagteken bij de haalbaarheid van prestatie-indicatoren. Volgens hen wordt er te weinig rekening gehouden met de belemmeringen van werkzoekenden, zoals taalachterstanden. Anderen stellen vragen bij de relevantie van sommige indicatoren. Volgens hen zouden de KPI's meer moeten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk;
- *Sturing op aanbod en bezetting van ingekocht instrumentarium*
Sommige werkconsulenten merken op dat het aanbod van instrumenten en de behoefte aan bezetting van ingekochte plekken niet dominant mag worden. Het aanbod moet aansluiten bij de preferenties en mogelijkheden van klanten. Enkele malen wordt HalloWerk als voorbeeld genoemd van een instrument dat sterk gepromoot is vanuit de organisatie, maar volgens werkcoaches voor een flink deel van het bestand niet zinvol inzetbaar is.

Dus je wordt als werkcoach ook van alle kanten beschoten eigenlijk, terwijl je core business... je doet het voor de werkzoekenden. Je wil juist een instrument wat voor ze past en niet omdat ze bovenaf van alles hebben ingekocht en dat het maar gevuld moet worden.

Kwaliteitsmedewerker M&A in 2^e Leer-/reflectiesessie

3.4.2 Andere ondersteunende en belemmerende organisatiefactoren

Gevraagd naar (andere) organisatiefactoren die ondersteunend werken, worden door werkcoaches de teambinding en de informatievoorziening genoemd. Factoren die naar hun ervaring belemmerend (kunnen) werken zijn (weer) de informatievoorziening, de werkdruk en de relatie tussen de uitvoering (het primaire proces) en ondersteunende organisatie-onderdelen (het secundaire proces).

Binding

Wat betreft binding gaat het om de teamsfeer, het goede contact en het gevoel van veiligheid om dilemma's te kunnen bespreken. Er wordt dan op de band met uitvoerend collega's gewezen, maar ook kwaliteitsmedewerkers worden in dit verband genoemd. De rol van teammanagers wordt wisselend ervaren en lijkt soms voor de dagelijkse besluitvormingspraktijk van minder belang. Daar waar er in teams sprake is van georganiseerd teamleren in de vorm van casuïstiekbesprekingen, reflectiesessies en dergelijke, wordt dat positief gewaardeerd. Overigens is er lang niet in alle teams sprake van een vorm van teamleren.

Informatievoorziening

De waardering van deze factor is ambigue. Enerzijds is er veel te vinden, anderzijds zijn er wat betreft toegankelijkheid, overzichtelijkheid en volledigheid verbeteringen mogelijk. Dat geldt vooral voor de 'instrumentenpagina' op het intranet RIO. Werkcoaches gebruiken de instrumentenpagina als naslagwerk om aanvullende informatie over een instrument te vinden, zoals inhoudelijke informatie, voorwaarden voor aanmelding en de aanmeldprocedure. Dat hierover veel informatie te vinden is ervaren werkcoaches als positief.

Uit de interviews met werkcoaches komen drie knelpunten naar voren over de informatievoorziening op RIO, die ook het gebruik van instrumenten beïnvloeden:

- Inhoudelijke beschrijvingen van instrumenten zijn niet altijd helder en vaak te lang
- Lay-out en zoekfunctie van de RIO instrumentenpagina voldoen niet
- Het aanbod op RIO is niet altijd actueel en volledig

Werkdruk

De werkdruk wordt gerelateerd aan de hoogte van de caseload en aan de administratieve druk. Vrijwel alle werkcoaches die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd hadden een caseload van 100

werkzoekenden of hoger. Hierbij zaten uitschieters naar 130 of 140. Sommigen zaten er net iets onder, rond de 80. De hoge caseload wordt door veel werkcoaches als belemmerend ervaren. Een werkcoach zegt hierover:

Als ik voor mezelf spreek, je wil natuurlijk ook kwaliteit leveren, maar met een hele hoge caseload is dat gewoon echt heel moeilijk. Dat is eigenlijk niet te doen. Ik zeg echt dat de max zou moeten liggen op negentig en zelfs dat is eigenlijk al veel. Werkcoach 2

Veel werkcoaches benoemen het vele administratieve werk als een belemmerende factor. Een werkcoach vertelt dat dit soms een reden is om géén instrument in te zetten. Ook is het door de werkdruk af en toe moeilijk om zicht te blijven houden op de ontwikkeling rondom instrumenten:

Af en toe dat je eventjes, door de werkdruk in een soort tunnelvisie bezig bent en dat je soms dan eventjes het overzicht kwijtraakt van welke instrumenten zijn er nou allemaal, wat is er in de tussentijd veranderd? Werkcoach 9

De relatie tussen het primaire en secundaire proces

Met het primaire proces wordt de uitvoering bedoeld, met het secundaire proces de ondersteunende afdelingen. De werkcoaches zijn ambigue in hun waardering van hoe 'signalen' vanaf de werkvloer, bijvoorbeeld over lacunes in het aanbod of niet goed lopende contacten met aanbieders, uiteindelijk worden verwerkt. Er wordt wel geluisterd en soms worden ervaringen van uitvoerders actief geïnventariseerd, maar men heeft veelal niet de indruk dat er werkelijk iets met die signalen wordt gedaan.

(...) het stukje informatie ophalen bij de mensen die het echt uitvoeren en die actief met de doelgroep bezig zijn. Dat mis ik soms. Werkcoach 1

Ik vind dat er best wel veel geluisterd wordt naar de werkcoaches. Er komen weleens enquêtes voorbij. Er komen regelmatig nieuwe instrumenten en ik vind dat er wel echt wordt gekeken naar waar er behoefte aan is. Ondanks dat mis ik toch nog wel instrumenten die passen bij onze doelgroep, bij statushouders en dan vooral die mensen met een heel laag taalniveau die heel goed met hun handen kunnen werken, die jarenlange ervaring hebben in een bepaald beroep. *Werkcoach 3*

Ik weet eigenlijk niet- Kijk, ze werken natuurlijk via een aanbestedingscircuitje en alles. En er wordt altijd wel soort van informatie opgevraagd puur van, wat missen jullie, wat hebben jullie nodig en dat soort dingen. Maar ik vraag me soms toch echt wel af of het echt meegenomen wordt wat overal opgehaald wordt. *Werkcoach 5*

3.5 Samenwerking met het Instrumentenhuis en aanbieders

Samenwerking vindt plaats op verschillende niveaus en betreft verschillende actoren. Enerzijds is er samenwerking tussen de afdelingen M&A en de afdeling Instrumentenhuis op tactisch-strategisch niveau. Anderzijds betreft het samenwerking op casusniveau, rondom individuele werkzoekenden.

Dit betreft samenwerking tussen M&A medewerkers en aanbieders/instrumenten¹³. In deze paragraaf belichten we eerst de samenwerking op tactisch-strategisch niveau en daarna de samenwerking op casusniveau. Tot slot bespreken we suggesties voor verbetering van de samenwerking, aangedragen door werkcoaches van de afdelingen M&A en kwaliteitsmedewerkers.

3.5.1 Samenwerking tussen de afdelingen M&A en het Instrumentenhuis

In hun beoordeling van de samenwerking met het Instrumentenhuis dragen de werkcoaches de volgende aandachtspunten aan:

- (Nog) geen hechte samenwerking door onbekendheid van het Instrumentenhuis
- Belang van persoonlijk contact
- Gebrek aan eenheid en uniforme werkprocessen bij het Instrumentenhuis
- Behoeftte aan betere afstemming van besluiten op behoeften M&A
- Onduidelijke kanalen en rolverdeling in de sturing op kwaliteit en effectiviteit.

We gaan in het onderstaande dieper op deze punten in.

(Nog) geen hechte samenwerking door onbekendheid van het Instrumentenhuis
Werkcoaches van de afdelingen M&A omschrijven de samenwerking met de teams Instrumentenhuis als niet heel hecht. Zij ervaren een afstand en zouden graag een actievere uitwisseling en contact willen. Kwaliteitsmedewerkers bevestigen dit. Onbekendheid met het Instrumentenhuis speelt daarbij een rol. Verscheidene werkcoaches geven aan dat ze niet weten welke teams en welke medewerkers onder het Instrumentenhuis vallen. Soms weet men ook niet of een bepaald team nu wel of niet onder het Instrumentenhuis valt, zoals het Team Garantiebanen, of ze zien een bepaald team niet als onderdeel van het Instrumentenhuis.

WerkLoont is inderdaad het instrument, dus zij vallen onder het Instrumentenhuis, maar dan heb ik wel contact met iemand van WerkLoont. Ik heb dan niet het gevoel dat hij echt van hogerhand bij het Instrumentenhuis is.
Werkcoach 10

¹³ Het bleek lastig om in de analyse onderscheid te maken tussen ervaringen met interne en externe instrumenten. Veel opmerkingen van werkcoaches gaan over beide typen instrumenten. In het vervolg noemen we daarom beide 'aanbieders van instrumenten'.

De meeste samenwerking met het Instrumentenhuis concentreert zich rond individuele trajecten en/of instrumenten. Volgens werkcoaches is er weinig samenwerking met betrekking tot algemene werkprocessen op afdelingsniveau.

Als je klanten aanmeldt (...), dan dat stukje terugkoppeling wat je dan krijgt. (...) Door middel van dat soort terugkoppelingen heb je dan contact. En natuurlijk ook wel dat ik zelf bel, maar echt intensief contact inhoudelijk niet. Het gaat altijd over de klant en waar we naartoe willen met de klant, maar niet over processen en dat soort dingen, daar heb ik in ieder geval geen contact mee met mijn collega's. *Werkcoach 15*

Belang van persoonlijk contact

De coronamaatregelen en met name het thuiswerken hebben een negatieve invloed op de samenwerking tussen M&A en het Instrumentenhuis gehad. Daardoor is er minder kans geweest om elkaar persoonlijk te leren kennen. In dit kader waarderen werkcoaches initiatieven vanuit het Instrumentenhuis om de persoonlijke contacten met de M&A-afdelingen te verbeteren, zoals het plaatsen van 'dedicated' medewerkers van het Instrumentenhuis bij M&A-teams en het organiseren van informatiebijeenkomsten.

Gebrek aan eenheid en uniforme werkprocessen bij het Instrumentenhuis

De kwaliteitsmedewerkers zijn minder positief over de samenwerking dan de werkcoaches. Ondanks dat zij één- op- één wel goed kunnen samenwerken met sommige ontwikkelcoaches, benoemen zij een aantal algemene knelpunten in de samenwerking. Zij zouden graag nog meer samen willen werken om meer gezamenlijk een goede dienstverlening aan Rotterdamse burgers te kunnen bieden. Het lijkt alsof er een gedeelde visie mist.

Een ander punt dat de kwaliteitsmedewerkers noemen, is dat zij het Instrumentenhuis nog niet echt als één geheel ervaren. Men ervaart de teams als 'losse eilandjes' met ieder een eigen werkwijze. Dit hangt samen met het feit dat er nog

geen uniforme werkprocessen zouden zijn bij het Instrumentenhuis. Gebrek aan uniformiteit in combinatie met het versnipperde aanbod (aanbod van Instrumentenhuis W&I, naast aanbod van Rotterdam Inclusief en aanbod in de wijken) leidt bij de kwaliteitsmedewerkers tot onduidelijkheid en belemmert de samenwerking.

Behoeftte aan betere afstemming van besluiten op behoeften M&A

Kwaliteitsmedewerkers geven aan dat zij graag zouden willen dat het Instrumentenhuis nog meer afstemt met en aansluit bij de uitvoeringspraktijk van M&A. De kwaliteitsmedewerkers zien zichzelf als 'klant' van het Instrumentenhuis, maar ze voelen zich niet altijd gehoord in beslissingen die het Instrumentenhuis neemt, die M&A raken. Een voorbeeld is de instrumentenpagina op RIO die het Instrumentenhuis zonder overleg zou hebben aangepast, waardoor de pagina volgens de kwaliteitsmedewerkers momenteel minder goed werkt. Een ander voorbeeld gaat over de inzet van laptops, waarbij niet duidelijk is voor welke instrumenten dat aanbod geldt.

Sinds kort is er een maandelijks overleg tussen de kwaliteitsmedewerkers van de directie Werk, waaronder M&A en het Instrumentenhuis. Daarover zijn de kwaliteitsmedewerkers positief. Zij hopen dat daarmee de afstemming en samenwerking verbetert.

Onduidelijke kanalen en rolverdeling in de sturing op kwaliteit en effectiviteit.

Kwaliteitsmedewerkers geven een aantal punten aan, waarop de sturing op kwaliteit van instrumenten nog niet goed loopt in hun ogen.

Ten eerste zijn de kanalen voor terugkoppeling over instrumenten niet altijd duidelijk en de lijnen volgens hen te lang. *De rollen van de teamleider, de kwaliteitsmedewerker en de contractmanager zijn volgens hen niet helder.* Signalen over instrumenten die zij afgeven, worden daardoor te weinig opgepakt, is de ervaring.

Ten tweede geven kwaliteitsmedewerkers aan dat het heel lastig is om een open gesprek over de effectiviteit van bepaalde instrumenten te voeren met sommige Instrumentenhuis-medewerkers, omdat deze laatste snel in de verdediging zouden gaan. Naar hun idee zou het een gezamenlijk belang moeten zijn om kritisch naar het aanbod van instrumenten te kijken.

Tot slot is er *onduidelijkheid over de sturing op de kwaliteit van instrumenten, met name van externe aanbieders*. Sommige kwaliteitsmedewerkers verwachten een actievere rol van het Instrumentenhuis ten aanzien van externe aanbieders, met monitoring op de werkvloer. Deze laatste lijkt dit niet als haar rol te zien, maar het is onduidelijk wie die rol dan wel heeft.

3.5.2 Samenwerking bij aanmelding op trajecten

Naast de samenwerking tussen afdelingen in het algemeen, kwam uit de interviews naar voren hoe werkcoaches aankijken tegen de samenwerking rond concrete instrumenten, ingezet bij individuele werkzoekenden. We richten ons eerst op samenwerking tussen werkcoach en aanbieder bij de aanmelding van een werkzoekende op een instrument. Daarna gaan we in op de samenwerking bij de voortgang van een werkzoekende op een traject.

Met betrekking tot de aanmelding zijn de werkcoaches positief, als de aanbieders van instrumenten:

- Voldoende informatie geven over de inhoud van het instrument;
- Meedenken en adviseren over de passendheid van een instrument;
- Snel actie nemen na een aanmelding, bijvoorbeeld binnen twee weken na een intakegesprek.

Bij de aanmelding is het belangrijk dat de werkcoach een goed beeld heeft van een instrument en de vereisten. Sommige werkcoaches bellen de aanbieders op voor

informatie over de inhoud van het instrument of om advies wat het meest passend is. Dit helpt werkcoaches om een passend instrument in te zetten en het is volgens hen ook efficiënter: anders krijgen zij de werkzoekende weer terug gemeld en moeten ze deze opnieuw elders aanmelden.

Knelpunten rond aanmeldprocessen

Werkcoaches ondervinden regelmatig problemen met het aanmelden op een instrument. Zij noemen de volgende knelpunten:

- Gebrek aan duidelijk aanspreekpunt met inhoudelijke kennis;
- Lange wachttijden tussen doorverwijzing en daadwerkelijke start van een traject;
- Registratielast bij het aanmelden of technische problemen;
- Onduidelijkheid en gebrek aan uniformiteit in het aanmeldproces;
- De targets van sommige teams van het Instrumentenhuis werken contraproductief ('vullen van vacatures').

Werkcoaches missen soms een duidelijk aanspreekpunt met inhoudelijke kennis voor aanvullende informatie over een instrument. Daarnaast ervaren werkcoaches de lange tijd die tussen doorverwijzing en het daadwerkelijk starten van een traject zit als belemmerend. Deze wachttijden zijn nog eens opgelopen door corona. Daarnaast benoemt een werkcoach dat het wel eens voorkomt dat een traject 'vol' zit, waardoor werkzoekenden een tijdje niet meer op een bepaald instrument kunnen worden ingezet.

Werkcoaches ervaren een behoorlijke registratielast bij het aanmelden op instrumenten, zoals het invullen van vragenlijsten. Kwaliteitsmedewerkers bevestigen dit. Werkcoaches zijn geneigd om instrumenten waarbij deze registratie- en aanmeldproblematiek veel voorkomt, minder in te zetten. Een specifiek punt betreffende de samenwerking gaat over uitstroomtargets binnen het Instrumentenhuis.

Sommige teams van het Instrumentenhuis werken met targets die volgens werkcoaches strijdig zijn met het inzetten van passende instrumenten. Met name recruiters en jobhunters worden hierbij genoemd. Zij zouden soms te veel gericht zijn op het 'vullen van vacatures' en minder op de behoeften van werkzoekenden. Naast de werkcoaches benoemen ook de kwaliteitsmedewerkers dit punt.

3.5.3 Samenwerking bij de voortgang van een werkzoekende

De samenwerking rond de voortgang van werkzoekenden is verschillend georganiseerd voor interne en externe instrumenten. Het contact met externe aanbieders loopt vooral via ISA, een digitaal uitwisselingsstelsel gekoppeld aan de gemeentelijke registratie en via e-mail. Het contact met collega's van interne instrumenten verloopt meer persoonlijk en telefonisch. Dit laatste ervaren werkcoaches als prettiger. Er wordt ook geëxperimenteerd met een 'driegesprek' aan het begin van een traject, met de werkzoekende, de M&A werkcoach en de medewerker van het Instrumentenhuis.

Tijdens een traject benoemen werkcoaches dat de volgende punten belangrijk zijn voor een goede samenwerking met aanbieders van instrumenten:

- Geregeld contact, een proactieve houding vanuit de aanbieder;
- Snelle en duidelijke terugkoppeling, 'korte lijnen';
- Een vast contactpersoon bij de aanbieder en een duidelijk kanaal voor communicatie over de voortgang van een werkzoekende;
- Bereikbaar zijn;
- Open staan voor feedback;
- Suggesties geven om andere aanvullende instrumenten in te zetten.

Wat betreft het laatste punt geven werkcoaches aan dat aanbieders van instrumenten een werkzoekende tijdens het traject vaak goed leren kennen, vaak beter dan de werkcoach, waardoor deze nuttige adviezen kunnen geven over de inzet

van andere instrumenten. Dit type adviezen waarderen werkcoaches.

*Ik heb ook wel betrokken mensen gehad die mij tussentijds gewoon opbellen en zeggen van, misschien is dit ook een idee om erbij te doen? Want ja, de aanbieders zien de werkzoekende natuurlijk wekelijks en dan ook nog eens meerdere dagen. Dus ze leren die werkzoekende ook wat beter kennen dan wij. *Werkcoach 13**

Knelpunten rond samenwerking bij de voortgang van een traject

Werkcoaches signaleren echter ook diverse knelpunten in de samenwerking met aanbieders van instrumenten:

- Communicatie en het contact met de (externe) partijen/instrumenten op het moment dat een werkzoekende voor een traject is aangemeld;
- De samenwerking beperkt zich soms tot contact als er iets niet goed loopt bij een traject/training;
- Gebrek aan goede en tijdige terugkoppeling met betrekking tot de deelname en voortgang van een werkzoekende;
- Verschillende verwachtingen ten aanzien van de rol van aanbieders van instrumenten.

In het onderstaande gaan we dieper op deze punten in.

Communicatie en het contact op het moment dat een werkzoekende voor een traject is aangemeld

Externe aanbieders communiceren niet altijd even goed, waardoor de juiste informatie niet (op tijd) bij de werkcoach terechtkomt. Zo kan het voorkomen dat een werkzoekende zonder dat de werkcoach het weet nooit is komen opdagen bij een traject. Door gebrekkige communicatie verliest een werkcoach de werkzoekende soms uit het oog. Soms is het onduidelijk bij wie een vraag moet worden neergelegd, omdat er geen eenduidige procesafspraken zijn met externe aanbieders. Verder zorgen de vele verschillende manieren van communicatie soms voor verwarring:

Ja, en dat zou ik wel ook fijn vinden als alles op dezelfde manier zou kunnen, ook al werk je met verschillende partijen. Met de ene moet ik in de ISA-chat chatten, bij de ander moet ik een mailtje sturen, (...). Bij de ene moet ik het zo aanmelden, krijg ik direct een reactie dat die wordt opgepakt. Bij de andere meld ik ook zo aan, maar krijg ik nooit een reactie. Totdat ik toevallig in het dossier kijk en zie ik o, het is opgepakt. De ene geeft een signaal voor mij af, wanneer er iets gecommuniceerd wordt, waardoor ik meteen diezelfde dag kan reageren. De ander hangt wel iets in RMW, maar informeert mij niet, dus dat moet ik dan toevallig zien. *Werkcoach 12*

De samenwerking beperkt zich soms tot contact als er iets niet goed loopt bij een traject/training
Het contact bij de voortgang van een traject is vaak reactief. Dit heeft onder meer met werkdruk bij de werkcoaches te maken. Zij hebben soms geen tijd om al eerder te investeren in het contact met aanbieders. Dit betreuren de werkcoaches.

Gebrek aan goede en tijdige terugkoppeling
De ervaringen met deze terugkoppeling zijn heel wisselend en niet vanzelfsprekend. Dit hangt van de medewerker (intern) en de aanbieder (extern) af. Vaak moeten werkcoaches hier zelf actief achteraangaan, bijvoorbeeld door te bellen.

Terugkoppeling is belangrijk voor werkcoaches, omdat ze daarmee de regie kunnen houden en zicht houden op de effectiviteit van een traject en van de aanbieder. Dan kunnen zij ook tijdig bijsturen, bijvoorbeeld het traject stopzetten, als het niet goed loopt. Volgens werkcoaches is terugkoppeling nog lastiger bij welzijnsorganisaties en andere organisaties die vrijwilligerswerk bieden, want bij deze organisaties is terugkoppeling niet verplicht.

Terugkoppeling is eigenlijk meestal het grootste probleem. Dat je denkt van, is iemand nu wel gestart of niet? Ik heb hem aangemeld, maar je hoort daarna niks. (...) Dus dat verschilt per instrument, maar bij de ene gaat het wel gewoon altijd goed en bij de ander niet. En eigenlijk is [het] intern (...) hetzelfde verhaal.
Werkcoach 20

Vaak krijg je van zo'n instrument na een aanmelding wel iets van een intakeformulier of een contract of (...) een uitslag van een test of iets, maar dat heb ik allemaal niet gekregen. Dus dan weet je niet zo goed wat daar gebeurt.

En ik wil daar wel de regie over houden. (...) En uiteindelijk kwam daar ook een evaluatie uit waarvan ik dacht van, eigenlijk is deze kandidaat hier helemaal niks mee opgeschoten. En dat vind ik dan jammer en ook zonde van het geld, want die instrumenten worden natuurlijk ook gewoon betaald. (...) Dus dat is voor alle partijen gewoon niet oké. *Werkcoach 10*

Verskillende verwachtingen ten aanzien van de rol van aanbieders van instrumenten

Als een werkzoekende niet komt opdagen bij een traject (instrument), vaak te laat komt, of als er andere knelpunten zijn tijdens de inzet van een instrument, dan is het formeel de taak van de werkcoach om de werkzoekende op te bellen en hier achteraan te gaan. Verscheidene werkcoaches zouden liever hebben dat de trajectbegeleiders en uitvoerders van de instrumenten hier zelf veel meer een rol in zouden nemen, vanwege de hoge werkdruk die ze al ervaren. Zij geven aan dat ze instrumenten inzetten om zichzelf te ontlasten. Op deze manier geeft inzet van instrumenten hen juist extra werk. Als dit een paar keer voorkomt bij een instrument, kan dit een reden zijn voor een werkcoach om dit betreffende instrument niet meer in te zetten.

Ik heb een hele andere verwachting. Als ik bijvoorbeeld iemand aanmeld voor een drie-, vierdaags traject van [naam instrument], dan verwacht ik dat daar iets uitkomt. Ik heb bijvoorbeeld een klant aangemeld, geen motivatie, de klant heeft een probleem met motivatie (...). Ik krijg een melding, klant moet wat doen aan zijn uiterlijk, (...) klant ziet er niet schoon uit, bijvoorbeeld. Dan moet ik een gesprek aan met de klant. Dan denk ik, waarom heb ik jullie dan ingezet? (...) Als alles op mij afkomt dat ik de hoofdverantwoordelijke ben voor mijn werkzoekende (...) Ik wil gewoon, (...) op het moment dat je een instrument inzet, dat moet mij vanuit mijn kant van mijn werk ontlasten, niet meer extra belasten eigenlijk.
Werkcoach 22

3.5.4 Suggesties voor verbetering van de samenwerking

Desgevraagd brengen werkcoaches en kwaliteitsmedewerkers de volgende suggesties naar voren voor verbetering van de samenwerking tussen de afdelingen M&A en het Instrumentenhuis.

Werkcoaches

- Vooral inzetten op persoonlijke ontmoeting met de mensen van het Instrumentenhuis;
- Meer bezoeken aan instrumenten/aanbieders: werkcoaches zouden meer met eigen ogen willen zien en ervaren wat instrumenten inhouden. Hier moet wel ruimte/tijd voor worden gegeven;
- Meer op kantoor werken: medewerkers van het Instrumentenhuis zouden meer op dezelfde locaties kunnen werken als de M&A coaches, zodat ze elkaar persoonlijk leren kennen;
- Een meer adviserende rol van het Instrumentenhuis bij de inzet van instrumenten, bijvoorbeeld over de passendheid of de volgorde van instrumenten;
- Korte krachtige procedures voor aanmelding;
- Regelmatige terugkoppeling over de voortgang van individuele werkzoekenden;
- Sommige werkcoaches willen een grotere rol voor aanbieders van instrumenten in het motiveren en begeleiden van werkzoekenden tijdens het traject, zodat de werkcoach meer ontlast wordt.

Kwaliteitsmedewerkers

- Meer uniforme werkprocessen binnen het Instrumentenhuis, ook met betrekking tot communicatie met en aanmelding bij externe aanbieders;
- Meer eenheid en samenhang binnen het Instrumentenhuis;
- Een duidelijker rol van het Instrumentenhuis in sturing op de kwaliteit van externe aanbieders. Advies is het inrichten van een of meer structureel overleggen tussen kwaliteitsmedewerkers, portefeuillehouders

van instrumenten en de aanbieders over uitvoering van externe instrumenten, naar voorbeeld van de 'Contractboard' bij de Taaleis.

3.6 Waardering van het aanbod

In de interviews werd de werkcoaches gevraagd naar hun opvattingen over het totaalaanbod aan instrumenten dat hen ter beschikking staat om werkzoekenden te ondersteunen. Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat werkcoaches zich bij de keuze van een instrument niet beperken tot het Instrumentenhuis Werk. Om een passend instrument te vinden, kijken zij ook naar mogelijkheden in de wijk, Rotterdam Inclusief, en instrumenten van andere teams zoals team Garantiebanen, team Exit en Prestatie 010. Soms besluiten ze (ook) tot eigen dienstverlening.

In het algemeen is de opvatting van werkcoaches dat zij toegang hebben tot een ruim assortiment aan instrumenten voor werkzoekenden. In de interviews zijn werkcoaches opvallend positief over twee typen instrumenten: leerwerkplekken/werkervaringsplaatsen en trajecten die gericht zijn op het veranderen van de mindset van werkzoekenden, het stimuleren van zelfreflectie en empowerment, zoals Reset Yourself, Boostcamp en Excelsior Foundation. Deze sluiten volgens de werkcoaches goed aan bij de behoeften van werkzoekenden. Bij leerwerkplekken denkt men dat deze ook aansluiten bij de behoeften van werkgevers.

3.6.1 Knelpunten in het huidige aanbod

Naast de algemene waardering voor het aanbod komen uit de gesprekken met werkcoaches vijf knelpunten naar voren met betrekking tot het huidige aanbod aan instrumenten:

- Het aanbod is onoverzichtelijk;
- Er zijn lacunes in het aanbod voor specifieke doelgroepen;
- Er is overlap in het aanbod;
- De vorm van het huidige aanbod sluit niet altijd aan bij behoeften van werkzoekenden;

- Praktische problemen gerelateerd aan kinderopvang, werktijden en locatie van instrumenten.

Hieronder lichten we deze knelpunten toe.

Het aanbod is onoverzichtelijk

Een groot deel van de werkcoaches geeft aan dat het aanbod te veel is en relatief onoverzichtelijk. Ze geven aan kennis te missen over het totaalaanbod van instrumenten, ook omdat er regelmatig nieuw aanbod bijkomt. Er zijn zoveel verschillende instrumenten, dat men het lastig vindt om een juiste keuze uit het aanbod te maken. Daardoor zetten werkcoaches vaak maar een beperkte set aan instrumenten in.

Ik had begrepen dat het ruim honderdvijftig instrumenten zijn, dus dat is moeilijk te behappen voor ons. (...) Als ik er nu zo een aantal moet noemen, dan kan ik er een stuk of tien noemen en dat is het dan ook. (...) Op de een of andere manier zal dat toch wat verder uitgefilterd moeten worden, of dat het wat helderder bij ons terecht moet komen, of dat het wat specifiekier moet worden.

Werkcoach 15

Er is niet een computertje of een toetsing van hé, daar kan hij geplaatst worden. Ik moet zelf die kennis in huis hebben om dat te bepalen en te weten. En ondersteund [worden], dan moet je het echt gaan vragen of raadplegen, als je het zelf echt niet meer weet, maar de kern ligt echt bij mij en ook het opzoeken in RIO. *Werkcoach 14*

Lacunes in het aanbod

Veel werkcoaches missen, ondanks het grote aanbod, instrumenten voor specifieke doelgroepen.

Dit zijn vooral instrumenten voor werkzoekenden met specifieke belemmeringen en behoeften, zoals:

- Gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal
- Niet of onvoldoende digitaal vaardig
- Fysieke of psychische problemen
- Een laag opleidingsniveau
- Oudere werkzoekenden
- (Alleenstaande) moeders met jonge kinderen
- Werkzoekenden met motivatieproblemen

Het is overigens mogelijk dat er wel instrumenten bestaan voor deze doelgroepen, maar dat werkcoaches hiervan niet op de hoogte zijn. In het onderstaande gaan we dieper op deze punten in.

Gebrekkige taal- en digitale vaardigheid

Verscheidene werkcoaches benoemen dat gebrekkige taalvaardigheid en gebrek aan digitale vaardigheden veel voorkomen en toegang tot het instrumentenaanbod belemmeren, omdat de eisen daarvoor te hoog zijn. Ook ontbreekt een geïntegreerd aanbod van vergroting van taal- en digitale vaardigheden. Een dergelijk aanbod zou mogelijkheden geven om werkzoekenden naar hoger gekwalificeerd werk te laten uitstromen:

Als er trajecten zouden zijn die gefocust zijn op de taalverbetering, gecombineerd met een computertraining op een level dat mensen gewoon mee kunnen gaan in wat er gevraagd wordt op de arbeidsmarkt, denk ik dat er juist op dat gebied ook heel veel uitstroom zou zijn. Maar zo'n traject (...) zie je niet zo snel terug. *Werkcoach 21*

Verder geeft men aan dat specifiek aanbod voor praktisch opgeleide werkzoekenden met een laag taalniveau ontbreekt, waarbij werken aan taal en (praktische) werkervaring wordt gecombineerd, dus meer 'on the job' leren. Taalcursussen in klasverband zijn minder geschikt voor deze groep, zegt men.

[Ik] mis (...) toch nog wel instrumenten die passen bij onze doelgroep, bij statushouders en dan vooral die mensen met een heel *laag taalniveau* die heel *goed met hun handen* kunnen werken, die jarenlange ervaring hebben in een bepaald beroep. Dat ik denk van, deze mensen kun je zo goed inzetten op de arbeidsmarkt, maar doordat hij of zij een laag taalniveau heeft, kun je ze niet goed bemiddelen. *Werkcoach 3*

Fysieke of psychische problemen

Veel werkzoekenden hebben fysieke en psychische klachten, waar het aanbod volgens werkcoaches te weinig op is afgestemd. Zo is er aanbod om werknemersvaardigheden te leren in kassen en in een tweedehandswinkel, maar men ervaart dit als niet geschikt voor werkzoekenden met fysieke klachten. Ook voor werkzoekenden met psychische problematiek mist men aanbod.

Dus er zou voor mij wel een iets gevarieerder aanbod [aan leerwerkplekken] mogen, want je hebt er ook mensen tussen zitten die gewoon niet lang kunnen staan vanwege *fysieke klachten*. En dan kan ik zo iemand ook niet aanmelden om in een winkel [te] gaan staan als stage. Dat gaat gewoon niet. *Werkcoach 10*

Want we merken nu bijvoorbeeld dat er door corona en alle ellende, dat er heel veel mensen zijn met psychische problematiek en daar is gewoon vrij weinig voor. Alles is meer gericht op werk, maar die mentale stabiliteit is ook heel belangrijk, want anders houdt iemand dat werk helemaal niet vol. (...) Wat kan ik dan met zo'n kandidaat? Ik kan die niet bij WerkLoont aanmelden. Dus dan had ik liever dat hij iets van een cursus mindfulness of zo gaat doen bij wijze van. Daar heeft zo'n kandidaat dan op dat moment meer aan. *Werkcoach 10*

Ook (mentale) ondersteuning voor oudere werkzoekenden, die te maken hebben met leeftijdsdiscriminatie, mist men:

En de categorie van mensen die op leeftijd zijn, het gevoel hebben dat ze te maken hebben met leeftijdsdiscriminatie, wel graag aan de slag willen maar het ze niet lukt om aan een baan te komen. (...) Voor die mensen zelf om niet gedemotiveerd te raken en toch te blijven proberen, daar mis ik een stukje ondersteuning in. *Werkcoach 7*

Een combinatie van belemmeringen komt regelmatig voor bij werkzoekenden, wat deelname aan instrumenten en arbeidsparticipatie bemoeilijkt. Verschillende werkcoaches geven aan dat de banen die beschikbaar zijn niet aansluiten bij de kenmerken van veel werkzoekenden. Kinderen, gezondheidsproblemen, werktijden en eisen van werkgevers vormen een belemmering volgens werkcoaches:

Dus die krapteberoepen dat is hartstikke leuk, in de zorg bijvoorbeeld (...). Maar als jij de taal niet goed spreekt, als jij niet fysiek fit bent, als jij heel kleine kinderen hebt, dan ga je niet in de zorg kunnen werken. (...) Zo'n kinderopvang, hartstikke leuk, maar die eisen [qua taalniveau] zijn natuurlijk heel streng. (...) [En] met kleine kinderen kun jij niet in de zorg werken, als je onregelmatige tijden hebt. Dat gaat niet. *Werkcoach 10*

Werkzoekenden met motivatieproblemen

Werkzoekenden die moeilijk te motiveren zijn, zijn een andere groep waar werkcoaches soms mee worstelen en waarvoor niet altijd geschikt aanbod is. Echter, uit de interviews en uit de observaties komen verschillende opvattingen van werkcoaches over motivatie en het motiveren van werkzoekenden naar voren. Bepaalde werkcoaches leggen de nadruk op het niet nakomen van afspraken en het opleggen van maatregelen bij 'gebrek aan motivatie' bij de werkzoekende. Zij missen een instrument zoals Werkbasis, dat in het verleden wel beschikbaar was. Zij vinden dat een goed instrument voor werkzoekenden met motivatieproblemen.

Ik mis nog wel een instrument en dat is dan voor de mensen die echt niet gemotiveerd zijn en niet meewerken (...) Dat was [in het verleden] Werkbasis. Meestal werd dat ingezet als iemand werd aangemeld bij handhaving en er werd twee of drie keer echt een zware maatregel [opgelegd]. (...) Dat was dus echt gewoon [verplicht] werken met een uitkering en dan buiten in het groen. *Werkcoach 20*

Andere werkcoaches interpreteren het motiveren van werkzoekende meer als het activeren en in een proactieve mindset krijgen van werkzoekenden. Ook zij missen een instrument hiervoor.

De mindsetverandering, daar moet het al beginnen en dat is (...) wat wij over het hoofd zien. Dat heel veel mensen in de negativiteit zitten, omdat ze werkloos zijn. En op het moment dat je daar niet uitkomt, gaat het je moeilijk lukken om een betaalde baan te vinden. En dat is wat ik mis bij het Instrumentenhuis, er moet iets zijn waardoor mensen uit die mindset moeten komen. *Werkcoach 22*

Overlap in het aanbod

Volgens sommige werkcoaches is er overlap tussen instrumenten, zoals bij sollicitatietrainingen. Ook is het inhoudelijk onderscheid tussen instrumenten niet altijd duidelijk voor hen. Dit bemoeilijkt de keuze voor een passend instrument. Ook zet men daardoor maar een beperkte set aan instrumenten in.

Stel nou dat ik een sollicitatietraining wil aanbieden aan een klant, volgens mij zijn er een stuk of zes (...). Maar wanneer kies ik voor traject één, wanneer kies ik voor traject vier? Dat is lastig inschatten, dus daar zou wat meer verdieping op moeten komen, of wat meer specificaties, of wat meer helderheid, zodat ik sneller een keuze kan maken. *Werkcoach 15*

De vorm van het huidige aanbod sluit niet altijd aan bij behoeften van werkzoekenden

De geïnterviewde werkcoaches geven aan dat het huidige aanbod qua vorm niet altijd goed aansluit bij de behoeften van werkzoekenden. Het gaat daarbij om differentiatie naar niveau en om de mogelijkheid voor flexibel en modulair aanbod. Zo heeft men de indruk dat sommige instrumenten zoals sollicitatietrainingen, te weinig rekening houden met de verschillen tussen werkzoekenden, zoals opleidingsniveaus.

Er zijn standaardtrainingen voor sollicitatietraining. (...) Volgens mij zijn er twee verschillende sollicitatietrainingen maar iedereen wordt daarop aangemeld. Dus of je nou een hbo'er bent of dat je net je inburgering hebt afgemaakt, dezelfde twee personen volgen hetzelfde traject. Dat vind ik dan niet goed. *Werkcoach 13*

Ook hebben sommige werkcoaches behoefte aan (meer) flexibiliteit, de mogelijkheid om modules in te zetten en kortere trajecten, om aan te sluiten bij behoeften van werkzoekenden. Een voorbeeld is het Opstarttraject-Kort voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt dat een werkcoach mist. Het huidige traject van Alexander Calder van twaalf maanden wordt te lang gevonden.

Praktische problemen die deelname aan instrumenten bemoeilijken

Een aantal werkcoaches benoemt praktische problemen die werkzoekenden belemmeren om deel te nemen aan trajecten, zoals kinderopvang, werktijden en locatie van het aanbod.

Alleenstaande moeders met jonge kinderen zijn een moeilijke groep om te plaatsen op een instrument, vanwege de wachtlijsten bij kinderopvang.

Ook geven werkcoaches aan dat de procedures voor het regelen van kinderopvang strijdig zijn met de regels voor deelname aan sommige instrumenten.

Ik vind het nog een heel lastig iets, voor alleenstaande moeders met kinderen (..) en kinderopvang. Meld ik [een werkzoekende] aan voor een instrument op een werkervaringsplek, dan krijgen ze pas een contract als de kinderopvang geregeld is. Kinderopvang gaat nog niks doen, voordat er een contract [met de aanbieder van de werkervaringsplek] is. Dus dan zit je in zo'n kringetje heen en weer (...). En nu zijn de wachtlijsten [voor kinderopvang] enorm lang. Dus alleenstaande moeders daar ga ik echt een beetje mee in mijn maag zitten van ja, wat ga ik nou met jou doen? Ik kan je niet zomaar aanmelden ergens op. En ik kan je dus ook niet aanmelden bij de kinderopvang. Dus dat is echt een hele grote beetje vergeten groep of een moeilijke groep. *Werkcoach 12*

Verschillende werkcoaches benadrukken dat aanbod in de wijk belangrijk is, zoals in Huizen van de Wijk of Leerpraktijkcentra in de wijk. Men waardeert de hulp van coördinatoren wijkgericht werken voor het vinden van vrijwilligerswerk en werkervaringsplekken.

Dit zijn instrumenten die met name voor sommige groepen werkzoekenden, zoals moeders met jonge kinderen aantrekkelijk zijn. In het algemeen zou men wel meer aanbod in de wijk willen:

Ja, gewoon de laagdrempelige training. Bijvoorbeeld dat de training wordt gegeven in een Huis van de Wijk. *Werkcoach 5*

3.6.2 Verbetersuggesties voor het instrumentenaanbod

Qua verbeteringen van het instrumentenaanbod wensen werkcoaches vooral dat instrumenten beter afgestemd zijn op de bovengenoemde specifieke doelgroepen, zoals werkzoekenden met een taalbarrière en/of beperkte digitale vaardigheden, werkzoekenden met fysieke en/of mentale problematiek, specifieke ondersteuning voor oudere werkzoekenden, aanbod bij motivatieproblemen, meer aanbod voor laagopgeleide werkzoekenden. Werkcoaches geven aan dat zij graag willen dat er bij de inkoop meer rekening wordt gehouden met dit soort behoeften.

Een verbetersuggestie in verband met de taalbarrière is om meer tolken in te zetten bij trainingen.

Er is bijvoorbeeld een hele interessante (...) training financiën, waarin je heel veel leert over het (...) hele systeem in Nederland, belastingen, hoe met geld om te gaan, vragen. Maar ook dat is alleen maar voor mensen die dan minimaal A2 spreken. Dan denk ik, het zou veel breder ingezet kunnen worden, als ze daar een tolk hebben. En dat zorgt er ook voor dat mensen minder snel in financiële problemen komen. (...). *Werkcoach 1*

Ook raden werkcoaches meer gecombineerd aanbod aan, zoals op het gebied van taal- en digitale vaardigheden en op het gebied van werkervaringsplekken en taalbeheersing voor laagopgeleiden.

De benadering van werkgevers die beter passen bij de mogelijkheden van werkzoekenden, mag ook meer aandacht krijgen, geven werkcoaches aan.

Suggesties zijn een breder aanbod aan leerwerkplekken (niet alleen praktisch werk, maar ook administratieve banen, meer mogelijkheden voor werkzoekenden met fysieke problematiek) en zoeken naar 'andersoortige werkgevers', die beter aansluiten bij de mogelijkheden van werkzoekenden.

Ook bewustwording van werkgevers en het bevorderen van inclusiviteit bij werkgevers wordt genoemd. De teams Statushouders zouden in die bewustwording een voortrekkersrol willen nemen in verband met hun kennis en expertise op dit vlak.

Er heerst gewoon ook toch wel vaak een bepaald beeld over statushouders. Onterecht. Vaak mensen die er geen ervaring mee hebben. (...) De termen gelukzoekers. En die ideeën heersen ook bij werkgevers, dus het zou wellicht mooi zijn als daar iets voor is, om ook een stukje bewustwording te kunnen creëren bij werkgevers. Dat het twee kanten op werkt. Natuurlijk moeten wij mensen begeleiden en sturen in het aanpassen aan onze cultuur, maar (...) aan de andere kant moeten mensen [werkgevers] er zich ook voor openstellen. *Werkcoach 1*

Qua vorm van het aanbod stellen werkcoaches meer homogene groepen naar lesniveau en meer flexibel en modulair aanbod voor.

Wat betreft de praktische problemen is meer aandacht nodig voor knelpunten bij het organiseren van kinderopvang in combinatie met de inzet van instrumenten, zoals procedures die niet op elkaar afgestemd zijn en de mogelijkheid van kinderopvang bij korte trajecten. Om de reisafstand te beperken stellen werkcoaches meer onlinetrainingen en meer laagdrempelig aanbod in de wijk voor. Deze maatregelen zouden het onder andere voor moeders met jonge kinderen makkelijker maken om deel te nemen aan instrumenten.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de factoren beschreven die van invloed zijn op de besluitvorming van werkcoaches rond de inzet van re-integratie-instrumenten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen factoren die samenhangen met de werkzoekende, met de ervaring en kennis van de werkcoach, met de organisatie en met de samenwerking met het Instrumentenhuis. Tot slot is stilgestaan bij de waardering van het instrumentenaanbod door werkcoaches.

De belangrijkste factor: de werkzoekende

De belangrijkste factor die van invloed is op de besluitvorming is de werkzoekende. Er worden diverse kenmerken van de werkzoekende meegewogen om te bepalen wat de afstand tot de arbeidsmarkt is en wat een passend instrument is om die afstand te overbruggen. Het varieert welke kenmerken de werkcoaches daarbij in ogenschouw nemen en hoe zij die wegen. Dat laatste hangt af van het klantbeeld van de werkcoaches en hun overtuigingen in hoeverre kenmerken (denk bijvoorbeeld aan problematische schulden) re-integratie al dan niet belemmeren.

Invloed van de werkzoekende in 'begrensde samenspraak'

De meeste werkcoaches geven de werkzoekende een actieve rol in de besluitvorming. We hebben dit samenspraak genoemd. Maar die wordt wel begrensd: doordat werkzoekenden minder kennis hebben (van beschikbare instrumenten), als er sprake is van weinig motivatie, door regelgeving en beleid ('er moet wel beweging zijn') en door druk vanuit de organisatie om instrumenten in te zetten. Geconstateerd kan worden dat er sprake is van *begrensde samenspraak*.

Ervaringskennis is de belangrijkste bron van kennis

Verreweg de belangrijkste kennisbron voor werkcoaches is ervaringskennis. Kennis die zijzelf in het werk hebben opgedaan, van collega's,

ervaringen die zij van werkzoekenden terug horen of van aanbieders van instrumenten. Daarnaast speelt informatie die digitaal wordt aangeboden over de instrumenten een bescheiden rol in het besluitvormingsproces (zoals de instrumentenpagina op het intranet).

Informatie die niet direct van anderen wordt verkregen of van buiten de organisatie, denk aan vakbladen, wordt niet gebruikt – men heeft er de tijd niet voor. Het zicht op de effectiviteit van instrumenten is beperkt en gebaseerd op ervaringskennis, niet op systematische monitoring of onderzoek.

De kennis voor de besluitvorming beperkt zich tot kennis over de werkzoekenden en instrumenten. Arbeidsmarktkennis wordt niet of maar zeer beperkt in de overwegingen meegenomen. Uiteraard wordt wel getracht om kennis op te bouwen en te delen, bijvoorbeeld door casuïstiek-overleggen, initiatieven tot kennisuitwisseling met medewerkers van het Instrumentenhuis, het binnen het team benoemen van 'expert-collega's' die zich verdiepen in bepaalde instrumenten. Maar ook is geconstateerd dat de uitvoeringsteams daar op eigen wijze, en in verschillende mate, mee bezig zijn.

Ervaringen met sturing

Er is een paradoxale ervaring met de sturing vanuit de organisatie op de inzet van instrumenten. Enerzijds ervaren de werkcoaches veel ruimte om te handelen zoals hen goeddunkt (mits goed verantwoord), anderzijds ervaart men (soms) druk om koste wat kost instrumenten in te zetten. Andere organisatiefactoren spelen mogelijk een grotere rol in de besluitvorming.

De ervaren werkdruk als gevolg van een hoge caseload of administratieve verplichtingen stelt beperkingen aan de tijd die men kan besteden aan/met de werkzoekenden. De informatievoorziening is ruimhartig, maar laat ook te wensen over volgens werkcoaches. Het is onoverzichtelijk, ontoegankelijk en men krijgt te weinig zicht hoe trajecten of aanbieders in de praktijk werken. Een belangrijke ondersteunende factor is de teambinding die een basis vormt voor onderlinge steun en advies, zoals we al eerder zagen (ervaringskennis).

Samenwerking met het Instrumentenhuis

Er is een ambigue houding over de samenwerking met het Instrumentenhuis. Doorgaans betreft het samenwerking op casuïstiekniveau, die veelal positief wordt gewaardeerd, al ontbreekt het ook wel aan communicatie. Zo klagen werkcoaches over gebrek aan terugkoppeling over voortgang van trajecten en zijn aanmeldprocessen niet uniform. Tegelijkertijd zijn er op organisatorisch niveau nog veel onduidelijkheden. De algemene communicatie met het Instrumentenhuis vindt men nog niet optimaal, de organisatie is niet inzichtelijk en men weet niet wie men over instrumenten of aanbieders kan aanspreken, er is onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden tussen uitvoering en het Instrumentenhuis. Tenslotte geeft men aan dat men niet weet of en hoe er iets met positieve of negatieve signalen over aanbieders wordt gedaan.

Beoordeling van het aanbod

Er is waardering voor het aanbod aan instrumenten, omdat het een ruim assortiment betreft. Anderzijds vinden de werkcoaches dat er knelpunten zijn. Het aanbod is in zijn veelheid onoverzichtelijk, er is sprake van overlappingen, maar ook van een gebrek aan aanbod voor specifieke categorieën werkzoekenden (laaggeletterden, niet-digitaal vaardigheden, personen met fysieke of mentale gezondheidsproblemen, ed.).

4 Visie vanuit het instrumentenhuis op de inzet van instrumenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de interviews met medewerkers van het Instrumentenhuis. Het is belangrijk om hun visie op de inzet van instrumenten mee te nemen in het onderzoek; zij beheren immers instrumenten of 'zijn' zelf instrument, en hebben vanuit die invalshoek ervaring met de inzet van instrumentarium.

We gaan in dit hoofdstuk in op drie onderwerpen:

- Kwaliteit van aanmelding, ervaren effectiviteit en sturing
- Samenwerking met M&A en intern
- Waardering van het aanbod en invloed op het inkoopbeleid

In deze paragraaf volgt een korte toelichting op de inrichting en werkwijze van het Instrumentenhuis.

De afdeling Instrumentenhuis van de Directie Werk houdt zich bezig met ontwikkeling en beheer van zowel interne als externe instrumenten met als doel arbeidsontwikkeling, ondersteuning, bemiddeling naar betaald werk en nazorg als werkzoekenden eenmaal aan het werk zijn. De afdeling is ingedeeld in drie pijlers: Ontwikkeling, Bemiddeling en Ondersteuning. Onder elke pijler vallen diverse teams met verschillende taken. Deze zijn weergegeven in het onderstaande schema.



Figuur 16 Indeling afdeling Instrumentenhuis in pijlers en teams

Pijler 1 – Ontwikkeling

- *Werkloont* – arbeidsontwikkeling, modulair, opmaat naar werk
- Ontwikkeling extern (inkoop) – ontwikkelen, inkoop en beheer van trajecten en diensten vanuit de behoeften en samen met de caseload teams van M&A
- *Digitale dienstverlening* – (her)ontwerpen, vindbaar maken en ontsluiten van laagdrempelige digitale diensten voor werkzoekenden en collega's
- *Events* – digitale en fysieke ontmoetingsmomenten voor werkgevers en werkzoekenden (o.a. banenmarkten)

Pijler 2 – Bemiddeling

- *Jobhunters* – zoeken samen met en vanuit de kwaliteiten van de werkzoekende naar een betaalde baan
- *Recruiters* – zoeken vanuit de vacature/deals van het Werkgeversservicepunt Rijnmond naar de juiste werkzoekende match
- *Jobcoaching* – geeft begeleiding aan de werkzoekende bij trajectdeelname, parttime werk en/of bij uitstroom om succesvol te zijn
- *BuroWerk* – kortdurende bemiddeling en contacten voor werkzoekende in de periode van aanvraag tot toekenning bijstandsuitkering
- *WW@Work* – informeert, inspireert en verwijst in samenwerking met het UWV Rotterdamse WW'ers in de laatste fase van hun WW-recht op arbeidskansen (groepsgericht, vrijwillig)

Pijler 3 – Ondersteuning

- *Verzuim* – deurbezoek wanneer werkzoekende niet bereikbaar is, niet verschijnt, nadruk ligt op aandacht en sociaal aspect en niet op handhaving
- *Kinderopvang* – ondersteunt actief en informeert de werkzoekende die deelneemt aan traject/parttime werk bij het vinden van kinderopvang en de aanvraag vergoeding eigen bijdrage
- *Wijkgestuurd werken* – coördinatoren van Werk & Inkomen werken in, vanuit en voor de werkzoekenden in de wijk, samen met concern-, wijk- en sociale partners

Grote diversiteit in teams

We zien een grote diversiteit in de teams van het Instrumentenhuis, zowel in doel, rollen, werkwijze en samenwerkingspartners. De taakstelling van de pijlers verschilt, en daarmee ook die van de teams. In grote lijnen gaat het om drie onderscheiden taakstellingen:

- *Ontwikkeling* van vaardigheden en competenties van de werkzoekende die de kans op re-integratie kunnen vergroten;
- *Bemiddeling* en matching met werkgevers.
- *Ondersteuning* van werkzoekenden en het verminderen van belemmeringen die re-integratie op de arbeidsmarkt in de weg kunnen staan;

De activiteiten en werkwijze van pijlers en teams lopen sterk uiteen. De activiteiten kunnen variëren van het organiseren van banenmarkten tot het benaderen van werkgevers, van het begeleiden en coachen van werkzoekenden, van het ontwikkelen van instrumenten en het beheren van contracten tot het regelen van kinderopvang.

Er bestaat een belangrijk verschil in rollen tussen medewerkers die instrumenten ontwikkelen, inkopen en beheren (team 'Ontwikkeling Extern') en personen die zelf een instrument zijn, dus zelf trainingen geven of begeleiding bieden aan een werkzoekende (bijvoorbeeld WerkLoont of job hunters). Ook zijn er twee verschillende manieren om werkzoekenden aan het werk te helpen: vanuit vacatures van werkgevers op zoek gaan naar

geschikte werkzoekenden (zoals Events en Recruitment) versus vanuit (individuele) werkzoekenden op zoek gaan naar passend werk (zoals jobhunters en Burowerk).

Daarnaast verschillen de samenwerkingspartners. Alle teams hebben contact met werkcoaches van M&A, op casusniveau en soms op teamniveau. De uitvoerende teams van de pijler 'Ontwikkeling' zijn vooral gericht op de werkcoaches. Het team 'Ontwikkeling Extern' heeft daarnaast veel contact met externe aanbieders/instrumenten en met de afdeling C&O (Clusterondersteuning en Ontwikkeling), die de meer technische kant van contracten ondersteunt en bewaakt. Tot slot hebben de teams van de pijler 'Bemiddeling' en het team Events nauw contact met werkgevers en met het Werkgeversservicepunt (WSPR) en zien hen ook als belangrijke samenwerkingspartners.

Bij opvallende verschillen tussen de pijlers hebben wij in de analyse onderscheid gemaakt tussen de pijlers.

4.2 Kwaliteit van aanmelding, effectiviteit en sturing

We vroegen medewerkers naar hun visie op de kwaliteit van de aanmeldingen voor hun instrument, de effectiviteit van het instrument en de mate waarin sturing (in de vorm van targets of toezicht van bovenaf) plaatsvindt.

4.2.1 Kwaliteit van de aanmelding op een instrument

Wat betreft de kwaliteit van de aanmelding zijn er twee hoofdpunten die de medewerkers van het Instrumentenhuis naar voren brengen:

- Er is een gebrek aan aanmeldingen voor veel instrumenten;
- De werkzoekenden die worden aangemeld, passen niet altijd bij het aanbod of het instrument.

We gaan hieronder dieper op deze punten in.

Aanmeldingen op veel instrumenten blijven achter

Verscheidene medewerkers, vooral bij de pijler 'Ontwikkeling', geven aan dat het aantal aanmeldingen op instrumenten achterblijft bij de verwachting, zelfs wanneer er reden is om aan te nemen dat het instrument (voor bepaalde doelgroepen) perfect zou zijn.

Dat is heel laagdrempelig, er worden voor een bedrijf, een kledingsorteerder, mensen gevraagd. En daar kan zittend worden gewerkt worden, er kan staand worden gewerkt. Er kan parttime en fulltime worden gewerkt. Echt alles is mogelijk om het zo goed mogelijk voor werkzoekenden te maken. Daar zijn we nu geruime tijd mee bezig en je hebt twaalf aanmeldingen. Dat is best jammer (...) Als een caseload uit tachtig, negentig mensen bestaat (...), dan denk ik zeker dat er wel tien uit voort moeten komen die je voor dit traject zou kunnen aanmelden.

Instrumentenhuis 2

Ik denk dat er heel veel klanten zijn die aangemeld kunnen worden, maar voor wie dat niet gebeurt. Dat zijn dus gemiste kansen voor de klant, vanuit Werk en Inkomen. Wij hebben een product, een heel goed product. Dat is ook best wel een duur product, want wij zijn een hele afdeling die daarvoor is opgetuigd. Die afdeling (...) komt te weinig tot productie daardoor, terwijl het potentieel er is aan klanten. Dan denk je, dan moet je het zo organiseren dat dat aantal aanmeldingen weer omhooggaat. *Instrumentenhuis 4*

Ja, er zijn ook bepaalde instrumenten waarvan het eigenlijk de bedoeling is dat alle kandidaten daarop aangemeld worden, maar dat is nu bijvoorbeeld niet het geval, dat is bijvoorbeeld met één instrument nu aan de orde. Toevallig vroeg een opgavemanager onlangs hoe het komt het dat er voor dat instrument zo weinig aanmeldingen waren vorig jaar, terwijl dat wel de bedoeling is dat iedereen aangemeld wordt voor dat traject. *Instrumentenhuis 1*

Ook bij het instrument banenmarkt, waarvoor in principe geen toelatingseisen zijn en waar iedereen welkom is, speelde het probleem van aanmeldingen. Als oplossing kiest men ervoor om alle bemiddelbare werkzoekenden via het bestand uit te nodigen.

Maar wij merkten in het begin bij de banenmarkt dat we geen aanmeldingen kregen en dat we moesten leuren voor aanmeldingen. Maar inmiddels krijgen wij zoveel aangemeld dat het tot negentig procent is ingevuld en we de laatste tien procent nog zelf moeten ophalen. Dus daar is zeker een verbetering aan de gang. *Instrumentenhuis 3*

Wat precies de oorzaak is van het gebrek aan aanmeldingen, kunnen de medewerkers van het Instrumentenhuis niet met zekerheid zeggen. Ze vermoeden in de meeste gevallen dat het te maken heeft met de hoge caseload van de M&A-teams en daardoor gebrek aan tijd om zich in instrumenten te verdiepen of om aan te melden. Daarnaast speelt gebrek aan overzicht van het instrumentenaanbod volgens de medewerkers mogelijk een rol (zie 4.4).

Ik hoor heel vaak vanuit de werkcoaches dat ze het heel druk hebben met de caseload die ze hebben. (...) Maar als zij inderdaad een caseload van honderd of meer hebben en ze moeten meerdere gesprekken per dag voeren en rapporteren en allerlei andere zaken voor de kandidaten regelen, kan ik me voorstellen dat ze niet direct denken van: ik moet ook nog een bemiddeling gaan doen. Dus ik denk dat het wel voorkomt dat ze meer gebruik van ons zouden kunnen maken, alleen ze moeten er ook iets voor doen om gebruik van ons te kunnen maken.

Instrumentenhuis 6

De aanmeldingen zijn op dit moment gewoon heel minimaal, wat het voor ons heel lastig maakt om die trajecten in te vullen. (...) Wij krijgen terug dat zij het erg druk hebben op dit moment. En dat er best wel een groot aantal aan werkzoekenden op dit moment in een caseload van een werkconsulent zit, dus dat ze het overzicht een beetje kwijtraken. (...) En dat ze niet allemaal de tijd hebben om RIO te bekijken, wat het aanbod is vanuit het Instrumentenhuis. *Instrumentenhuis 2*

Aangemelde werkzoekenden passen niet bij het instrument (of vacature)

Volgens diverse medewerkers komt het nog regelmatig voor dat een profiel van een werkzoekende niet blijkt te passen bij het instrument.

De geïnterviewden dragen hiervoor drie verklaringen aan:

- Werkcoaches lezen de omschrijving en aanmeldeisen van het instrument niet goed;
- Werkcoaches kennen hun caseload niet goed genoeg
- De werkgever blijkt bepaalde eisen te hebben die pas later aan het licht komen. Dit zorgt ervoor dat kandidaten minder geschikt kunnen zijn.

Heel simpel, er wordt voor een project een rijbewijs gevraagd en dan gaan ze toch mensen over de schutting gooien die óf met hun rijbewijs bezig zijn óf een rijbewijs hebben dat is ingenomen of die onder invloed hebben gereden. Dat. En dan denk ik van, dat ze even goed lezen!

Instrumentenhuis 2

Er is niet bij alle werkcoaches voldoende kennis van bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling. Wat erin resulteert dat wat zij een up-to-date goed cv vinden, dat niet per se met de werkelijkheid hoeft te stroken. Dus wat kritischer kijken naar die criteria. Even een praktijkvoorbeeld. Ik krijg een cv van een dame die op haar cv heeft staan dat ze *native speaker English en Dutch* is. En vervolgens ga ik met haar in het Nederlands in gesprek en ze spreekt geen Nederlands. Dus dat zijn best wel details, waardoor je merkt dat je veel tijd kwijt bent met één werkzoekende.

Instrumentenhuis 7

Soms vind ik het weleens lastig, omdat ik dan niet helemaal weet of degene die die kandidaten (...), aanmeldt, of die ze ook daadwerkelijk goed kent. Plus, er zit ook nog een jobhunter tussen soms, er zit een recruiter tussen. En ik ga altijd vragen stellen en dan kom ik er weleens achter, ja, ik weet helemaal niet wie die of die persoon is. (...) Bij navraag bij een werkgever komt bijvoorbeeld dan boven dat je fysiek in orde moet zijn. Wat is fysiek in orde? Ik kan denken dat ik fysiek in orde ben, maar dan komen ze bij zo'n baan waar je boven je macht moet tillen, [of] de hele dag in een [koel]cel moet staan, (...) bij zes graden. *Instrumentenhuis 5*

Een werkzoekende die niet bij het instrument blijkt te passen, moet de medewerker van het Instrumentenhuis vervolgens 'terug melden'. De redenen voor terugmelding verschillen per team; elk instrument is immers bedoeld voor een andere fase in het traject van de werkzoekende.

Voor verschillende instrumenten zijn dus verschillende vereisten. Een kleine greep uit de redenen voor terug melden, zijn:

- Het niet voldoen aan eisen van werkgevers;
- Gebrek aan motivatie van de werkzoekende;
- Fysieke en/of mentale belemmeringen bij de werkzoekende;
- Incomplete aanmeldingen.

We gaan hieronder verder op deze punten in.

Het niet voldoen aan eisen van werkgevers

Veel voorkomende redenen van terugmelding bij instrumenten onder de pijler 'Bemiddeling', waar bijvoorbeeld recruitment, jobcoaching, jobhunting en Burowerk onder vallen, hebben te maken met de eisen die een werkgever stelt aan een werknemer, of met de randvoorwaarden om te kunnen solliciteren. Een medewerker vertelt bijvoorbeeld dat werkzoekenden met enige regelmaat niet geholpen kunnen worden omdat hun cv verouderd is, of foutieve contactgegevens bevat:

Dus dan kan het zijn dat we iemand terug melden: stuur deze werkzoekende naar een traject waar ze iemand helpen om een cv te maken. Op het moment dat dat is afgerond, kan die werkzoekende bijvoorbeeld weer bij ons worden aangemeld. *Instrumentenhuis 7*

Gebrek aan motivatie en/of belemmeringen bij de werkzoekende

Terugmelding heeft vooral te maken met belemmeringen aan de kant van de werkzoekende, bijvoorbeeld door gebrek aan motivatie, maar ook door fysieke en psychische problematiek. Die laatste belemmeringen komen vaak pas achteraf aan het licht bij de werkgever, omdat in RMW bepaalde zaken zoals fysieke belemmeringen niet mogen worden vastgelegd.

Soms meldt iemand een kandidaat aan voor thuiszorg en je belt de kandidaat en de kandidaat zegt: ik kan niet eens fietsen. Dat past al niet, want je kan geen thuiszorg doen als je niet kunt fietsen. (...). Dan kun je zeggen: het past niet, maar ik heb ook iets bij schoonmaak. Daar zou je wel kunnen, want dan zit je in één kantoorpand en dat kan wel. Dus die afwegingen maken we zeker wel.

Maar als deze kandidaat zegt: ik heb vijf kinderen thuis en ik kan helemaal niet, ik weet niet waarom ik hiervoor ben aangemeld, dan meld je hem wel weer terug.

Instrumentenhuis 6

Denk ook daar weer gebrek aan motivatie, het niet bereikbaar zijn met stip op één. Maar dat kunnen ook andere dingen zijn als fysieke problematiek of psychische problematiek, schulden (...), dat zijn een beetje de hoofdredenen. *Instrumentenhuis 7*

Incomplete aanmeldingen

Binnen de pijler 'Ondersteuning' hebben wij met één team gesproken, namelijk team Kinderopvang. Binnen dit team speelt de onvolledigheid van aanmeldingen vaak een rol:

De aanmeldingen die bij mij binnenkomen, zijn eigenlijk niet compleet. Ik weet dat drie jaar of vier jaar geleden 42 procent van onze aanmeldingen werd geannuleerd. Dus dat betekent dat bijna de helft van je werk niet tot een succes kwam. (...) Maar wat we eigenlijk merken, is dat de aanmeldingen vaak niet compleet worden aangeleverd, maar [dat] er wel gisteren kinderopvang nodig is.

Instrumentenhuis 9

Tegenover deze mismatches staat dat werkcoaches soms geschikte werkzoekenden niet aanmelden, omdat deze bepaalde (voor)oordelen hebben over de werkzoekenden. Dit terwijl ze in de praktijk wel matchbaar blijken te zijn en aan de criteria te voldoen. Dit komt bijvoorbeeld terug bij de banenmarkt:

Ik vraag me soms wel af of men zijn eigen caseload heel goed kent, want wij krijgen andere verhalen dan dat we soms terug horen. En als je vanuit de M&A-teams dan hoort van, Jantje is niet matchbaar en wij hem wel matchbaar vinden en hem gewoon een baan hebben gegeven, dus soms is het ook gewoon een visie of een tunnel (...) dat je denkt van die persoon die kan niks, of die wil niks (...) Stuur iemand gewoon naar een banenmarkt en dan zien we het wel. En als iemand dan continu komt te klagen van ik wil niet meer naar de banenmarkt, dan kun je altijd een ander traject starten. *Instrumentenhuis 3*

Overigens hebben de problemen met de aantallen aanmeldingen voor de bemiddelingsteams effect op de relaties van de medewerkers van het Instrumentenhuis met werkgevers.

De geïnterviewden merken op dat als een bepaald traject gerelateerd aan een werkgever te weinig aanmeldingen heeft, dit demotiverend werkt voor de werkgever. Hierdoor haken werkgevers soms af.

Daar zit denk ik nog wel een hapering soms, dat er te weinig aanmeldingen zijn en dan stopt zo'n werkgever er ook mee, want als het hen niks oplevert.... Zij stoppen geld in die ontwikkeling, als zij ze gratis kunnen krijgen van Randstad en zij moeten ze aan de andere kant betalen bij de gemeente, dan weet ik wel welke keuze zij gaan maken. Dus daar zit (...) wel een uitdaging.

Instrumentenhuis 3

4.2.2 Ervaren effectiviteit van instrumenten

Wat betreft de ervaringen met de effectiviteit van instrumenten ondervonden we dat de invulling van het begrip 'effectiviteit' verschilt en dat men beperkt zicht heeft op de effectiviteit van instrumenten.

We hebben de medewerkers gevraagd wanneer zij een instrument effectief vinden. Ook hier valt weer op dat medewerkers van verschillende teams en pijlers er verschillende opvattingen op nahouden. In de pijler 'Bemiddeling' lijken respondenten effectiviteit voornamelijk in verband te brengen met (financiële) zelfstandigheid, duurzame uitstroom en 'het in beweging krijgen van een kandidaat'.

Maar als ik hem dan eventjes nu op mijn huidige functie betrek, dan is dit instrument succesvol op het moment dat iemand duurzaam uitstroomt naar werk (...) Als ik het over duurzaam heb, dan heb ik het over minimaal zes maanden. *Instrumentenhuis 7*

Dat hij zelfstandig wordt in zijn eigen levensonderhoud en dat hij weer de stap maakt richting een baan.

Instrumentenhuis 8

De gesproken respondent uit de pijler 'Ondersteuning' legt eveneens de nadruk op het in beweging krijgen van werkzoekenden:

Ik denk als een werkzoekende ermee geholpen is, op welke manier dan ook. Het kan niet tot een succesvolle aanmelding komen maar iemand kan wel een richting (...)

opgaan. Die kan wel in beweging komen en ook van informatie voorzien. *Instrumentenhuis 9*

Voor het team 'Ontwikkeling Extern' lijkt effectiviteit daarentegen juist veelal af te hangen van de relatie met de (externe) aanbieders. Een instrument omschrijft men in dit team als effectief als de aanbieder zich aan afspraken houdt en als de werkcoach tevreden is:

Wanneer een werkzoekende succesvol het traject heeft doorlopen, als de werkcoach en de aanbieder daar tevreden over zijn, als de aanbieder alles heeft gedaan en zich heeft gehouden aan de afspraken. Kijk, of een werkzoekende voortgang boekt weet je niet, maar dat een aanbieder wel alles eraan heeft gedaan om de werkzoekende in beweging te krijgen, of om te activeren, (...) en als de werkcoach daar ook tevreden over is.

Instrumentenhuis 1

Dat hij [de aanbieder] zegt wat hij doet. Dus op het moment dat hij afspraken maakt en zegt van, ik ga er zoveel plaatsen, dan verwacht ik ook wel van hem dat hij dat gaat waarmaken. *Instrumentenhuis 2*

Het zicht op effectiviteit van instrumenten is volgens de respondenten beperkt. Medewerkers van het Instrumentenhuis hebben door middel van monitoringdata en dashboards zicht op aantallen aanmeldingen, intakes en (bij bemiddeling) plaatsingen bij werkgevers. Echter, er is weinig inzicht in hoeverre doelen zoals de ontwikkeling van werkzoekenden of duurzame uitstroom worden behaald.

Dus ik denk dat we daar [over duurzame uitstroom] op dit moment heel weinig over kunnen zeggen op basis van data die er al is. Als ik kijk naar de plaatsingen die we nu hebben gemaakt, denk ik dat we dat best goed doen. Dan ga ik er zo vanuit dat dat zeker de helft is of ongeveer de helft zal zijn. Wat wel echt een punt van aandacht is en zal blijven en waar misschien ook echt meer focus op moet komen, is dat we ervoor zorgen dat de werkzoekende ook aan het werk blijft vanuit zichzelf. *Instrumentenhuis 7*

Wij stappen er natuurlijk tussenuit, dus wij zien niet meer wat uiteindelijk het effect is geweest. Maar ik moet zeggen dat we in verhouding weinig terugkrijgen van, mevrouw is gestopt met het traject, dus de kinderopvang moet ook stoppen. Want dan moet dat ook via ons natuurlijk. Dus in dat geval denk ik dat het wel succes heeft. *Instrumentenhuis 9*

Opleidingen en korte cursussen waarbij examens worden afgenomen, vormen hierop een uitzondering. Daarvan zijn data beschikbaar over de prestaties van deelnemers. De indruk bij de respondent bestaat dat veel cursussen hoge slagingspercentages hebben.

Echter, M&A teams en Instrumentenhuis medewerkers lijken niet op een gestructureerde manier gebruik te maken van deze informatie.

Van één cursus is bekend dat deze is aangepast aan de doelgroep en dat daarmee de effectiviteit is vergroot. Het gaat om een cursus die is aangepast voor laaggeletterden, door deze te verlengen naar vijf dagen, door deze op een fysieke locatie te geven en in verschillende talen.

Zoals VCA [cursus] bij de laaggeletterden, dat is echt een succesvolle zet geweest. Mensen die niet zo goed de taal beheersen, kunnen het in vijf dagen doen in plaats van twee dagen. En als je dan naar de resultaten kijkt, is het vaak wel veel beter dan de tweedaagse.

Instrumentenhuis 10

Tot slot benadrukken respondenten in de pijler 'Ontwikkeling' werkzame elementen in de eigen instrumenten, bijvoorbeeld het directe contact met werkgevers en het vrijwillige karakter van het instrument (banenmarkt) of ruimte voor individuele aandacht voor werkzoekenden (benoemd door verschillende teams).

Medewerkers uit de pijler 'Bemiddeling' zien hun instrument als een niche van (bij de werkcoach) ontbrekende kennis op het gebied van arbeidsmarkt:

[Omdat] heel veel kandidaten (...) gewoon echt die hulp nodig [hebben]. En er zijn ook een hoop werkconsulenten die niet de juiste kennis hebben van de arbeidsmarkt en die niet de juiste kennis hebben van het stukje werving en selectie om hun kandidaten op dat gebied te helpen.

Instrumentenhuis 6

4.2.3 Sturing en targets

De sturing binnen het Instrumentenhuis lijkt zich vooral te richten op aantallen aanmeldingen en plaatsingen, naast de algemene kwaliteit van uitvoering. Er bestaan wat betreft sturing en

targets wel verschillen tussen de pijlers. De teams 'Ontwikkeling' werken over het algemeen niet met targets, de teams 'Bemiddeling' wel. Bij deze laatste gaat het om plaatsing bij werkgevers, dat wil zeggen uitstroom naar betaald werk. We gaan hier in het onderstaande verder op in.

De teams 'Ontwikkeling'

De Teams 'Ontwikkeling' werken niet met targets (behalve het team 'Ontwikkeling Extern'), maar stellen soms wel persoonlijke targets of streefdoelen als team. Ook monitoren ze het aantal aanmeldingen en soms de doorlooptijd van de eigen dienstverlening.

Nee, er is niet echt een target. Ik stel voor mezelf wel targets. Dat ik zeg van, ik wil dit jaar een X-aantal trajecten op poten hebben. Maar vanuit mijn teammanager is er niet een target opgelegd van, je moet zoveel ontwikkeltrajecten op gaan zetten en daar moet zoveel uitstroom uit voortkomen. *Instrumentenhuis 2*

Wij hebben eigenlijk niet met targets te maken. Wij hebben een wensdoel en dat is ongeveer twaalfhonderd matches per jaar op alle banenmarkten. De target ligt bij de werkcoaches, want wij laten de caseload van een werkcoach uitstromen. *Instrumentenhuis 3*

Het team 'Ontwikkeling Extern' maakt wel afspraken over targets met externe aanbieders. Dat betreft meestal het aantal aanmeldingen/trajectplaatsen en het percentage uitstroom naar werk.

Met de aanbieder wordt natuurlijk wel een afspraak [over targets] gemaakt. Op het moment dat je een afspraak met zo'n aanbieder maakt en je spreekt een X-aantal werkzoekenden, spreek je natuurlijk af wie zo'n traject gaat volgen. Dan wil je wel natuurlijk dat daarvan een percentage gaat uitstromen. Wat wij vaak nu doen, is dat ze veertig, vijftig procent wel minimaal moet kunnen laten uitstromen vanuit het traject. *Instrumentenhuis 2*

Het woord 'target' lijken de medewerkers vooral te associëren met uitstroom naar werk, mogelijk vanwege de colleegetargets uit het coalitieakkoord. Naast uitstroom vinden de medewerkers ontwikkeling belangrijk, hoewel daarvoor geen targets lijken te bestaan.

Plus dat wij ook mensen motiveren om daarna zelf die baan te vinden, dat wil niet zeggen dat ze hem op die banenmarkt zelf vinden. En dat hoeft ook niet, als jij daar wordt gestimuleerd of je wordt geïnspireerd tot het volgen van een traject of een opleiding en je gaat daarna die baan vinden doordat je dat hebt opgedaan op zo'n banenmarkt, [dan] is [dat] net zo waardevol. En als jij een fietscursus gaat doen waardoor je daarna weer lekker naar buiten gaat, [dan] is [dat] ook net zo waardevol. Je hoeft wat ons betreft niet per se gelijk die baan te vinden, maar laat dat stapjes zijn richting die baan.

Instrumentenhuis 3

De teams 'Bemiddeling'

De teams 'Bemiddeling' werken meestal wel met targets. Deze variëren van 600 tot 650 plaatsingen bij werkgevers per jaar bij de teams Recruitment en Burowerk tot 25 tot 50 plaatsingen per jobhunter per jaar. De haalbaarheid van de targets staat bij Recruitment ter discussie. Men is bezig te onderzoeken of de aansluiting van de vacatures bij de wensen en mogelijkheden van werkzoekenden mogelijk een probleem vormt.

Op dit moment lopen we nog achter bij de doelstelling, alleen wat we boven water moeten krijgen is waarom Maar het belangrijkste is, is het überhaupt wel haalbaar die 650, bijvoorbeeld? Welke caseload hebben we nu? En sluiten de vacatures die wij hebben wel aan bij de caseload van de werkconsulenten? Het kan ook heel simpel zijn dat de werkgever gewoon te ver is en dat er geen OV-verbinding is. Ik noem maar wat.

Instrumentenhuis 6

Jobcoaches hebben geen targets met betrekking tot (duurzame) uitstroom. Hun rol is ook niet om te bemiddelen naar werk, maar om werkzoekenden te begeleiden op de werkplek. Zij moeten wel kunnen verantwoorden waarom een werkzoekende niet succesvol is uitgestroomd, d.w.z. het niet volhoudt bij een werkgever. Zolang die verantwoording er is, ervaren zij geen probleem.

Bij mij moet het zichtbaar zijn wat ik doe. Dus als ik in het systeem met een persoon heel veel contact heb gehad en daarna druk ik op die knop 'niet succesvol', dan kunnen ze wel zien, o maar zij heeft wel heel veel bemoeienis gehad.

En dan moet ik kunnen verantwoorden waarom die persoon niet is uitgestroomd.

Maar ik heb tot nu toe nog nooit een eindgesprek gehad waarin werd gezegd: ik zie niet wat jij doet. Dus je moet ook wel zorgen voor je administratie. *Instrumentenhuis 5*

Ondersteuning

Bij het team Kinderopvang werkt men niet met targets, wel monitort men de aanmeldingen, de doorlooptijd en het aantal plaatsingen.

Invloed sturing op samenwerking tussen de teams

Volgens één van de medewerkers werken teamtargets contraproductief voor de interne samenwerking binnen het Instrumentenhuis. De teams zijn volgens deze respondent namelijk vanwege plaatsings- en uitstroomtargets eerder geneigd om werkzoekenden bij zich te houden.

Het lastige is dat iedereen zijn eigen targets heeft en we worden natuurlijk afgerekend op targets en dat gaat uiteindelijk bepalen of bepaalde budgetten wel of niet verlengd worden. Daardoor komen er wel met regelmaat situaties voor waarbij ik als ontwikkelcoach een beetje het gevoel krijg dat niet de hulpbehoevende Rotterdammer centraal staat, maar het behalen van het eigen target. En wat mijn hart dan echt een beetje breekt, ik werk voor het cluster Werk en Inkomen. Wat simpelweg betekent, ik sta voor het cluster Werk opgesteld, dus ik heb maar één einddoel en dat is die hulpbehoevende Rotterdammer aan het werk krijgen. Of ik dan een target van {X aantal} plaatsingen behaal of niet, als iemand via recruitment beter af is, vind ik dat ik hem moet aanmelden bij recruitment, ongeacht of dat ten koste van mijn eigen doelstelling gaat. Dat overkoepelende doel van ons cluster, dat mis ik nog weleens in de onderlinge samenwerking met de instrumenten. *Instrumentenhuis 7*

4.3 Samenwerking met M&A en intern

Samenwerking vindt plaats op verschillende niveaus en tussen verschillende actoren. We gaan hier in op drie vormen van samenwerking:

- Samenwerking op tactisch-strategisch niveau tussen de afdelingen (Instrumentenhuis en M&A)
- Samenwerking op casusniveau, rondom individuele werkzoekenden (tussen M&A werkcoaches en ontwikkelcoaches van het Instrumentenhuis)

- Samenwerking intern, binnen het Instrumentenhuis zelf

Over het algemeen is het Instrumentenhuis als geheel nog zoekende naar de beste manier om samenwerking, zowel intern als met M&A, vorm te geven. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de verschillende opvattingen over de rol van het Instrumentenhuis ten opzichte van de M&A-teams, en, andersom, de rol van de werkcoaches ten opzichte van het Instrumentenhuis.

Het Instrumentenhuis is tijdens de coronapandemie operationeel geworden. Dit lijkt een grote rol te spelen in de mate waarin men intern en met M&A samenwerkt. Een van de medewerkers spreekt van een 'valse start', omdat er weinig ontmoetingen zijn tussen de verschillende teams in het Instrumentenhuis. Corona noemen respondenten daarnaast vaak als belemmerende factor in de samenwerking met de M&A-teams. Er is minder contact en collega's weten elkaar minder goed te vinden.

Voorheen stonden wij heel nauw in contact met de verschillende M&A-teams. Maar goed, dat was allemaal net voor corona. We werken nu natuurlijk heel veel digitaal. Je ziet je collega's eigenlijk amper. Normaal gesproken liep je gewoon hier de deur uit en liep je naar het team (...) toe. Dat is nu wel anders.

Instrumentenhuis 2

4.3.1 Samenwerking tussen de afdelingen Instrumentenhuis en M&A

Algemeen

Globaal gezien lijken de verschillende teams het erover eens dat het Instrumentenhuis geheel in dienst staat van de werkcoaches. Met andere woorden: de instrumenten zijn diensten die de werkcoach gebruikt en de (wensen van de) werkcoaches zijn daarom leidend. Hiervoor lijken de verschillende teams binnen het Instrumentenhuis intensief de verbinding te zoeken met de M&A-teams.

Wij werken niet voor de werkzoekenden, wij werken voor de werkcoaches en de werkcoaches werken voor de werkzoekenden. *Instrumentenhuis 1*

Wat de werkcoach nodig acht, wordt verzameld. Als wij zien dat er een grote behoefte is, wordt een instrument ontwikkeld. Dus vraag en aanbod.

Sleutelpersoon Instrumentenhuis

We registreren natuurlijk in RMW. Dus we zijn constant up-to-date van wat er bij die werkzoekende speelt. (...) Dus zij kunnen op ieder moment in het systeem kijken en zien wat de stand van zaken met betrekking tot een bepaalde werkzoekende is. Daarnaast sluiten we allemaal regelmatig aan bij de teams en bij de teamoverleggen.

Dus we staan in dat opzicht midden in de organisatie. (...)

We sluiten echt consequent aan bij de Weekstart en overleggen, om ons gezicht te laten zien en daar ook updates te geven over de aangemelde werkzoekenden.

Met welke werkgevers we in gesprek zijn. Dus ja, we leggen daar dan wel echt een intensieve verbinding, want we zijn in de kern ook een verlengstuk van een M&A-team.

We zijn het laatste stukje in het proces.

Instrumentenhuis 7

Tegelijkertijd lijkt er soms wat frustratie te zijn. Contact met de M&A-teams wordt over het algemeen als waardevol ervaren, maar verloopt (nog) niet altijd even soepel. De medewerkers van het Instrumentenhuis vinden dat ze zelf veel investeren in de samenwerking, maar vinden dat ze relatief weinig terugkrijgen vanuit de M&A-teams en ervaren soms beperkte interesse in hun initiatieven. Zij zouden graag meer uitwisseling willen met de M&A-teams over doelgroepen, behoeften aan instrumenten en ervaringen met instrumenten. Deze informatie kan bijvoorbeeld worden gebruikt als potentiële bron voor de inkoop en inzicht geven in de effectiviteit van instrumenten.

Maar eigenlijk wil ik meer contact hebben met de werkcoaches, want zoals ik net ook al zei, Zij zitten in de uitvoering, zij beleven het, van hun kunnen wij waardevolle informatie krijgen waar we iets mee kunnen, rekening houden met of inkopen of ik noem maar wat. Maar van hen kunnen we ook te horen krijgen: wat is de behoefte, welke instrumenten komen ze te kort, welke instrumenten lopen eigenlijk niet, is dat omdat het niet meer nodig is, want de doelgroep is veranderd?

Instrumentenhuis 1

Communicatie over het gehele instrumentenaanbod

Het Instrumentenhuis investeert veel in communicatie over het instrumentenaanbod, omdat men van de uitvoerende afdelingen afhankelijk is voor de aanmeldingen op instrumenten. Dit neemt twee vormen aan:

- Vast contactpersoon bij de uitvoerende teams, waaronder M&A, aansluiten bij overleggen
- Voorlichting over instrumenten via digitale en fysieke bijeenkomsten, roadshows, vacaturepitches.

Hoe de samenwerking met de M&A-teams is ingericht, verschilt per team. Sommige medewerkers zijn vast contactpersoon voor een M&A-team, zij nemen deel aan overleggen of zitten in groepsapps van het M&A-team waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Op die manier kunnen zij vragen beantwoorden, voorlichting geven of adviseren bij casussen:

Ja, M&A en Jongerenloket, daar werken we mee samen. Alle teams van M&A Noord en Zuid. We zijn hun instrument, dus alles en iedereen kan aanmelden bij ons. (...) En de samenwerking loopt goed. (...) Ik heb een contactpersoon binnen ons team die aansluit bij de overleggen van M&A-team of van Jongerenloket. En daar de vragen kan wegnemen of casusbespreking doet. Maar ook is zij de contactpersoon voor verschillende teams. Dus als de M&A-collega's of Jongerenloket-collega's vragen hebben, dan kunnen ze haar altijd gewoon bellen.

Instrumentenhuis 8

Daarnaast gebruiken Instrumentenhuis medewerkers digitale en fysieke voorlichtingsbijeenkomsten om hun instrument onder de aandacht te brengen van de M&A-teams. Doel hiervan is meestal om de zichtbaarheid van het instrument te vergroten en het aantal aanmeldingen te verhogen (zie ook 4.1.).

Het is echt een kwestie van roadshows, langs die teams, aangeven wat we doen, vertellen over dat [het] team Banenmarkt er is. Het is echt wel een kwestie van kennis merken wij (...). *Instrumentenhuis 3*

Medewerkers geven aan het nog wel een uitdaging te vinden om de werkcoaches te bereiken en te informeren, en er daarnaast voor te zorgen dat die informatie ook echt beklijft.

Omdat we ook onder andere die binding missen, hebben wij bijvoorbeeld één keer in de maand nu weer een digitale vacaturepitch. We hebben een link aangemaakt, alle M&A- collega's kunnen daarop inbellen en wij pitchen dan de meest recente vacatures of waar wij kandidaten zoeken. En ik vind dat ze daar heel weinig komen opdagen. Het kan dat ze er misschien geen toegevoegde waarde in zien, dat kan. Maar dan zou ik wel hopen, laten we het gesprek dan aangaan. Waarom kom je niet? Wat verwacht je wel van ons? Wat kunnen we meer doen dan?

Instrumentenhuis 6

Medewerkers van het Instrumentenhuis leggen de oorzaak van het slecht kunnen bereiken van de werkcoaches bij de werkdruk en omvangrijke taak van de werkcoaches, maar ook bij het snelle verloop van de werkcoaches. Medewerkers van het Instrumentenhuis lijken hierdoor de noodzaak te voelen om hun boodschap vaak te herhalen, in de hoop dat werkcoaches aan hun instrument blijven denken. Een greep uit de ervaringen met het geven van voorlichting:

Wij hebben daar zelf wel iets aan gedaan als afdeling, door elke medewerker van ons te koppelen aan een M&A-team en door dat koppelen, dus ook door bij teamvergaderingen aanwezig te zijn, door een promotiepraatje voor ons traject te houden en daar ook op terug te komen, hopen we dat we dus meer op het netvlies van die collega's staan en blijven, vooral. Want erop komen is niet zo moeilijk, op het netvlies, maar erop blijven, dat is de kunst. *Instrumentenhuis 4*

Ik denk dat het meer ligt aan het feit dat werkcoaches aan heel veel dingen moeten denken. (...) En daarom proberen we wel, (...), dat medewerkers van ons dan op de afdeling zit[ten]. Dat ze zichtbaar zijn en dat ze zorgen van, dat het gesprek met elkaar gevoerd wordt en dat ze daaraan denken. Dus, we doen alles [er]aan om te zorgen dat we in beeld blijven. Maar dat we ook de burger krijgen, zodat we de burger verder kunnen helpen. *Instrumentenhuis 8*

Niet iedereen is blij met het herhaaldelijk moeten promoten van 'zijn' instrument.

Ik vind dat wij daar wel heel veel elke keer voor moeten adverteren. Dat heb ik ook aangegeven hoor, bij mijn manager. Waarom? Ik ben toch jobcoach? Moet ik nou elke keer uitleggen wat wij doen? *Instrumentenhuis 5*

4.3.2 Samenwerking op casusniveau

Samenwerking op casusniveau, rond individuele werkzoekenden, krijg vorm op de werkvloer, via telefonisch contact, per mail, of tijdens de eerder genoemde M&A teamoverleggen. Over het algemeen gaat de voorkeur uit naar persoonlijk contact (dus fysiek of telefonisch), maar dit is soms moeilijk, omdat het werk door corona veelal digitaal is geworden.

Een belangrijk punt voor de Instrumentenhuis medewerkers is samenwerking bij de start van een traject. Zij waarderen het voorbespreken van casussen met M&A werkcoaches, omdat ze daarmee kunnen adviseren voor een passend instrument. Zo'n voorgesprek kan ook de kwaliteit van de aanmelding verbeteren.

Kijk, doordat we in gesprek blijven met elkaar, de werkcoaches en de ontwikkelcoaches hebben heel goed contact met elkaar. {Dan} zie je ook wel soms, (...) [dat] ze twijfelen over een casus die ze dan voorbespreken. Dus daarmee kan je wel heel veel ondervangen en zorgen dat je wel de juiste persoon doorstuurt (...). Want we denken ook wel met ze mee in die zin dat we zeggen: misschien is het handig om bij deze kandidaat een traject in te zetten waardoor hij weer in zijn arbeidsritme kan komen. Dus daarin denken we ook mee. *Instrumentenhuis 8*

Een andere manier van communiceren aan het begin en tijdens trajecten, is via de systemen (ISA en RMW). Privacy vereisten zijn een belemmering voor deze communicatie, geeft men aan. Niet alles mag een werkcoach registreren in het systeem vanwege de privacy van de werkzoekende, terwijl het toch belangrijke achtergrondinformatie kan zijn voor het inzetten van een passend instrument. Vooral omdat een werkzoekende soms nieuwe of andere dingen vertelt in het gesprek met de Instrumentenhuis medewerker dan bij een werkcoach. Het team Recruitment gebruikt een ander systeem voor registratie van plaatsingen,

wat sommige respondenten als lastig ervaren, omdat dit het zicht op de ontwikkeling van werkzoekenden beperkt.

De kandidaten die wij aangemeld krijgen, zijn grotendeels wel bemiddelbaar. En lukt het niet [om hen te bemiddelen], omdat wij het gesprek anders voeren, dan zijn we ook weer in gesprek met de werkcoach om te zeggen, hé, dit hoor ik nu en dat stond niet in het systeem. Hoe zit dat precies? Want dit is wat wij aan informatie nu van een burger krijgen. *Instrumentenhuis 8*

Dus ik ga dan wel naar mijn manager en ik heb dit wel aangegeven, ik zeg, ik vind dit gewoon schrijnend. En die man die is nog steeds aan het werk, maar wel met vijven en zessen en chemo, ja jongens. En wij mogen dat niet noteren in het systeem [RMW], als iemand- Je zet bijvoorbeeld fysiek ongemak of langdurig ziek. Maar ik mag niet zeggen een kunstbeen, kanker, om het even heel akelig te zeggen. Zelfs niet eens corona. (...) . Verslaving, ex-verslaving, een man bleek ineens een kind te hebben. (...) Maar dan bel ik tegenwoordig wel de werkcoach makkelijker op. En dan zeg ik goh, wist je? En dan dit, dit, dit, dit. En soms weten de werkcoaches het ook niet. Ben jij verplicht om te vertellen dat je ergens nog, ik zeg maar wat, zes kinderen hebt? Maar op het moment dat hij aan het werk moet, zet hij dat wel [als argument] in. *Instrumentenhuis 5*

Daarnaast lijkt er soms ook iets mis te gaan in de communicatie via ISA, het systeem voor communicatie met externe aanbieders. Ook werkcoaches gaven dit aan (zie hoofdstuk 3). Het team Ontwikkeling extern, verantwoordelijk voor de externe instrumenten, spelen een belangrijke rol in deze communicatie, als schakel tussen externe aanbieder en werkcoach. Zij hebben het vaker door, wanneer die communicatie niet loopt.

Als er knelpunten zijn als bijvoorbeeld een werkcoach niet reageert in ISA, wat weleens voorkomt, dan belde ik de werkcoach en dan gaf ik aan van, de aanbieder heeft een paar keer gecommuniceerd in ISA, zou je het willen oppakken of zou je reactie willen geven? Niet gezien natuurlijk en dan voorkom je ook dat iets te lang blijft liggen wat ten nadele kan zijn van een werkzoekende of [zorg je] dat de doorstroom wel blijft gaan. *Instrumentenhuis 1*

4.3.3 Samenwerking intern Instrumentenhuis

Om te weten te komen wat er speelt binnen het Instrumentenhuis kunnen medewerkers de Instrumentenkrant lezen, die elke week wordt rondgestuurd. Voor het actief bevorderen van samenwerking en ontmoeting binnen het Instrumentenhuis lijkt nog weinig aandacht. Deze samenwerking is vooral afhankelijk van het eigen initiatief van de medewerker.

Medewerkers geven aan vooral met hun eigen directe collega's contact te hebben, binnen het eigen team en soms de pijler. Een medewerker illustreert de onderlinge samenwerking binnen de pijler 'Bemiddeling':

Zeker. Als wij iemand niet kunnen bemiddelen en we denken dat er wel kansen liggen voor een burger, dan overleggen we dat met elkaar en dan kijken we of een CV-Met goedvinding van de burger hè, alles gebeurt met goedvinding van de burger. Dat we die kunnen overdragen naar Jobhunting, zodat zij dan gericht kunnen gaan zoeken voor een burger. *Instrumentenhuis 8*

Er lijkt een grote focus te zijn op het eigen werk en te weinig automatisme om samen te werken, waardoor teams vrij geïsoleerd aan het werk zijn. Pijleroverstijgend werkt men weinig onderling samen:

We zijn allemaal eilandjes. We hebben het allemaal heel druk met ons eigen werk en ik denk niet dat het ontbreekt aan wil (...) om samen te werken. Dus dan kom je met een idee, dan begin je daaraan en dan ben je weer zo snel terug in je standaard eigen ritme waar je mee doorgaat. Dus ik denk niet dat het te maken heeft met niet willen, maar meer dat het geen automatisme is. *Instrumentenhuis 6*

Sommigen ervaren zelfs een zekere mate van rivaliteit:

Ik denk alleen dat de onderlinge samenwerking [tussen de verschillende instrumenten] nog niet optimaal is. Waardoor je eerder een beetje een beetje landjepikidee krijgt. Waardoor mensen heel erg werkzoekenden bij zich houden in plaats van dat we elkaar optimaal benutten. *Instrumentenhuis 7*

Deze belemmeringen in de samenwerking kunnen deels verklaard worden door het gebrek aan overzicht. Doordat medewerkers niet weten bij wie ze terecht kunnen binnen de organisatie en de organisatiestructuur ondoorzichtig vinden, duurt het langer voor men de juiste persoon vindt. Net zoals de werkcoaches lijken ook de medewerkers van het Instrumentenhuis zelf moeite te hebben met navigeren binnen het aanbod aan instrumenten:

Het Instrumentenhuis is best wel ingewikkeld. Ik zit in een team [pijler] dat bestaat uit vier teams en met die teams heb ik wel contact, maar met andere teams buiten die vier teams die in mijn team [pijler] zitten, (...), daar heb ik weinig contact mee (...). *Instrumentenhuis 1*

Nee, niet echt eerlijk gezegd. (...) Ik heb nog steeds niet het overzicht wie wat doet precies [binnen het Instrumentenhuis]. Er werken teams, er werken managers. Ik weet het echt niet. *Instrumentenhuis 10*

Een andere oorzaak lijkt het gebrek aan persoonlijk contact. Vóór de coronaperiode had men onderling veel meer contact op de werkvloer, waardoor de lijnen korter waren.

En voor mij en voor mijn andere collega's is het gewoon allemaal heel erg nieuw. Voorheen hadden we veel kortere lijnen. Het was allemaal heel snel schakelen en nu heb je gewoon een langere adem nodig om bepaalde dingen voor elkaar te krijgen. Een veel langere adem. *Instrumentenhuis 2*

Nog een andere oorzaak zijn de uitstroomtargets van sommige teams die samenwerking soms belemmeren (zie ook paragraaf 4.2):

Dat overkoepelende doel van ons cluster, dat mis ik nog weleens in de onderlinge samenwerking met de instrumenten. [Er wordt] te veel gedacht vanuit het behalen van het eigen target en het voortbestaan en niet voldoende vanuit die hulpbehoevende Rotterdammer. *Instrumentenhuis 7*

De behoefte aan betere afstemming en meer samenhang is er wel. Daarin vinden de Bemiddelingsteams ook de samenwerking met WSPR belangrijk, zoals een jobcoach aangeeft:

Dan wordt er bijvoorbeeld mij toegestuurd, o dit is een leuke deal [een overeenkomst met een werkgever over een bepaalde vacature en/of opleidingstraject], kan jij die oppakken? Nou, dan hoop je dat je genoeg informatie hebt. Maar dan ga ik wel schakelen met de recruiter. En daar zit dan ook nog een accountmanager aan gekoppeld van het Werkgeversservicepunt. Nou, daar loopt ook niet altijd de samenwerking, zeg ik eerlijk, mee zoals die zou kunnen. Ik vind dat je één keer per maand met je accountmanager, je recruiter en je jobcoach moet zitten. Hoe gaat het? Waar loop ik tegenaan? En dat je elkaar daarin steunt. En dat mis ik. *Instrumentenhuis 5*

4.3.4 Verbeterpunten samenwerking

Verbeterpunten op het gebied van samenwerking worden gezien in:

- Betere communicatie tussen M&A en het Instrumentenhuis;
- Meer op locatie werken
- Meer samenwerking bij het inzetten en ontwikkelen van instrumentarium;
- Betere informatievoorziening over instrumenten.

Actief de samenwerking met de M&A teams zoeken en goede communicatie blijven nodig, opdat M&A en Instrumentenhuis meer gezamenlijk optrekken.

Het is ook gewoon een kwestie van samenwerken in de zin van veel praten met elkaar, dat je elkaar ook moet gunnen dat iets een succes is en het met elkaar ook een succes van maken, niet die concurrentie opzoeken. *Instrumentenhuis 3*

Meer samenwerking op fysieke locaties zou volgens sommigen helpen om zowel de Instrumentenhuis collega's als M&A teams beter te leren kennen en knelpunten tijdig te bespreken.

Op casusniveau helpt persoonlijk contact met de werkcoach bij de start van een traject om het beeld van de werkzoekende helder te krijgen.

Maar ik moet nog wel altijd met een mens werken. Dus op het moment dat ik een aanmelding krijg, wordt van mij verlangd dat ik warm contact heb met de werkcoach. En dan denk ik, het zou misschien ook anders kunnen. Dat ik iets beter weet, jij meldt [een werkzoekende] bij mij aan en dan een klein stukje [persoonlijke informatie], niet

alleen maar zakelijk (...). Ik wil niet pas na een week werken horen dat mevrouw problemen heeft met huisvesting, gescheiden is, in een huiselijk geweld- dit soort dingen, die mag je er niet allemaal inzetten [in het registratiesysteem], maar dan zul je wat meer tijd moeten nemen (...) om tot een goede samenwerking te kunnen komen. *Instrumentenhuis 5*

Daarnaast is meer samenwerking nodig bij het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, geeft een medewerker van het team Kinderopvang aan:

Ik zou er ook meer aan de voorkant bij willen zijn, want soms wordt er een nieuw instrument gestart en wordt vervolgens diegene bij ons aangemeld en dan weten wij pas dat er een nieuw instrument is (...) Dus dan moeten we tijdens die aanmelding die samenwerking aangaan. Terwijl als we er aan de voorkant bij betrokken zijn, dan werkt dat gewoon beter. Plus wij kunnen ook dan wat informatie geven van, hoe jullie het instrument nu indelen, dat matcht niet, dat gaat voor [werkzoekende] ouders dan niet op. *Instrumentenhuis 9*

Voor het vergroten van de kennis van werkcoaches stelt men voor om meer directe ervaring met instrumenten via bezoeken te stimuleren. Dit sluit aan bij de behoefte van de werkcoaches zelf, die ook aangeven graag mee te willen lopen met een instrument om zich zo beter te kunnen informeren (zie ook Hoofdstuk 3):

(...) ik hoor ook weleens teamleiders, die hebben dan echt van, de banenmarkt werkt niet, al die standjes, werkzoekenden gaan daar toch zichzelf vervelen en verdwalen. (...) En als de aanname al is het werkt toch niet voor mijn werkzoekende, dan zou ik het leuk vinden, als je eens een keer komt kijken naar die werkzoekende op die banenmarkt. Dus die verbetering, die zou ik heel graag zien, dat er veel meer aandacht voor is vanuit intern en meer weten waar je over praat (...). *Instrumentenhuis 3*

Een collega van mij is nu met [een] heel laagdrempelig traject bezig waar ze amper tot geen kandidaten voor heeft gekregen. Waar we aan zitten te denken om misschien dan (...) die werkcoaches, die teammanagers op die locatie waar iets gaat plaatsvinden, uit te nodigen en het verhaal te laten doen door zo'n bedrijf (...). Van, dit is het, dit is hoe het werkt. (...) Dan krijgen ze er misschien iets meer feeling mee. *Instrumentenhuis 2*

Ook meer automatisering van het aanmeldproces voor sommige instrumenten kan helpen bij het verhogen van het aantal aanmeldingen en verminderen van de 'bias' van werkcoaches, bijvoorbeeld dat werkzoekenden standaard al een overzicht van banenmarkten krijgen op het moment dat ze zich inschrijven voor een uitkering.

Een suggestie voor de informatievoorziening is het maken van een digitale 'praatplaat', die in één oogopslag een (beknopt) overzicht geeft van alle instrumenten en fasen van hun inzet:

Toen ik zelf bij de gemeente kwam, heb ik alle instrumenten opgeschreven. Ik ben overal een dag gaan meelopen en overal gaan kijken: wat doen jullie nu precies? En je kunt alle instrumenten wel los op RIO vinden, maar er is nergens een overzicht te vinden waar je bijvoorbeeld in één oogopslag ziet: 'recruitment' en je gaat er met je muis overheen en je ziet wat zij doen. (...). Dus dat stukje qua verbinding, waar je alles in één keer kunt vinden, maar ook een soort uitgetekend proces kunt zien waar wij dan in de keten staan. Daar zou ik een heel groot voorstander van zijn. *Instrumentenhuis 7*

4.4 Waardering van het aanbod en inkoopbeleid

In deze paragraaf komen de opvattingen van de medewerkers van het Instrumentenhuis over het instrumentenaanbod en hun invloed op dit aanbod aan de orde. Deels komen deze overeen met die van de werkcoaches en deels geven zij nieuwe informatie, bijvoorbeeld over de aansluiting van het aanbod bij werkgeverswensen en het ontbreken van een doorlopende ontwikkellijn.

4.4.1 Waardering van het aanbod

In het kort vindt men het aanbod veelzijdig, maar ook onoverzichtelijk en het bevat overlap. Daarnaast is het aanbod op de instrumentenpagina niet compleet. Er is behoefte aan meer regie op het aanbod.

Het aanbod is veel en onoverzichtelijk

Net als de werkcoaches geven de ontwikkelcoaches aan dat er een groot en veelzijdig aanbod aan instrumenten beschikbaar is. Hoewel zij zelf onderdeel zijn van het Instrumentenhuis geven zij aan dat er zoveel verschillende interne en externe instrumenten zijn dat ook zij 'door de bomen het bos niet meer zien' en het aanbod als 'overweldigend' omschrijven. Zij overzien vaak een deel, met name de instrumenten en teams waarmee ze nauw samenwerken. Dit lijkt overeen te komen met de observatie dat de samenwerking met de eigen pijlers wel soepel(er) verloopt.

Daarnaast worden twijfels geuit over de mate waarin werkcoaches van M&A het overzicht van het instrumentenaanbod nog wel hebben.

Ja, volgens mij zijn er wel genoeg instrumenten. Ik ken het niet echt uit mijn hoofd precies, omdat ik alleen [met een bepaald type instrumenten] [bezig ben] - Maar wat ik ervaar en wat ik hoor van mijn collega's ook, [is] dat er wel voldoende [is] en [er zijn] ook heel veel positieve ervaringen ermee vanuit de M&A-teams. Er zijn ook (...) nieuwe trajecten erbij, nieuwe opleidingen ook. Er is zoveel aanbod dat dat wel zeker voldoende is.

Instrumentenhuis 10

Ik vind het te veel en onoverzichtelijk. (...). Ik merk intern dat zowel voor M&A als andere collega's het niet helemaal duidelijk is waar ze dingen kunnen vinden. Of dan zijn er veranderingen en dan zijn we er niet over geïnformeerd. Dus (...) of het teveel is, weet ik niet, ik denk het wel. Maar ik vind het wel onoverzichtelijk nog. *Instrumentenhuis 6*

Het overzicht bij de M&A-teams, ik denk dat die het overzicht een beetje kwijt zijn. En dat ze niet heel goed weten wat er nou daadwerkelijk aan instrumenten, aan mogelijkheden is voor de werkzoekenden.

Instrumentenhuis 2

Overlap tussen instrumenten en behoefte aan meer regie

Daarnaast signaleren sommige ontwikkelcoaches overlap in het aanbod aan instrumenten. Hierbij kijkt men ook naar het brede aanbod, dus verder dan alleen het Instrumentenhuis Werk. Zo geeft men aan dat er drie opleidingstrajecten voor beveiligingsmedewerker zijn, bij het team 'Ontwikkeling', bij Hallo Werk en bij WSPR.

In aansluiting hierop zouden de ontwikkelcoaches graag een grotere rol willen van het Instrumentenhuis in de regie op het aanbod, met als doel om de overlap te verminderen en meer overzicht voor de gebruikers te creëren, zowel voor de werkcoaches als de medewerkers van het Instrumentenhuis.

Dat was eigenlijk het idee [van het Instrumentenhuis], dat ook naar de overlap werd gekeken (...) dat we dat eruit zouden halen. Maar persoonlijk heb ik het gevoel dat we dat stukje overlap helemaal hebben overgeslagen, dat we eigenlijk méér zijn gaan doen, waardoor het overzicht nog onoverzichtelijker is geworden. Instrumentenhuis 6

Het aanbod op de instrumentenpagina is niet compleet

Tot slot geven ontwikkelcoaches net als de werkcoaches aan dat niet alle instrumenten op de instrumentenpagina op RIO staan. Zo staat een deel van het aanbod aan vacatures (met soms leerwerkplek of opleiding) bij werkgevers van team 'Recruitment' in een ander digitaal vacaturedashboard. Hetzelfde geldt voor Burowerk die een eigen netwerk van werkgevers heeft.

4.4.2 Aansluiting van het aanbod op de vraag van werkzoekenden en werkgevers

Aansluiting van het aanbod op de vraag van werkzoekenden

Over het algemeen denken de medewerkers van het Instrumentenhuis dat het aanbod wel aansluit bij werkzoekenden. Daarom is men ook verbaasd dat er voor veel trajecten een gebrek aan aanmeldingen is (zie 4.2).

Ik denk dat het aanbod wat er ligt best wel wat aansluiting zou kunnen vinden, alleen de aanmeldingen blijven uit. Dat is op dit moment het hele probleem. (...) Mijn collega heeft een traject voor barista waarbij iemand ook rechtstreeks aan het werk kan. Daar worden vier trajecten gevraagd. We zijn inmiddels vier maanden verder, we hebben één kandidaat. Dan denk ik van, waar gaat het fout? Instrumentenhuis 3

Sommige medewerkers geven aan dat niet alle instrumenten aansluiten bij de behoeften van werkzoekenden. Zij noemen met name:

- Het ontbreken van een kort traject voor werkzoekenden met fysieke klachten, zodat die zich op het werk kunnen ontwikkelen;
- Een gebrek aan mogelijkheden via leer-/werkakkoorden om aan te bieden voor ontwikkeling van werkzoekenden;
- Een gebrek aan instrumenten die geschikt zijn voor statushouders, vanwege de hoge taaleisen. Een oplossing wordt gezocht bij het aanbod van MO;
- Tot slot noemt men de beperkte toegang van werkzoekenden tot digitale middelen zoals een computer die de toegang tot instrumenten beperkt.

De laatste twee punten kwamen ook terug bij de M&A werkcoaches (zie Hoofdstuk 3).

Aansluiting van het aanbod op de vraag van werkgevers

Voor de teams van de pijler 'Bemiddeling', maar ook voor een team als 'Events' zijn de relaties met werkgevers belangrijk. In feite zien zij zowel de werkcoach als de werkgevers als 'klant'. De medewerkers van het Instrumentenhuis lijken hierdoor beter zicht te hebben op de wensen van werkgevers dan werkcoaches.

Over het algemeen vinden de medewerkers dat de instrumenten aansluiten bij wat werkgevers willen, deels omdat de werkgevers zelf de vacatures of trajecten opstellen (vaak samen met het Werkgeversservicepunt). De problematiek ligt voor hen vooral in het gebrek aan aanmeldingen (zie 4.2 Kwaliteit van aanmeldingen).

Mogelijk zijn de bemiddelingsinstrumenten te veel ingericht op de vraag van de werkgever, en minder op de vraag van de werkzoekende.

Een medewerker van de pijler 'Bemiddeling' stelt kritische vragen bij de keuze van de gemeente voor het werken met werkgevers in de wijk, in het kader van wijkgestuurd werken. Deze coach geeft aan dat dit beleid het aanbod aan duurzame banen beperkt, omdat in kwetsbare wijken zich vooral MKB-ondernemers bevinden die een beperkt aanbod en weinig fulltime vacatures zouden hebben. Duurzaam en substantiëler aanbod van werk bevindt zich bij grotere werkgevers aan de randen van de stad.

Wat ik daar lastig aan vind, ik weet dat er vanuit het MT echt een wens is dat wij puur en alleen in de wijk bemiddelen. En dat vind ik wel heel zonde, omdat ik denk dat dat voor een grote groep werkzoekenden geschikt zou kunnen zijn, maar daar moeten we ook kritisch naar kijken. Neem een wijk als het Liskwartier. Daar heb je echt geen Gamma of een Karwei. Daar heb je vaak wat kleinere eenpitters, het echte MKB-werkgeversnetwerk, en die kunnen onze werkzoekenden vaak niet een fulltime contract aanbieden. Waardoor je heel veel tijd moet investeren in iets wat uiteindelijk heel weinig oplevert.

Instrumentenhuis 7

4.4.3 Doorlopende ontwikkellijn van ontwikkeling naar bemiddeling mist

Verschillende medewerkers geven aan dat er te weinig samenhang is tussen het volgen van een ontwikkelingstraject en vervolgens bemiddeling naar een werkgever.

De oorzaken die men hiervoor geeft, zijn dat werkcoaches soms te veel op ontwikkeling gericht zijn, zonder duidelijk perspectief voor de werkzoekende. Ook zouden de grotere externe aanbieders puur op ontwikkeling gericht zijn en te weinig netwerk onder werkgevers hebben. Als goed voorbeeld noemt men een kleine aanbieder die een combinatie van ontwikkeling en bemiddeling aanbiedt.

Dus hij [externe aanbieder] heeft een heel netwerk met opdrachtgevers waar hij dus weer mensen naartoe kan uitplaatsen. En ik denk dat je dat in deze tijd nodig hebt.

[Beter dit] dan dat je iemand twaalf weken gaat ontwikkelen op iets en vervolgens laat je het een beetje in de lucht hangen of (...) iemand wel of niet aan het werk gaat. Dat is zonde. (...) Je moet het ijzer smeden als het heet is. Op het moment dat iemand zo'n ontwikkeling heeft doorgemaakt, dan zou je ook door moeten pakken en dan zou je hem uit moeten plaatsen. Ik denk dat daar op dit moment de meeste behoefte (...) aan is.

Instrumentenhuis 2

De eerdergenoemde rivaliteit tussen teams van het Instrumentenhuis (zie paragraaf 4.3 Samenwerking) lijkt ook de doorlopende ontwikkellijn te belemmeren. Betere verbanden tussen teams kunnen ertoe leiden dat instrumenten meer in volgorde worden ingezet.

Team 'Ontwikkeling' bijvoorbeeld, en 'Recruitment', als zij ontwikkeltrajecten hebben, dan zou het lijntje naar 'Recruitment' gewoon rechtstreeks moeten zijn. Een kandidaat wordt daar ontwikkeld, is klaar om te werken, alsjeblieft Recruitment! *Instrumentenhuis 6*

Wat mij betreft zijn er (...) nu op dit moment te weinig leerwerk akkoorden [leerwerkplekken] waar we actief op kunnen aanbieden. Want ik denk dat er een hele grote groep [werkzoekenden] zit die zich nog moet ontwikkelen.

Die nu eigenlijk stilstaan. Maar er wordt ook niet voldoende gebruik van gemaakt, want ik heb mensen die zo'n traject hebben gevolgd en dan uiteindelijk toch weer bij Job Hunting terechtkomen. Dus daar zit echt wel wat uitval [na trajecten via leerwerkplekken] die er niet zou moeten zijn. *Instrumentenhuis 7*

De medewerkers geven verder aan dat er 'te veel schakels' in het werkproces zijn. De lijnen waren voorheen korter: medewerkers werken momenteel nog weinig op kantoor en kennen elkaar minder goed. Bovendien gaat een werkzoekende bij terugmelding of na afronding van een instrument momenteel eerst terug naar de werkcoach, terwijl directe doorverwijzing naar een ander instrument tijd zou besparen (bijvoorbeeld direct van Burowerk naar WerkLoont).

4.4.4 Verbetermogelijkheden in het aanbod van instrumenten

Verbetermogelijkheden in het aanbod van instrumenten zien de medewerkers vooral in:

- De toegankelijkheid van instrumenten,
- De informatievoorziening over instrumenten
- Het beleid ten aanzien van werkgevers.

Toegankelijkheid van instrumenten

Net als de werkcoaches geven medewerkers aan dat er meer aandacht moet zijn voor taalbarrières en taaleisen bij instrumenten. Ook pleit men voor het standaard beschikbaar stellen van digitale middelen voor werkzoekenden, die hiertoe geen toegang hebben, zodat zij makkelijker aan digitale instrumenten kunnen deelnemen.

Informatievoorziening over instrumenten

Het is volgens de medewerkers belangrijk om het aanbod van instrumenten op verschillende manieren kenbaar te maken aan werkcoaches, via mail, door het op de instrumentenpagina van RIO te zetten, via filmpjes, of door het in teams te presenteren. Overigens geeft het management aan dat er verbeteringen zijn ingezet wat betreft de informatievoorziening op RIO: zo wordt de instrumentenpagina anders ingericht, worden alle trajecten op dezelfde manier beschreven en wordt verouderde informatie opgeschoond.

Een goede informatievoorziening is ook belangrijk voor het goed kunnen inwerken van nieuwe collega's op het instrumentenaanbod, zeker gezien het verloop bij werkcoaches.

Anderhalf jaar geleden, net voor corona, hebben veel werkcoaches hun baan verloren. Er zijn nu weer veel nieuwe mensen aangenomen. Door de druk is er wellicht minder tijd om die over alles te informeren. En als dit [een praatplaat met een overzicht van instrumenten] er simpelweg zou zijn, dan hebben zij het echt letterlijk zo op hun beeldscherm. En dat bevordert ook weer die samenwerking. *Instrumentenhuis 7*

Beleid ten aanzien van de werkgevers

De medewerkers van het Instrumentenhuis hebben vanuit hun netwerk en expertise met betrekking tot werkgevers ook een aantal suggesties gedaan voor het beleid ten aanzien van instrumenten en werkgevers:

- Werkgevers stimuleren om opleidingen voor krapteberoepen te ontwikkelen en daar werkzoekenden aan koppelen, op voorwaarde dat deze (een bepaald periode) bij het bedrijf blijven werken;
- Meer aanbod van leerwerkplekken creëren;
- Meer relaties aangaan met grotere werkgevers aan de rand van de stad. De focus zou daarbij moeten liggen op job carving, dus het creëren van passende werkplekken. Hierbij is het advies dat job hunters, recruiters en WSPR hun krachten zouden moeten bundelen.

Als laatste stelt een ontwikkelcoach voor om als gemeente bewustzijn te creëren bij werkgevers om oudere werkzoekenden een kans te geven en leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan.

Maar ik denk dat er bij ons potentieel aan werknemers heel veel goede werknemers zijn, die door werkgevers niet gevonden worden. Dan denk ik, wat is dat zonde. (...)

Er zijn er een heleboel en dan met name wat oudere werkzoekenden, die hebben een prima werkervaring, (...), een prima werkhouding, maar die komen niet aan de bak en dat is niet omdat ze niet willen. Dus ik zou me ook voor kunnen stellen dat er bij werkgevers -en misschien dat je daar als gemeente ook wel initiatief in kan nemen- dat er veel meer gewerkt wordt aan het bewustzijn bij werkgevers, dat ze ook oudere werknemers- [een kans geven]. (...) Stop met die koudwatervrees dat een 50-plusser of een 60-plusser uitgerangeerd is.

Instrumentenhuis 4

4.4.5 Invloed op aanbod en inkoopbeleid

De medewerkers van het Instrumentenhuis is ook gevraagd naar hun invloed op het aanbod en hun rol in het inkoopbeleid. Inkoop vindt plaats op verschillende niveaus, afhankelijk van de grootte van de contracten.

De medewerkers lijken vooral invloed te hebben op de instrumenten die zij in beheer hebben. Afgezien daarvan lijken zij slechts zijdelings betrokken te zijn bij het inkoopbeleid, vooral in een adviserende rol. Men geeft aan dat het inkoopbeleid vooral op hoger niveau ligt, bij de contractmanagers van de stafafdeling C&O. De medewerkers geven aan weinig zicht op het algemene inkoopbeleid te hebben, maar hierin wel interesse te hebben.

Nee, ik weet ook niet van alle trajecten. Ik weet van de trajecten waar we nu mee bezig zijn en ik weet van nog een aantal die er daar nog bijzitten, maar ik weet niet van alles (...) wat (...) Als het goed is, krijgen we daar ook nog info [over] (...) en ook over dat hele inkoopproces (...), daar worden we ook (...) in een later tijdstip nog in meegenomen. Omdat daar dus wel heel erg behoefte naar is. *Instrumentenhuis 2*

De ontwikkelcoaches onderstrepen dat het belangrijk is om de kennis van M&A en van de medewerkers van het Instrumentenhuis te benutten bij de inkoop van instrumenten. Zij proberen dit op hun niveau bij kleinschalige inkoop. Men weet niet in hoeverre dit op hoger niveau, bij grotere aanbestedingen gebeurt.

Er loopt nu wel een aanbesteding voor taaltrajecten, de informele volgens mij. En (...) met een collega van de M&A-teams heb ik [nu] wel een afspraak ingepland om te kijken, want zij is daar de portefeuillehouder van. [Ik] ben benieuwd naar (...) haar bevindingen, zodat ik die kan meenemen in de aanbesteding die gaat komen. (...) Dat vind ik wel belangrijk, dat de bevindingen van de werkcoaches daarin worden meegenomen, want zij zijn onze klant, wij werken voor hen. *Instrumentenhuis 1*

Vanuit het management wordt aangegeven dat het team 'Ontwikkeling Extern' een grotere rol gaat krijgen in de controle op de kwaliteit van de externe aanbieders, door deze te bezoeken en feedback op te halen bij werkcoaches.

Tot dan was die rol meer bij het overall contractmanagement van de stafafdeling belegd. Ook hebben M&A en medewerkers van het Instrumentenhuis in een recente grote aanbesteding van een re-integratieinstrument op een meer gestructureerde manier samengewerkt, om het programma van eisen te formuleren en zo

de kennis van beide afdelingen te benutten. Dit ziet men als een model voor de toekomst.

Suggesties voor verbetering van het inkoopbeleid van instrumenten zijn meer overzicht houden op het aanbod en meer aandacht voor innovatie en kansen voor kleine organisaties. Ten eerste stelt men voor om een regelmatig overleg met M&A en het Instrumentenhuis te organiseren teneinde meer proactief het aanbod te monitoren en erover in gesprek te zijn.

Ik denk als er bijvoorbeeld een Expertiseteam is vanuit alle instrumenten en vanuit M&A, diverse mensen die over het totaalaanbod nadenken en daar één keer in de zoveel tijd eens met elkaar over in gesprek gaan. Ik denk dat we dan eerder kunnen inspelen op bepaalde ontwikkelingen. Nu lopen we toch vaak een beetje achter de fanfare aan.

Instrumentenhuis 7

Ten tweede zouden kleinere organisaties met (potentieel) effectieve interventies meer kansen moeten krijgen om mee te doen aan aanbestedingen om zo innovatie in het aanbod te stimuleren. Op dit moment komen volgens sommige respondenten vaak dezelfde (grote) aanbieders door de aanbesteding heen. Dit komt onder andere, omdat zij de financiële ruimte hebben en kennis over hoe offertes op te stellen.

Geef die kleinere partij, die nieuwe partij die het nu op dit moment heel erg goed doen, ook de kans om zich te bewijzen. *Instrumentenhuis 2*

4.5 Conclusie

De ervaringen van de medewerkers van het Instrumentenhuis bevestigen deels de ervaringen van de M&A werkcoaches. De analyse biedt ook nieuwe inzichten.

Samenwerking met M&A en kwaliteit van aanmelding

De medewerkers van het Instrumentenhuis zien M&A als hun klant, als opdrachtgever.

Ontwikkelcoaches zoeken actief de verbinding met de werkcoaches, met name omdat men hen nodig heeft voor voldoende aanmeldingen op instrumenten.

De ontwikkelcoaches investeren veel in voorlichting en communicatie met M&A, maar er is behoefte aan meer feedback vanuit de M&A-teams over doelgroepen, behoeften aan instrumenten en ervaringen met instrumenten. Knelpunten zijn gebrek aan aanmeldingen op een deel van de instrumenten en niet passende aanmeldingen. Met name bemiddelingsteams worstelen tussen enerzijds belemmeringen en gebrek aan motivatie van werkzoekenden en anderzijds eisen van werkgevers. Ontwikkelcoaches signaleren een beperkte arbeidsmarktkennis bij werkcoaches.

Zicht op effectiviteit en sturing

Ook bij het Instrumentenhuis is het zicht op de effectiviteit van instrumenten beperkt, behalve bij het opleidingsaanbod. Met name ontbreekt systematisch inzicht in de ontwikkeling van werkzoekenden en duurzaamheid van uitstroom. Sturing richt zich vooral op de instroom en administratieve processen. Bemiddelingsteams hebben uitstroomtargets, die echter de interne samenwerking bemoeilijken. Bij de sturing van externe aanbieders ligt de nadruk op het nakomen van afspraken (vaak plaatsings- en uitstroomtargets) en voldoende terugkoppeling.

Samenwerking binnen het Instrumentenhuis

Binnen het Instrumentenhuis werkt men vooral samen met naaste collega's. De verbinding met teams buiten de eigen pijler lijkt nog zwak. Soms ervaart men rivaliteit. Verbetering zoekt men in meer samenwerking bij het ontwikkelen en inzetten van instrumenten, betere communicatie met uitvoerende afdelingen, meer op locatie werken en betere informatievoorziening over instrumenten.

Waardering van het instrumentenaanbod

Het totaalaanbod aan instrumenten ervaart men, net als de werkcoaches als veelzijdig, maar onoverzichtelijk, met zowel overlap als lacunes. Een nieuw punt betreft breuken in de doorlopende ontwikkellijn van werkzoekenden. Het lukt om diverse redenen nog onvoldoende om werkzoekenden van ontwikkeling richting bemiddeling en uitstroom te laten bewegen. Tot slot doet men suggesties voor een meer strategische benadering van werkgevers, een passender aanbod met aandacht voor job carving, en het bevorderen van bewustwording over inclusie bij werkgevers.

De betrokkenheid van Instrumentenhuis medewerkers bij het inkoopbeleid is beperkt tot een adviserende rol op onderdelen.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Naar aanleiding van een vraag vanuit het cluster Werk & Inkomen heeft de afdeling Onderzoek & Business Intelligence (OBI) een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van re-integratie instrumenten. Dit onderzoek richt zich op een analyse van het gebruik van re-integratieinstrumenten voor werkzoekenden met een Participatiewet uitkering in Rotterdam, de factoren die besluitvorming door uitvoerende professionals beïnvloeden en de waardering van het totaalaanbod aan instrumenten. De dit hoofdstuk vervolg toe aan de hand van de drie centrale onderzoeksvragen. Op basis van de uitkomsten formuleren wij enige aanbevelingen. De toelichting van de onderzoeksmethoden treft u aan in Hoofdstuk 1 en Bijlage G.

5.2 Gebruik van instrumenten

Onderzoeksvraag 1: Welke instrumenten uit het Instrumentenhuis worden voor welke doelgroepen ingezet, en door welke teams?

Uit de analyse van registratiedata komt naar voren dat in de onderzoeksperiode het gebruik van re-integratieinstrumenten is gedaald (van bijna 33.000 aanmeldingen op instrumenten in 2019 naar zo'n 23.000 in 2021), onder meer vanwege de coronamaatregelen, lockdowns, arbeidsmarktontwikkelingen en beperkte toegang vanwege digitalisering van het instrumentenaanbod. In deze periode is ook een verschuiving te zien naar van bemiddelingsinstrumenten naar meer diagnose-, ondersteunings- en ontwikkelings-instrumentarium.

Dit is in lijn met het beleidskader 'Mensenwerk' van Werk & Inkomen voor de periode 2019-2022. Hierin wordt het accent van de re-integratieactiviteiten van W&I op basis van ontwikkeling van arbeidsmarkt en bijstandbestand meer dan voorheen gelegd op ondersteuning en ontwikkeling van de werkzoekende.

Inzet van instrumenten per werkzoekende

Bij ruim de helft van de werkzoekenden die onder Participatiewet vallen, is een of meerdere instrumenten ingezet in de periode 2019 tot 2021. De afdelingen Mens & Arbeidsontwikkeling (M&A) zetten relatief de meeste instrumenten in, bij ongeveer 80% van de werkzoekenden, gemiddeld 2,5-3 instrumenten per werkzoekende. Het Jongerenloket en de afdeling Prestatie010 zetten relatief minder instrumenten in (resp. bij 66% en 25% van hun doelgroep).

Echter, niet alle instrumenten die ingezet worden, zijn terug te vinden in de bovengenoemde cijfers. Uitvoerend professionals zetten meer instrumenten in dan alleen die uit het Instrumentenhuis Werk. Zij zetten ook aanbod uit de wijk in, uit het eigen netwerk of zij bieden zelf ondersteuning. Bij Prestatie010 ligt de nadruk op het verrichten van een tegenprestatie voor de uitkering en speelt vrijwilligerswerk als instrument een grote rol. Bij het Jongerenloket zetten men ook in op zorg en onderwijs; arbeidsparticipatie is niet het enige doel.

Kenmerken van werkzoekenden en inzet van instrumenten

Voor wat betreft achtergrondkenmerken van werkzoekenden blijkt uit de analyse dat uitvoerend professionals het vaakste instrumenten inzetten in de eerste 3 jaar van een uitkering, bij jongvolwassenen (27-35 jaar) en bij hogeropgeleiden. Het lijkt er dus op dat

werkzoekenden met een – verondersteld – kortere afstand tot de arbeidsmarkt vaker een instrument van het Instrumentenhuis aangeboden krijgen.

Andere centrale bevindingen zijn:

Hoe ouder de werkzoekende, des te minder instrumenten zetten professionals in. Oudere werkzoekenden en werkzoekenden die langer een uitkering hebben krijgen vaker een diagnose-instrument.

Mannen krijgen iets vaker instrumenten aangeboden dan vrouwen.¹⁴ Dat geldt ook voor werkzoekenden met kinderen (eenouder of (echt)paar).

De inzet van instrumenten ligt hoger bij werkzoekenden met een migratieachtergrond dan bij degenen zonder een migratieachtergrond. Werkzoekenden met een migratie-achtergrond krijgen vaker een ontwikkelingsinstrument, hetgeen vooral wordt verklaard door de inzet van taalcursussen.

Werkzoekenden wonend in Rotterdam Zuid (Charlois, Feijenoord, IJsselmonde) en in Rozenburg krijgen relatief vaker een instrument aangeboden dan werkzoekenden uit andere delen van Rotterdam.

Laagopgeleide werkzoekenden krijgen minder vaak een instrument aangeboden dan midden- of hoogopgeleide. Zij worden ook vaker aangemeld op een diagnose-instrument en relatief minder vaak op een bemiddelingsinstrument.

Een regressieanalyse laat zien dat de factoren leeftijd, uitkeringsduur en migratieachtergrond de sterkste invloed hebben op de vraag of, en zo ja, welk instrument een werkzoekende krijgt aangeboden.

5.3 Factoren die besluitvorming over de inzet van instrumenten beïnvloeden

Onderzoeksvraag 2. Welke factoren beïnvloeden de besluitvorming over inzet van instrumenten?

En welke rol speelt het Instrumentenhuis hierbij?

Dit deelonderzoek gaat specifiek in op de praktijk van werkcoaches en kwaliteitsmedewerkers van de M&A afdelingen.

Wensen en kenmerken van werkzoekenden

Uit de interviews en observaties komt naar voren dat wensen, behoeften, mogelijkheden en belemmeringen van werkzoekenden voor de werkcoach de belangrijkste factor zijn in de besluitvorming over inzet van instrumenten. Vooral belemmeringen (o.a. taalbarrières, psychische problematiek) zijn een reden om instrumenten niet in te zetten.

Het besluitvormingsproces over de inzet van instrumenten is een vorm van begrensde samenspraak ('shared decision making'), waarbij de werkzoekende inspraak heeft, maar niet het laatste woord heeft. Doorgaans betreft men de werkzoekende vanuit het idee dat dit tot een betere werkrelatie en tot een beter eindresultaat leidt. Het wettelijke kader geeft daarbij wel de bandbreedte aan waarbinnen die betrokkenheid vorm kan krijgen: er moet wel 'beweging' zijn en het einddoel is daarbij ook gegeven, namelijk betaald werk.

Waargenomen is dat de klantbenadering of hulpverleningsstijl varieert. Dat heeft deels te maken met een strategie ten opzichte van de individuele werkzoekende, deels met de persoonlijke stijl van de werkcoach (ongeacht de kenmerken van de werkzoekende).

¹⁴ Dit wordt bevestigd door ander onderzoek, o.a. van het Ministerie van SZW uit 2016, waaruit blijkt dat vrouwen minder re-integratieondersteuning krijgen en minder actief op zoek zijn naar werk dan mannen. Volgens dit onderzoek zouden vrouwen een aangepast re-integratie aanbod moeten krijgen. (Inspectie SZW, 2016)

Deze verschillende benaderingen hebben invloed op de mate waarin de werkzoekenden in het besluitvormingsproces worden betrokken.

Gesprekken met werkzoekenden en registratiegegevens zijn een belangrijke bron van kennis voor de werkcoach, maar deze geven niet altijd een volledig beeld van de werkzoekende. Kenmerken van werkzoekenden zoals psychische problematiek of een licht verstandelijke beperking openbaren zich niet altijd in gesprekken en komen soms pas in een latere fase van het werkproces aan het licht. Het inzetten van een instrument is soms een manier om meer inzicht in (eigen) vaardigheden en mogelijkheden te krijgen, zowel voor de werkcoach als de werkzoekende.

Ervaring, kennis en waarden van uitvoerend professionals

Werkcoaches baseren hun keuzes met betrekking tot instrumenten vooral op ervaringskennis ((eigen ervaring, ervaringen van collega's en van werkzoekenden). De besluitvorming over instrumenten is gebaseerd op individuele inschattingen van onder meer afstand tot de arbeidsmarkt en motivatie van een werkzoekende, waarbij overtuigingen van werkcoaches en klantbeelden meespelen. Ervaringen met aanbieders leveren (beperkt) inzicht op in hoe instrumenten of aanbieders in de praktijk werken. Vooral proceskenmerken zoals de communicatie met aanbieders hebben invloed op het vertrouwen dat werkcoaches in instrumenten hebben.

Het sterk leunen op ervaringskennis maakt van de besluitvorming een individuele, subjectieve aangelegenheid. Daarbij wordt een risico op selectieve toepassing van instrumenten gelopen, vanwege de partiële kennis die uitvoerders hebben van het aanbod.

Daar tegenover staat dat M&A-teams investeren in de opbouw en verspreiding van kennis over instrumenten. Maar we zien ook verschillen in de mate en wijze waarop zij dit doen. Van een

gestructureerde aanpak over de teams heen lijkt geen sprake te zijn. Bij sommige teams is er sprake van een gestructureerd casuïstiekbespreking, bij andere niet en deze hebben ieder hun eigen aanpak. Het ontbreken van gestructureerd bespreken en leren van casussen brengt risico's met zich mee van (wederom) subjectiviteit, rechtsongelijkheid en verschillen in kennisniveau tussen teams.

Het zicht op de effectiviteit van instrumenten is beperkt en gebaseerd op ervaringskennis, niet op systematische monitoring of onderzoek. Er is wel enig zicht op uitstroom naar betaald werk, maar vooral systematisch zicht op de ontwikkeling van werkzoekenden en de duurzaamheid van de uitstroom is beperkt.

Van kennisbronnen buiten de gemeente, zoals vakliteratuur en wetenschappelijke artikelen maken werkcoaches nauwelijks gebruik. Kennis van de arbeidsmarkt lijkt een kleine rol in de besluitvorming over instrumenten te spelen.

Organisatiecontext, sturing en ondersteunende systemen

Wat betreft sturing ervaren de meeste werkcoaches aan de ene kant voldoende beslisruimte, zolang ze hun keuzes kunnen verantwoorden. Aan de andere kant ervaart men soms ook druk van hogerhand om bepaalde instrumenten in te zetten, terwijl men daar niet achter staat. Soms geven werkcoaches er aan toe, soms kiezen zij ervoor om dergelijke boodschappen te negeren.

Sturing op kritische prestatie indicatoren (kpi's) wordt soms als helpend ervaren, omdat het inzicht geeft in prestaties, maar sommige werkcoaches beschouwen deze indicatoren als niet relevant of niet haalbaar, vanwege de kenmerken van werkzoekenden.

In het algemeen lijkt de sturing zich vooral op kwantiteit en administratieve processen te richten ('er moet beweging zijn', dus aanmelding op een instrument, en uitstroom naar betaald werk) en minder op de kwaliteit, d.w.z. de inzet van een passend instrument en duurzame uitstroom.

De werkdruk, als gevolg van een hoge caseload en veel administratieve taken, ervaart een deel van de werkcoaches als een belemmerende factor bij de inzet van instrumenten. Het beperkt de tijd die werkcoaches hebben om zich te verdiepen in instrumenten en in het bredere perspectief van de ontwikkeling van werkzoekenden.

De instrumentenpagina op het intranet RIO wordt door de werkcoaches als een rijke informatiebron ervaren, die tegelijkertijd ook aan overzichtelijkheid, volledigheid en actualiteit verbeterd zou kunnen worden. Sinds de dataverzameling voor het onderzoek zijn hierin inmiddels enige aanpassingen uitgevoerd. Daarnaast dragen mailings en (interne) nieuwsbrieven bij aan de stroom aan informatie die werkcoaches te verwerken krijgen. In hun ervaring blijkt slechts een deel van deze schriftelijke informatiestroom.

Zij geven de voorkeur aan mondelinge, visuele overdracht van informatie. Initiatieven zoals de aanwezigheid van Instrumentenhuis-medewerkers bij M&A teamoverleggen, interactieve bijeenkomsten, presentaties en werkbezoeken met betrekking tot instrumenten worden gewaardeerd.

Samenwerking uitvoerende afdelingen met de afdeling Instrumentenhuis

Het Instrumentenhuis Werk als afdeling bestaat nog niet zolang, inmiddels twee jaar. Uit het onderzoek komt nog onbekendheid en onwennigheid naar voren, die samenwerking met de uitvoerende M&A teams belemmert. Ook de naam Instrumentenhuis roept soms verwarring op (is het een afdeling of een catalogus?). Daarnaast hebben de coronamaatregelen van de afgelopen jaren als een storende factor gewerkt voor de

samenwerking. Door het thuiswerken was er minder persoonlijk contact.

De meeste samenwerking tussen M&A en het Instrumentenhuis vindt plaats op het niveau van casuïstiek, rond individuele werkzoekenden en trajecten/instrumenten. De samenwerking op tactisch/strategisch niveau verloopt nog niet optimaal.

Op casuïstiekniveau ervaart men het onderling contact als prettig, maar de werkprocessen lopen niet altijd goed. Zo is er een gebrek aan uniforme aanmeldprocessen voor instrumenten en zijn er soms wachttijden voor instrumenten. Ook de terugkoppeling vanuit aanbieders over de deelname en voortgang van werkzoekenden laat te wensen over. Een proactieve en adviserende houding van aanbieders bij aanmelding, tijdens en aan het einde van een traject wordt gewaardeerd.

Op tactisch/strategisch niveau spelen er verschillende onduidelijkheden in rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verwachtingen en lijkt een gedeelde visie van M&A en Instrumentenhuis hierop te ontbreken.

Ten eerste helpen de binaire definities in termen van opdrachtgever/opdrachtnemer, klant/leverancier, vraag/aanbod niet om duidelijkheid te krijgen in onderlinge verhoudingen. De behoeften van medewerkers zijn ook anders dan die strikt binaire, gescheiden rollen. Medewerkers zoeken het veel meer in onderling overleg, dialoog en elkaar helpen de juiste dienstverlening te organiseren.

Ten tweede is er onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het motiveren van werkzoekenden en om hen te laten functioneren binnen een traject. Is dit de taak van de werkcoach of van de aanbieder/instrument? Hoe ver gaan de verantwoordelijkheden van een werkcoach?

Ten derde lijkt de inhoudelijke rol van de kwaliteitsmedewerker van de M&A teams onduidelijk, hun rol in de ondersteuning van werkcoaches bij de inzet van een passend instrument.

Tot slot is er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid met betrekking tot de monitoring van de kwaliteit van instrumenten. Wat is de rol van het Instrumentenhuis daarbij? Ook de kanalen om signalen over instrumenten door te geven zijn diffuus. Daarbij is het voor medewerkers vaak onduidelijk of dergelijke signalen worden opgepakt en iets bijdragen aan verbetering van beleid en aanbod.

Organisatorische complexiteit belemmert de samenwerking. De organisatie en samenstelling van het Instrumentenhuis blijkt zowel voor M&A afdelingen als voor eigen medewerkers niet altijd duidelijk. M&A-teams ontwikkelen ieder hun eigen relatie met het Instrumentenhuis.

De interne samenwerking binnen het Instrumentenhuis behoeft daarnaast aandacht. De verbinding met teams buiten de eigen pijler lijkt nog zwak. Soms ervaart men rivaliteit vanwege uitstroomtargets. Dit leidt soms tot ongewenste effecten zoals het bij zich houden van werkzoekenden, en het benaderen van werkzoekenden buiten werkcoaches om.

5.4 Waardering van het instrumentenaanbod

Onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen uitvoerend professionals het huidige (totaal)aanbod van instrumenten van het Instrumentenhuis?

Doorgaans is er veel waardering voor het veelzijdige aanbod van beschikbare instrumenten. Echter, medewerkers van zowel M&A-afdelingen als het Instrumentenhuis constateren ook knelpunten.

Zo ziet men lacunes voor bepaalde doelgroepen, is er overlap in het aanbod en ervaart men het aanbod als onoverzichtelijk en ontoegankelijk.

Lacunes ziet men voor werkzoekenden met taalbarrières, gebrek aan digitale vaardigheden, fysieke of psychische problemen, met een behoefte aan een combinatie van taalverbetering en het opdoen van werkervaring, oudere werkzoekenden, werkzoekenden met een laag opleidingsniveau, en werkzoekenden die niet gemotiveerd zijn. De eisen van trajecten en werkgevers worden regelmatig als te hoog ervaren.

Het niet aansluiten van instrumenten bij de mogelijkheden van werkzoekenden en gebrek aan overzicht van het aanbod belemmeren de werkcoach in het gebruik van instrumenten. Dit draagt mogelijk bij aan onderbenutting.

Verder zijn er praktische problemen die de toegang tot instrumenten beperken, gerelateerd aan kinderopvang, werktijden en locatie van cursussen, trajecten en dergelijke.

Voorts wordt nog geen doorlopende lijn ervaren van diagnose naar de inzet van ontwikkelingsinstrumenten naar bemiddeling naar een werkgever. Oorzaken zoekt men in het feit dat aanbieders te weinig gericht zijn op de koppeling van ontwikkeling en bemiddeling en dat werkcoaches soms minder gericht zijn op het lange termijnperspectief van werkzoekenden. Knelpunten in de samenwerking intern binnen het Instrumentenhuis en tijdverlies door veel 'schakels' in het werkproces spelen hierbij ook een rol. Na elk instrument moet de werkzoekende terug naar de werkcoach voor de volgende stap.

Als laatste punt lijkt de invloed van Instrumentenhuis-medewerkers op het beleid ten aanzien van inkoop van instrumenten (nog) beperkt te zijn. Ervaringen met instrumenten worden deels meegenomen in de inkoop, maar niet op een systematische manier, hoewel hiervoor recent meer aandacht is.

5.5 Aanbevelingen

De bevindingen van dit onderzoek bieden een aantal aanknopingspunten om het besluitvormingsproces over de inzet van instrumenten op uitvoeringsniveau beter te ondersteunen. Deze aanknopingspunten zijn terug te brengen tot twee lijnen: een *kennislijn* en een *organisatielijn*. Tot slot formuleren we ook enige aanbevelingen ten aanzien van het *instrumentenaanbod*. Deze aanbevelingen worden hieronder nader toegelicht.

De kennislijn

Een belangrijke bevinding is dat de werkcoaches vooral op ervaringskennis leunen en dat er geen gedeelde 'kenniscultuur' is. Dat levert onder meer risico's op voor de kwaliteit van de dienstverlening en voor rechtsgelijkheid. Voorwaarden om de kennisbasis van de werkcoaches te verbeteren zijn:

- 1) **Maak een beweging van subjectieve naar intersubjectieve besluitvorming.** Dat kan door op teamniveau kennisuitwisseling tussen uitvoerders te bevorderen en te systematiseren. Uiteraard speelt kennis van wet- en regelgeving alsmede beheersing van gesprekstechnieken en registratievaardigheden een rol (zoals nu ook in de leerlijnen van de W&I-academie wordt aangeboden). Daarnaast is het echter minstens zo belangrijk om de 'levende' ervaring van werkcoaches te delen, bijvoorbeeld de inschatting van de situatie van de werkzoekende en de inzet van instrumenten.

Een systematische vorm van intervisie over casussen kan bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming én het ontstaan van een gedeeld handelings- of besluitvormingsperspectief.

- 2) **Vergroot de kenbaarheid van instrumenten.** De werkdruk van uitvoerders is behoorlijk hoog en er is weinig tijd om zich te verdiepen in de complexe en dynamische omgeving waarin zij hun werk uitvoeren. Om de werkcoaches meer grip te geven, kan worden gedacht aan:
 - De vermindering van de hoeveelheid instrumenten en aanbieders;
 - Ondersteuning van de besluitvorming door 'expertsystemen', d.w.z. informatiesystemen die het keuzeprocess kunnen ondersteunen. Zo werd enkele malen het idee van een 'instrumentenwijzer' geopperd dat op basis van een aantal kenmerken suggesties voor relevante instrumenten zou kunnen doen;
 - Bied informatie over instrumenten aan op verschillende manieren, door kernachtige schriftelijke informatie, maar door ook visuele en interactieve middelen in te zetten.
- 3) **Vul ervaringskennis aan met wetenschappelijke inzichten over re-integratie en re-integratie instrumenten.** Nu zijn uitvoerders doorgaans weinig gericht op het verwerven van dergelijke kennis, al was het maar omdat ze er weinig tijd voor hebben. Mogelijk kunnen functies die een belangrijk klankbord voor uitvoerders zijn, daarin een rol spelen. Denk hierbij aan kwaliteitsmedewerkers of teamleiders.
- 4) **Ontwerp een meer gestructureerde vorm van verzameling van praktijkkennis over instrumenten.** Een suggestie is het werken met reviews over aanbieders of instrumenten, zodat meer inzicht verkregen kan worden in de praktijkervaringen van werkcoaches. Gebruik de praktijkkennis van M&A en Instrumentenhuis medewerkers voor beleidsontwikkeling en inkoop.

Deze kennislijn draagt direct bij aan wat in de literatuur 'socioprudentie'¹⁵ wordt genoemd, dat wil zeggen de praktische wijsheid die een sociale professional ontwikkelt om 'goed' te handelen, en retrospectief om te kunnen toetsen of er goed gehandeld is. Deze reflectie draagt bij aan het continu leren van situaties met als doel de praktische wijsheid te vergroten.

De organisatielijn

Hoewel werkcoaches en medewerkers van het Instrumentenhuis hun onderling contact doorgaans als prettig ervaren, is ook gebleken dat de aansluiting tussen de afdelingen kan worden verbeterd. Dit is van belang omdat daarmee ook inzet van instrumenten kan worden verbeterd en, dus, de dienstverlening aan de werkzoekenden. Wat zijn, volgens dit onderzoek, de belangrijkste aangrijpingspunten om de aansluiting te verbeteren?

- 1) **Duidelijker definiëren van rollen, taken en verantwoordelijkheden in het spel tussen werkcoaches, kwaliteitsmedewerkers, Instrumentenhuismedewerkers en aanbieders.** Uitgangspunt is dat werkcoaches casusregie hebben. Er lijkt behoefte aan een meer adviserende rol van het Instrumentenhuis op casusniveau en een sterkere coördinerende rol ten aanzien van het hele instrumentenaanbod.
- 2) **Versterking van de kwaliteitszorg.** In het verlengde van het vorige punt lijkt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de instrumenten niet helder belegd: wie is verantwoordelijk en hoe kan kwaliteit worden gemonitord, bewaakt en verbeterd? Hoe kan ervaringskennis daarbij worden gebruikt?

- 3) **Verbeter de communicatie tussen uitvoering en Instrumentenhuis.** Hiervoor worden reeds initiatieven genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de informatievoorziening via het intranet RIO en aansluiting van Instrumentenhuis medewerkers bij M&A teams. Echter, mogelijke verbeteringen betreffen ook de communicatie over en weer over trajecten op casusniveau, en daarnaast de verwerking van 'signalen' van werkcoaches, als er knelpunten of lacunes zijn ten aanzien van instrumenten.
- 4) **Harmonisatie van werkprocessen (aanmeldprocedures bij instrumenten).** De werkcoaches ervaren dat verschillen in aanmeldprocedures bijdragen aan de administratiedruk.
- 5) **De sturing meer richten op kwaliteit naast kwantiteit,** dat wil zeggen op de inzet van passende instrumenten, bevorderen van duurzaam werk/werk met perspectief, en op een doorlopende ontwikkellijn voor werkzoekenden.

Het instrumentenaanbod

Tot slot komen uit het onderzoek drie aanbevelingen voor het instrumentenaanbod voort:

- 1) **Maak het aanbod toegankelijker voor een grotere groep werkzoekenden,** door het aan te passen aan barrières op het gebied van onder meer taal, digitale vaardigheden/middelen en de gezondheidssituatie van werkzoekenden.
- 2) **Bied fysieke dienstverlening en fysieke instrumenten, naast digitale,** zodat deze toegankelijk zijn voor alle werkzoekenden.

¹⁵ Spierings et al. (2018). Pleidooi voor socioprudentie in het sociaal werk.

- 3) **Ga in gesprek met werkgevers over een passend instrumenten- en vacatureaanbod**, in samenwerking met het Werkgeversservicepunt:
- Een gevarieerder en duurzamer aanbod aan vacatures en leerwerkplekken.
 - Meer aandacht voor het creëren van passende werkplekken en job carving.
 - Werk met werkgevers aan bewustwording en het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt voor kwetsbare groepen.

Bijlage A Geraadpleegde literatuur

Barnhoorn, J., S. Broeren, M. Distelbrink, M. de Greef, A. Grieken, W. Jansen, T. Pels, H. Pijnenburg en H. Raat (2013). *Clïënt-, professional- en alliantiefactoren: hun relatie met het effect van zorg voor jeugd. Verkenning van kennis en kennishiaten voor het ZonMw-programma Effectief werken in de jeugdsector*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Berkel, R. van, P. van der Aa & N. van Gestel (2010) *Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies*, *European Journal of Social Work*, 13:4, 447-463.

Blonk, R. (2016). Inclusieve innovatie in de regio. In: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/RIVM/SCP/CPB/TNO/UWV.

Gebhart, W. en P. Feijten (2022) *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau.

Gemeente Rotterdam (2022). *Bijlage bij derde tertaalrapportage Werk & Inkomen. De effectiviteit van re-integratie instrumenten, 2022*.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) *Mannen en vrouwen in de sociale Zekerheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Italiaander, Ch. (1991) *Sociale normering in de bijstandsverlening*. Rotterdam: GSD/Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling.

Kampen, Th. & E. Tonkens (2018) *Ruimte voor professionals? Een kwestie van geven of nemen*. In: Bredewold F. et al. (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Genneep.

Klein, M. van der, L. Van Hal, L. Reches & J. van den Berg (2020). *Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond. Onderzoek, effecten en leerpunten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lipsky, M. (1982) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Loyens, K. en J. Maesschalk (2010) *Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: existing models reconsidered*. *Administration & Society* 42(1) 66–100.

Scott, P.G. (1997) *Assessing determinants of bureaucratic discretion: an experiment in street-level decision making*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1:35-57.

Spierts, M., M. van Pelt, E. van Rest & S. Verweij (2017) *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Utrecht: Movisie.

Spierings, F., N. de Vos, M. Jager-Vreugdenhil, L. van Doorn en J.P. Wilken (2018). *Pleidooi voor socioprudentie in het sociaal werk*. Publicatie Kenniscentrum Talentontwikkeling, Hogeschool Rotterdam.

Veen, S.C. van, L. Verwoerd en B.J. Regeer (2016) *Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Athena Instituut.

Bijlage B Beschrijving van de populatie werkzoekenden

In deze bijlage geven we een beeld van de populatie werkzoekenden met een bijstandsuitkering per afdeling (in 2019, 2020 en/of 2021). De belangrijkste punten:

- Rond een kwart van de werkzoekenden is tot 35 jaar oud. Rond 45% is tussen de 35 en 55 jaar, rond 30% is 55 jaar en ouder;
- Het Jongerenloket en WSP hebben een relatief jong bestand; Prestatie010 heeft een relatief oud bestand;
- 54% van de werkzoekenden is vrouw, 46% man. Bij Stedelijke Zorg en WSP zien we relatief veel mannen in het bestand;
- Meer dan de helft van de werkzoekenden woont in Feijenoord, Delfshaven, Charlois of IJsselmonde;
- Bijna 70% van de werkzoekenden is alleenstaand of alleenstaand ouder;
- Meer dan driekwart van de werkzoekenden heeft een migratieachtergrond. De meesten van hen hebben een Surinaamse, Antilliaanse, Turkse, Marokkaanse of overig niet-westerse achtergrond;
- Bijna 60% van de werkzoekenden is laagopgeleid;
- Van de werkzoekenden is 7% (n=3.900) statushouder. Onder hen vinden we verhoudingsgewijs veel mannen tot 45 jaar.

De werkzoekenden zijn (of waren) als volgt over de verschillende afdelingen verdeeld.¹⁶

Tabel 7 Werkzoekenden met een bijstandsuitkering in 2019, 2020 en/of 2021

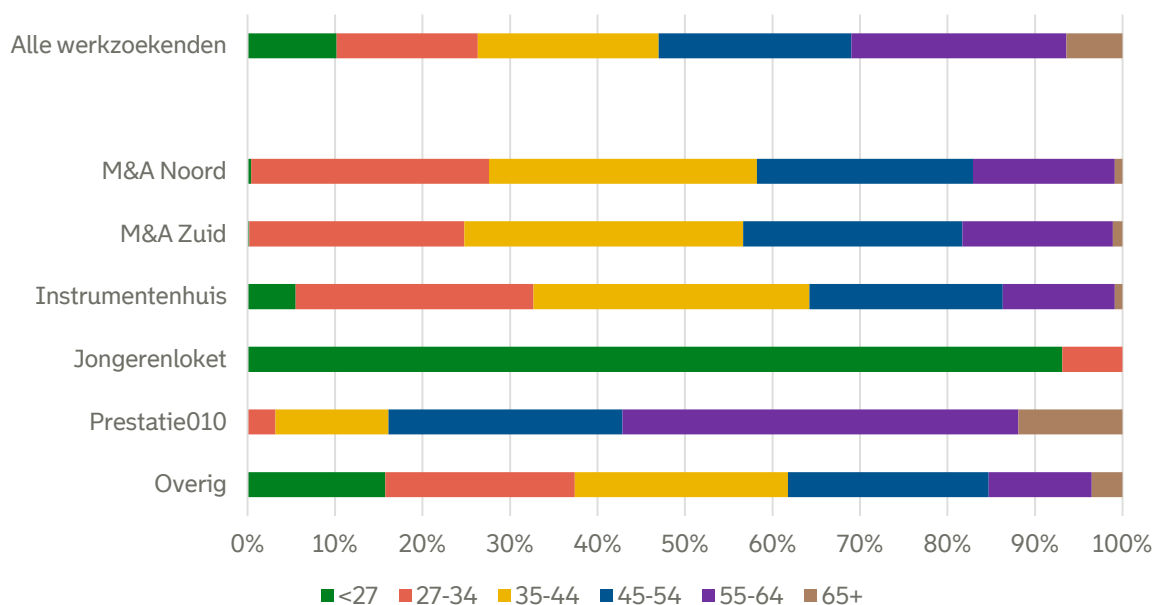
	Aantal	%
M&A Noord	11.427	21
M&A Zuid	8.642	16
Jongerenloket	4.136	8
Prestatie010	19.361	36
Overig/oude indeling	10.398	19
Totaal	53.964	100

¹⁶ Een werkzoekende kan gedurende diens verblijf in de uitkering deel uitmaken van verschillende afdelingen. Hier is de afdeling weergegeven waarvan de werkzoekende deel uitmaakte op het moment van uitstroom of, voor de werkzoekenden die op de peildatum zich nog in het bestand bevonden, op het moment van de peildatum.

B.1.1 Leeftijd

In de onderstaande figuur is de leeftijdsverdeling per afdeling te zien. M&A Noord heeft een iets jonger bestand dan M&A Zuid, maar de verschillen zijn niet groot. Uiteraard heeft het Jongerenloket het jongste bestand, maar ook het Werkgeversservicepunt heeft een relatief jong bestand: rond 60% is niet ouder dan 35 jaar. Prestatie010 heeft veruit het oudste bestand: meer dan de helft van de werkzoekenden is 55 jaar of ouder.

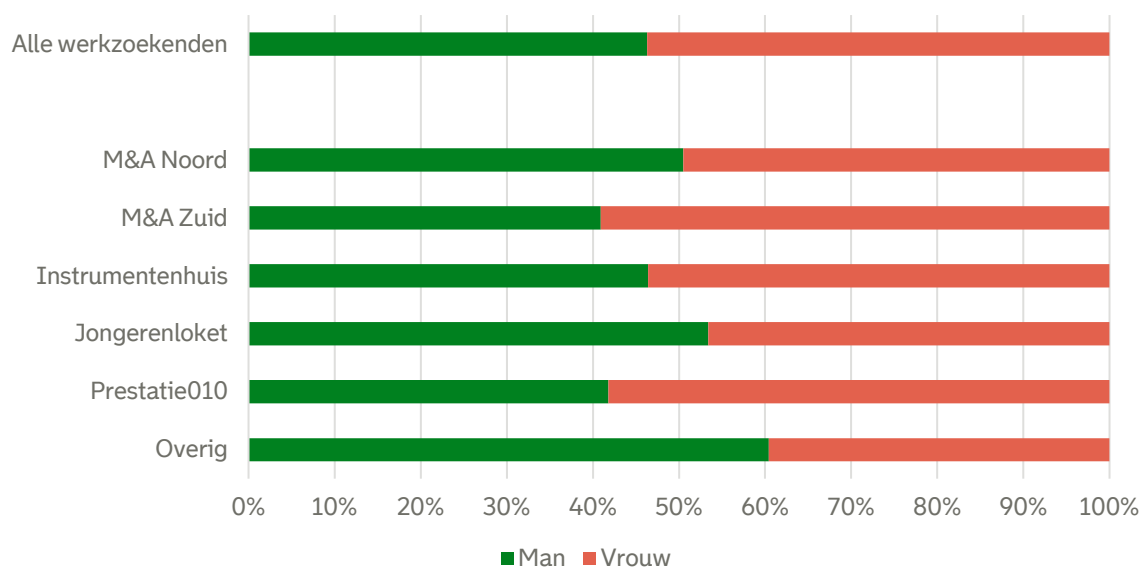
Figuur 17 Leeftijd van de werkzoekenden per afdeling



B.1.2 Sekse

Van de werkzoekenden is iets meer dan de helft (54%) vrouw, en de overige 46% man. Bij Stedelijke Zorg en WSP zijn de mannen duidelijk oververtegenwoordigd. Bij M&A Noord vinden we meer mannelijke werkzoekenden dan bij M&A Zuid. Ook bij het Jongerenloket vinden we iets meer mannen dan gemiddeld.

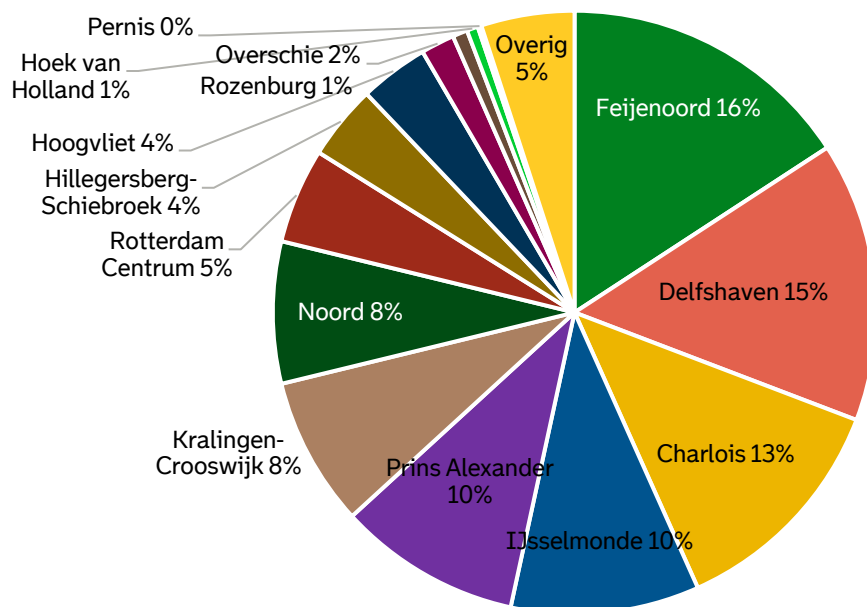
Figuur 18 Sekse van de werkzoekenden per afdeling



B.1.3 Gebied

Meer dan de helft van de werkzoekenden wonen in Feijenoord, Delfshaven, Charlois of IJsselmonde.

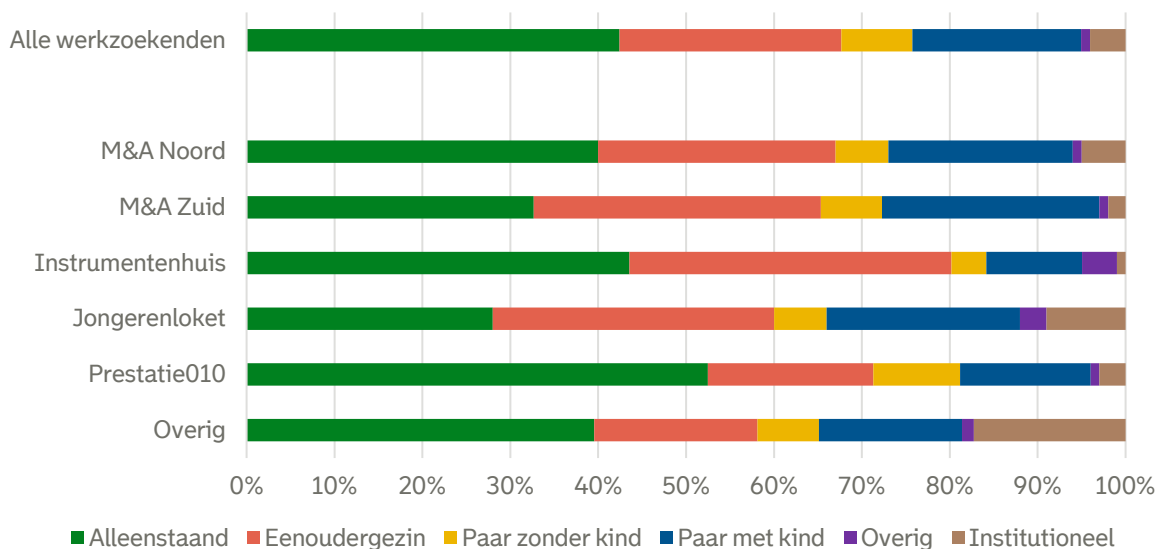
Figuur 19 Woongebied werkzoekenden naar wijk



B.1.4 Gezinstype

Het overgrote deel van de werkzoekenden is alleenstaand of alleenstaand ouder.

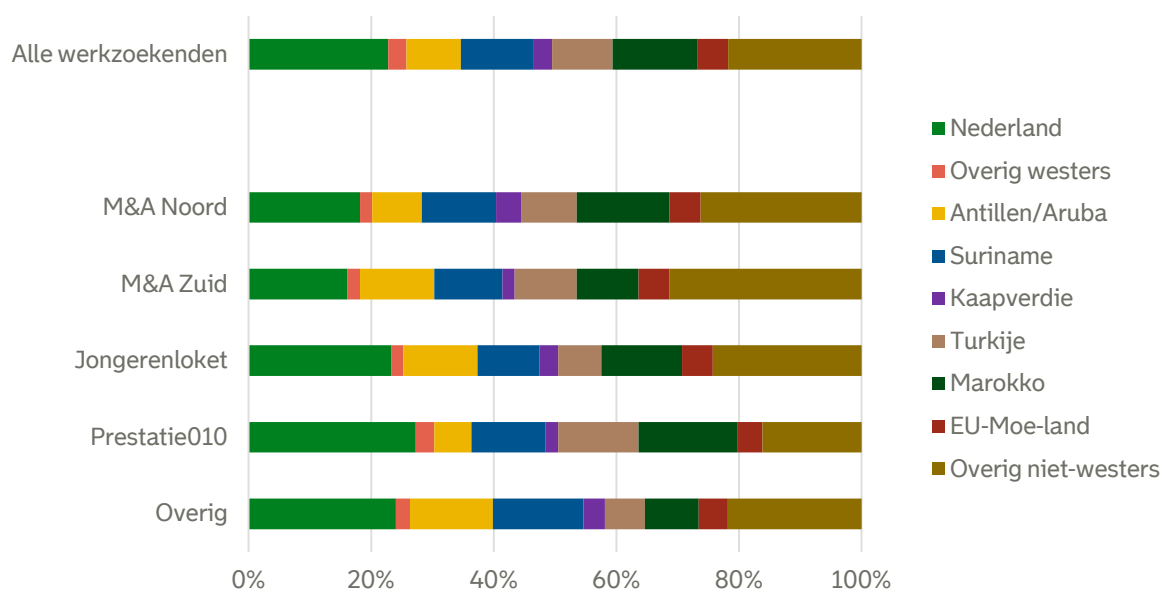
Figuur 20 Gezinstype van de werkzoekenden per afdeling



B.1.5 Migratieachtergrond

Meer dan driekwart van de werkzoekenden heeft een niet-Nederlandse achtergrond. Hiervan bestaat het grootste deel uit werkzoekenden van Turkse, Marokkaanse en overige niet-westerse komaf. In de onderstaande figuur staat de verdeling per afdeling. Hier valt de oververtegenwoordiging van de werkzoekenden van overig niet-westerse herkomst bij M&A Zuid en bij Stedelijke Zorg op. Bij het WSP zien we juist een oververtegenwoordiging van werkzoekenden met een Nederlandse achtergrond.

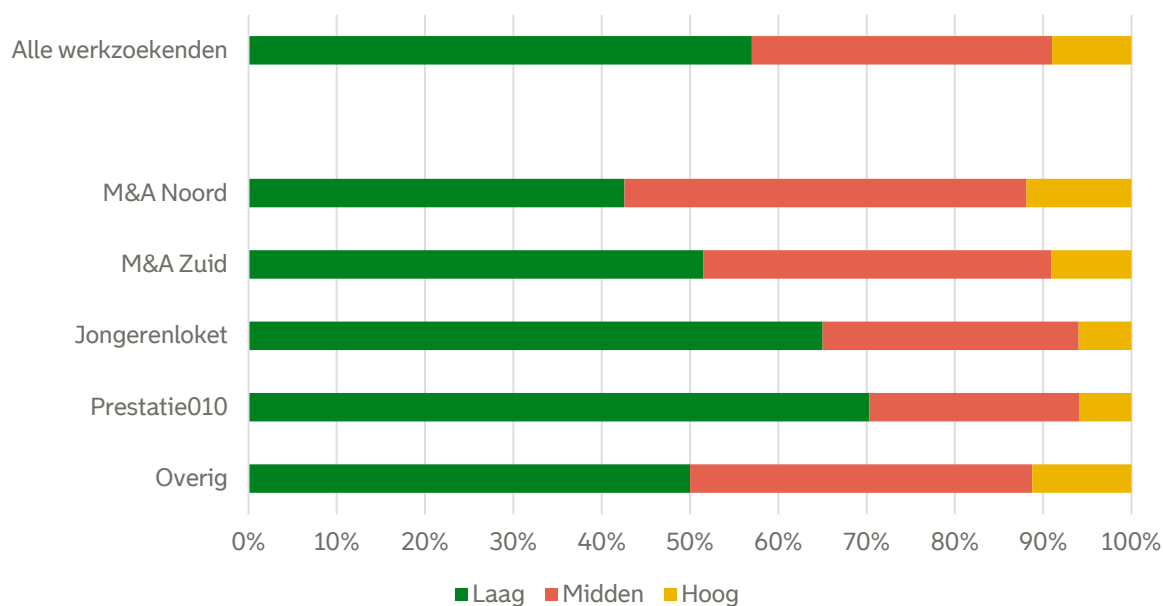
Figuur 21 Migratieachtergrond van de werkzoekenden per afdeling



B.1.6 Opleidingsniveau

Bijna 60% van de werkzoekenden is laag opgeleid; rond een derde heeft een opleiding in het middensegment, terwijl rond 10% hoogopgeleid is. Onder de werkzoekenden bij het Jongerenloket, Prestatie010 en Stedelijke Zorg zijn de laagopgeleiden sterk oververtegenwoordigd. Verder valt op dat het opleidingsniveau van de werkzoekenden bij M&A Noord gemiddeld wat hoger ligt dan die bij M&A Zuid. Bij het Instrumentenhuis zijn werkzoekenden met een opleiding in het midden- en hogere segment duidelijk oververtegenwoordigd.

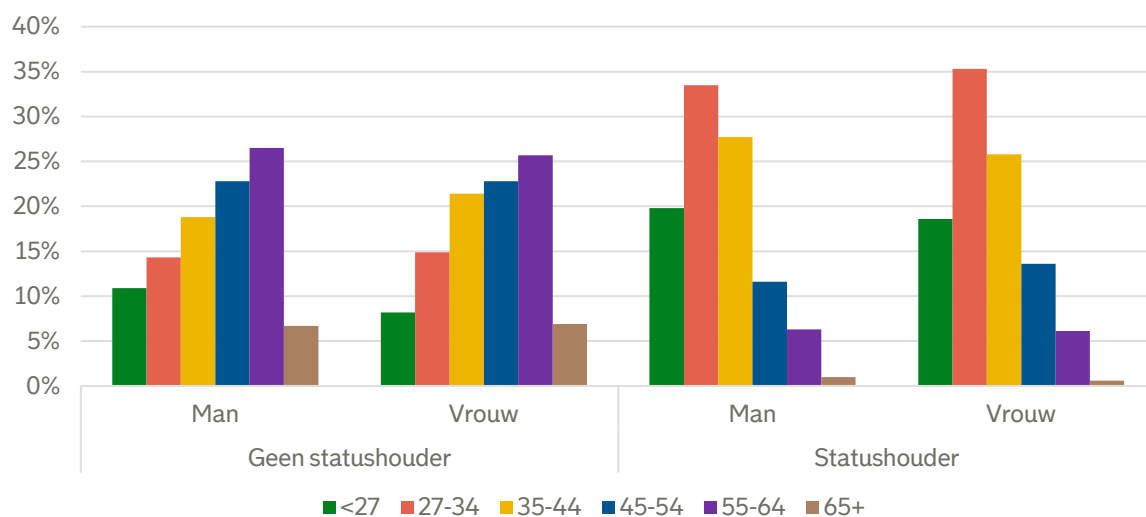
Figuur 22 Opleidingsniveau van de werkzoekenden per afdeling



B.1.7 Statushouders

Van het totaal aantal werkzoekenden is 7% (n=3.900) statushouder. Onder statushouders vinden we een oververtegenwoordiging van mannen en van werkzoekenden tot 45 jaar.

Figuur 23 Sekse en leeftijd van statushouders en niet-statushouders



Bijlage C De tien meest ingezette instrumenten

Tabel 8 Alle instrumenten

Alle instrumenten	
HalloWerk	12.337
Buro Werk	5.748
WerkLoont	4.929
(ISA) psychische diagnose prematching	4.277
(ISA) fysieke diagnose prematching	2.888
Trajectbegeleiding ETF	2.467
(ISA) Fysieke diagnose SMA	2.442
(ISA) Taaltoets W&I	2.230
AO@Work	1.757
Makelaar kinderopvang	1.543

Bijlage D De tien meest ingezette instrumenten per categorie

Tabel 9

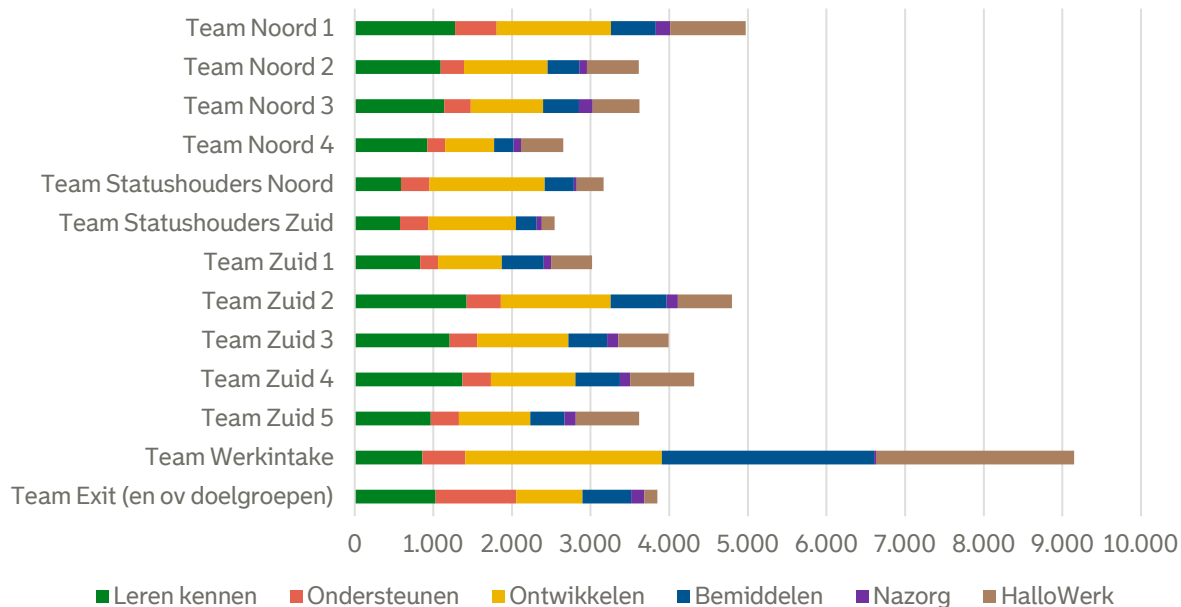
Leren kennen		Ontwikkelen	
(ISA) psychische diagnose prematching	4277	WerkLoont	4929
(ISA) fysieke diagnose prematching	2888	Maatschappelijke ondersteuning VluchtelingenWerk	1139
(ISA) Fysieke diagnose SMA	2442	(ISA) Werkcomponent SDW WerkLoont	1124
(ISA) Taaltoets W&I	2230	(ISA) Taalstart Rotterdam	1007
(ISA) Fysieke diagnose Tegenprestatie	1347	(ISA) VCA trainingen	854
(ISA) psychische diagnose Jongerenloket	897	(ISA) Mentale trainingen	795
(ISA) Psychische Diagnose Prestatie010	885	(ISA) Make Your Move	714
Verdiepende diagnose Indicatie MVML Garantiebaan (ExIT)	663	(ISA) Taaltraining bij NL Educatie	672
(ISA) Fysieke diagnose	567	Focus op CV	655
(ISA) Taaltoets Prestatie010	543	Je bent het waard	652
Ondersteunen		Bemiddelen	
Trajectbegeleiding ETF	2467	Buro Werk	5748
Makelaar kinderopvang	1543	AO@Work	1757
ExIT Ex-gedetineerden	1129	Bemiddeling richting Garantiebaan	1148
Reiskostenvergoeding	858	Praktijkroute richting garantiebaan	825
Traject Exit	650	Bemiddeling parttime (van Deel naar Heel)	647
De Rotterdamse Douwers	357	Jobhunting	621
Verzuimmedewerkers	300	Bemiddeling Werkfit	471
MO Jongeren Perspectieffonds	238	(ISA) Advies Fit voor Git	335
Flexibel Budget (Prematching)	237	Jongeren Ondersteunende Projecten	301
De Nieuwe Kans	230	Bemiddeling naar aanbodversterking	217

Nazorg	
Begeleiding uitstroom (Jobcoach)	881
Jobcoaching garantiebaan arbeidsovereenkomst	848
Jobcoaching Gemeentelijke Garantiebaan	186
Jobcoaching Team Specialistische Dienstverlening	13
Nazorg bij uitstroom (Jobcoaching)	638
Statushouders Jobcoaching nazorg	20

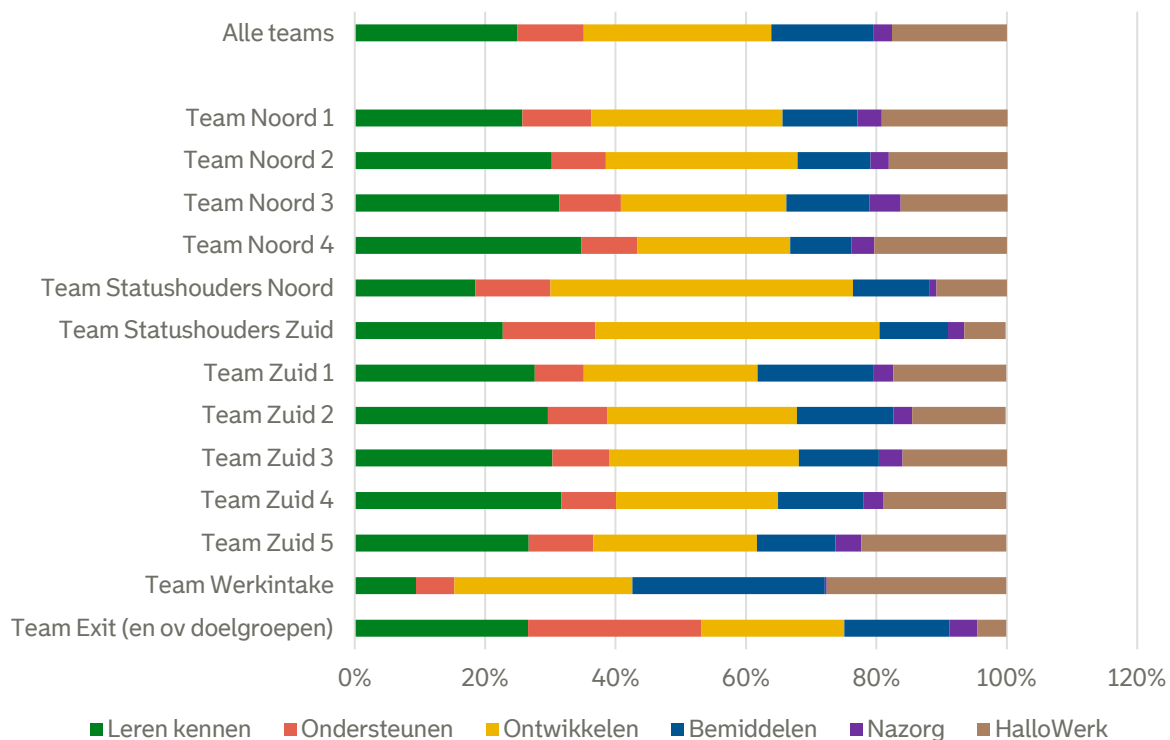
Bijlage E Inzet van instrumenten naar soort per team

E.1.1 M&A

Figuur 24. Inzet van instrumenten naar categorie per team voor de afdelingen M&A (aantallen)

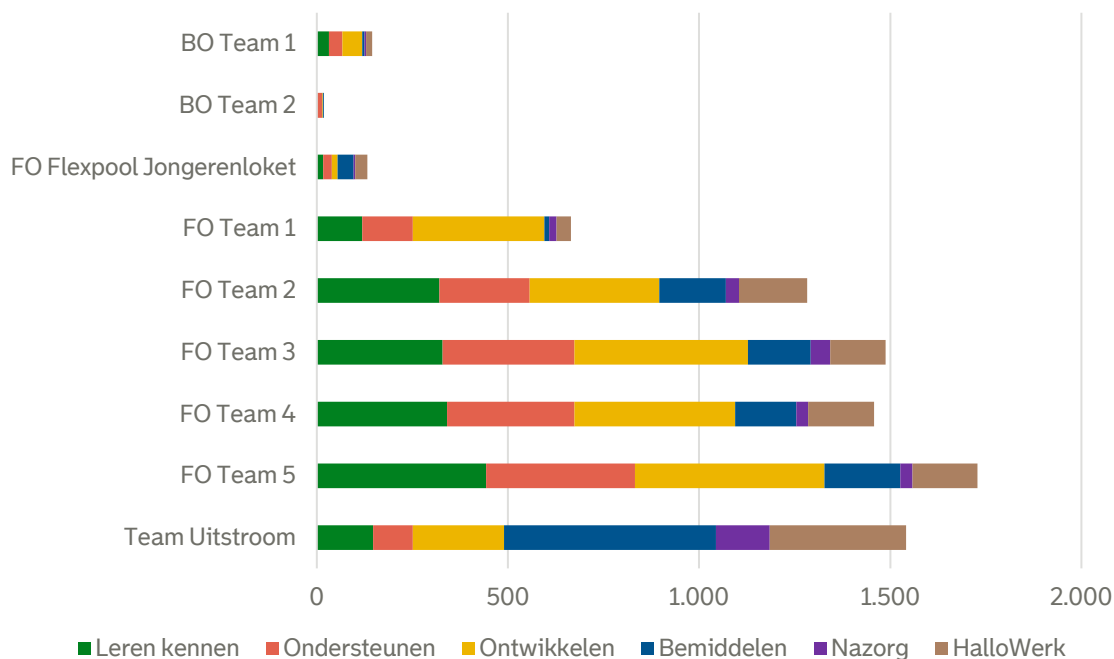


Figuur 25 Inzet van instrumenten naar categorie per team voor de afdelingen M&A (procenten)

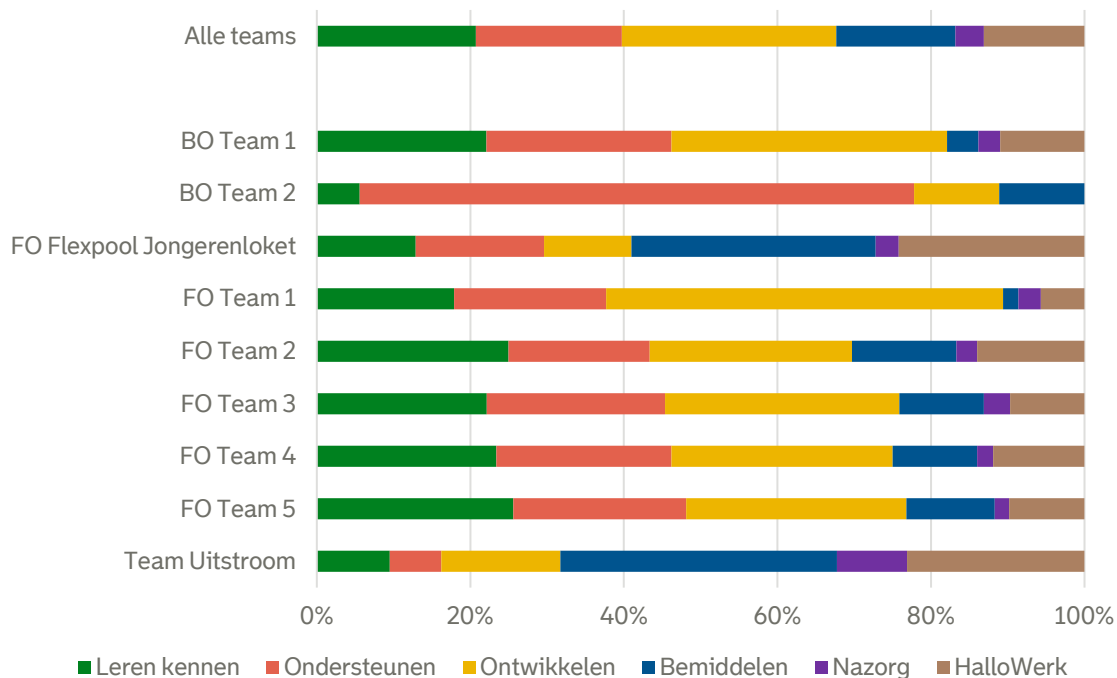


E.1.2 Jongerenloket

Figuur 26 Inzet van instrumenten naar categorie per team voor het Jongerenloket (aantallen)

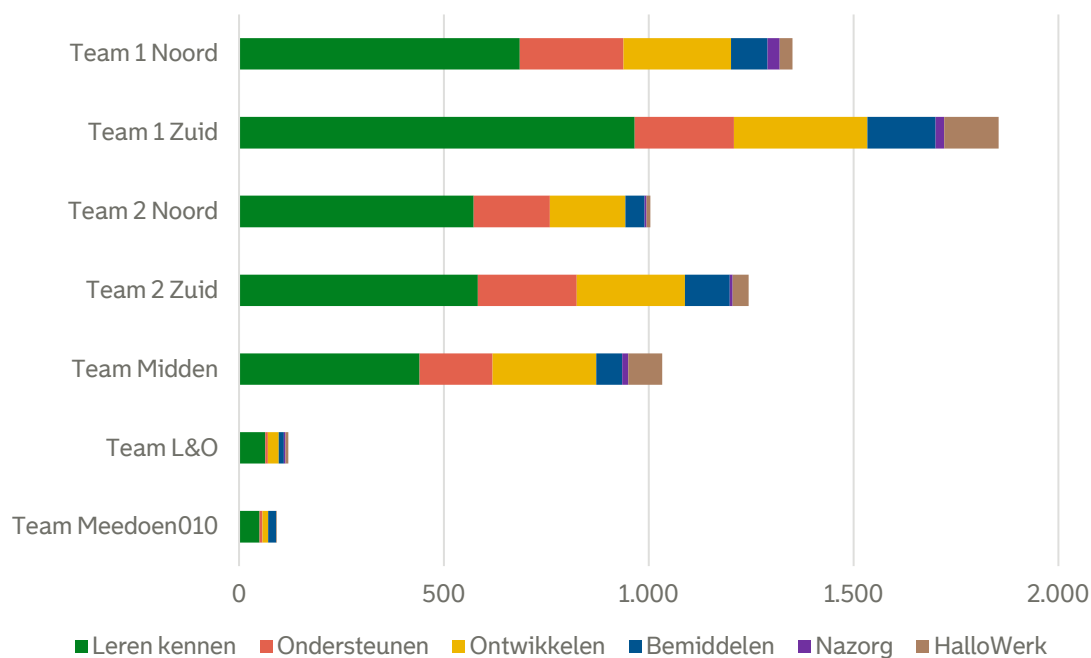


Figuur 27 Inzet van instrumenten naar categorie per team voor het Jongerenloket (procenten)

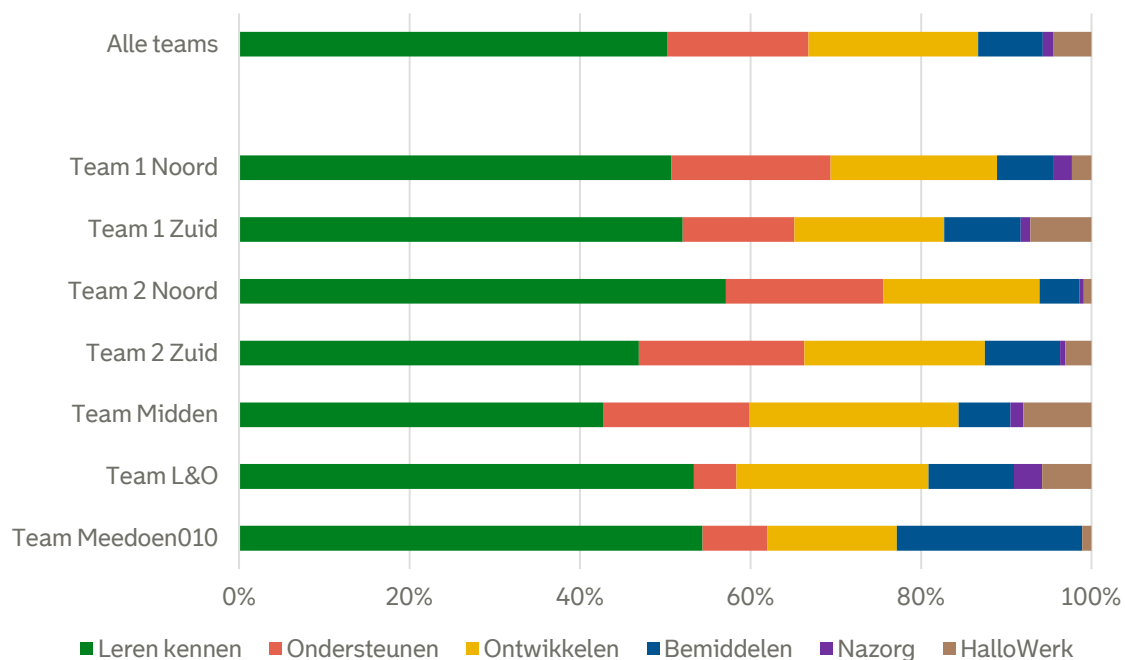


E.1.3 Prestatie010

Figuur 28 Inzet van instrumenten naar categorie per team voor Prestatie010 (aantallen)



Figuur 29 Inzet van instrumenten naar categorie per team voor Prestatie010 (procenten)

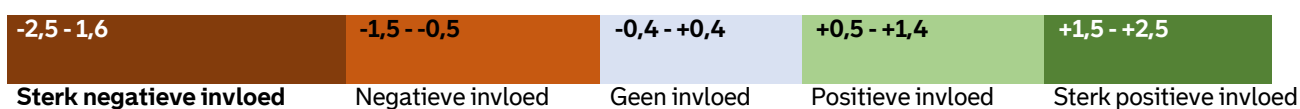


Bijlage F Resultaten van de regressieanalyse

Tabel 10

	Inzet instrument	Leren kennen	Ondersteunen	Ontwikkelen	Bemiddelen	Nazorg	Hallo Werk
Leeftijd: < 27 jr	0,39	-0,94	0,66	0,02	-0,27	0,54	-0,79
Leeftijd: 27-34 jaar	0,94	-0,60	0,64	0,63	0,26	0,11	0,62
Leeftijd: 35-44 jr	0,67	-0,07	0,33	0,33	0,03	0,15	0,28
Leeftijd: 45-54 jr	0,15	0,62	-0,56	-0,27	-0,13	-0,10	-0,17
Leeftijd: 55-64 jr	-0,85	0,69	-0,91	-0,85	-0,07	-0,55	-0,38
Leeftijd: 65+	-2,43	-0,84	-1,50	-1,66	1,20	-1,24	-0,71
Sekse: Man	0,10	-0,18	0,19	0,14	0,26	0,09	0,02
Sekse: Vrouw	-0,09	0,17	-0,17	-0,13	-0,24	-0,08	-0,02
Gezinstype: Alleenstaand	-0,29	0,06	-0,18	-0,12	0,34	0,19	0,12
Gezinstype: Eenoudergezin	0,50	-0,06	0,43	0,00	-0,11	0,31	0,31
Gezinstype: Paar zonder kinderen	-0,52	0,27	-0,70	-0,30	0,17	-0,27	-0,17
Gezinstype: Paar met kinderen	0,30	0,20	-0,57	0,05	-0,18	-0,42	-0,25
Gezinstype: Overig	-0,18	-1,08	1,26	-0,03	0,07	-0,22	-0,07
Gezinstype: Institutioneel	-0,19	-0,82	1,46	0,38	-0,54	-0,44	-0,69
Migratieachtergrond: Geen (Nederlands)	-0,06	-0,18	-0,09	-0,70	0,55	0,39	0,15
Migratieachtergrond: Antillen/Aruba	0,34	-0,44	0,73	0,03	0,50	0,70	0,62
Migratieachtergrond: Suriname	-0,03	-0,32	0,37	-0,23	0,51	0,44	0,54
Migratieachtergrond: Kaapverdie	0,24	-0,59	0,21	0,08	0,73	0,29	1,05
Migratieachtergrond: Turkije	-0,03	0,76	-0,55	-0,55	-0,50	-0,60	-0,48
Migratieachtergrond: Marokko	-0,02	0,55	-0,01	-0,49	-0,55	-0,58	-0,46

Migratieachtergrond: Overig westers	-0,10	0,11	-0,40	-0,35	0,38	-0,12	0,23
Migratieachtergrond: EU-MOE-land	0,13	0,44	-0,22	-0,05	0,04	-0,15	0,23
Migratieachtergrond: Overig niet-westers	0,47	-0,17	-0,11	1,07	-0,45	-0,20	-0,36
Statushouder: Statushouder	1,27	-0,69	0,18	2,43	-1,26	-0,50	-1,18
Statushouder: Geen statushouder	-0,10	0,08	-0,02	-0,28	0,15	0,06	0,14
Duur uitkering: Minder dan 1 jaar	0,26	-0,87	-0,06	0,25	0,65	0,38	0,49
Duur uitkering: 2 tot 3 jr	0,39	-0,05	0,36	0,12	-0,17	0,06	-0,07
Duur uitkering: 2-3 jr	0,27	0,12	0,19	0,13	-0,30	0,00	-0,19
Duur uitkering: 3-5 jr	0,15	0,17	0,00	0,15	-0,29	0,05	-0,20
Duur uitkering: 5-10 jr	-0,07	0,49	0,00	-0,24	-0,12	-0,32	-0,08
Duur uitkering: 10-15 jr	-0,40	0,81	-0,37	-0,56	-0,26	-0,45	-0,29
Duur uitkering: 15 jaar en langer	-0,82	0,94	-0,56	-0,76	-0,41	-0,56	-0,48
Opleidingsniveau: Laag	-0,29	0,22	-0,01	0,02	0,02	-0,24	-0,47
Opleidingsniveau: Midden	0,41	-0,18	0,02	-0,08	-0,08	0,35	0,39
Opleidingsniveau: Hoog	0,27	-0,43	-0,01	0,20	0,20	-0,17	0,84



Bijlage G Onderzoeks- verantwoording en toelichting methoden

In deze bijlage geven we een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden en het onderzoeksproces.

De onderzoeksvragen zijn met behulp van een mixed methods-aanpak beantwoord, dat wil zeggen dat het onderzoeksteam een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden heeft gebruikt. Daarnaast hebben we het 'lerend evalueren' als onderzoeksstrategie toegepast met als doel tijdens de onderzoekscyclus met betrokken actoren te reflecteren op tussentijdse bevindingen.

In deze bijlage gaan we achtereenvolgens in op:

1. Lerend evalueren als onderzoeksstrategie
2. Verantwoording van het kwantitatieve deelonderzoek (data-analyse)
3. Verantwoording van het kwalitatieve deelonderzoek
4. Kwaliteitscontrole

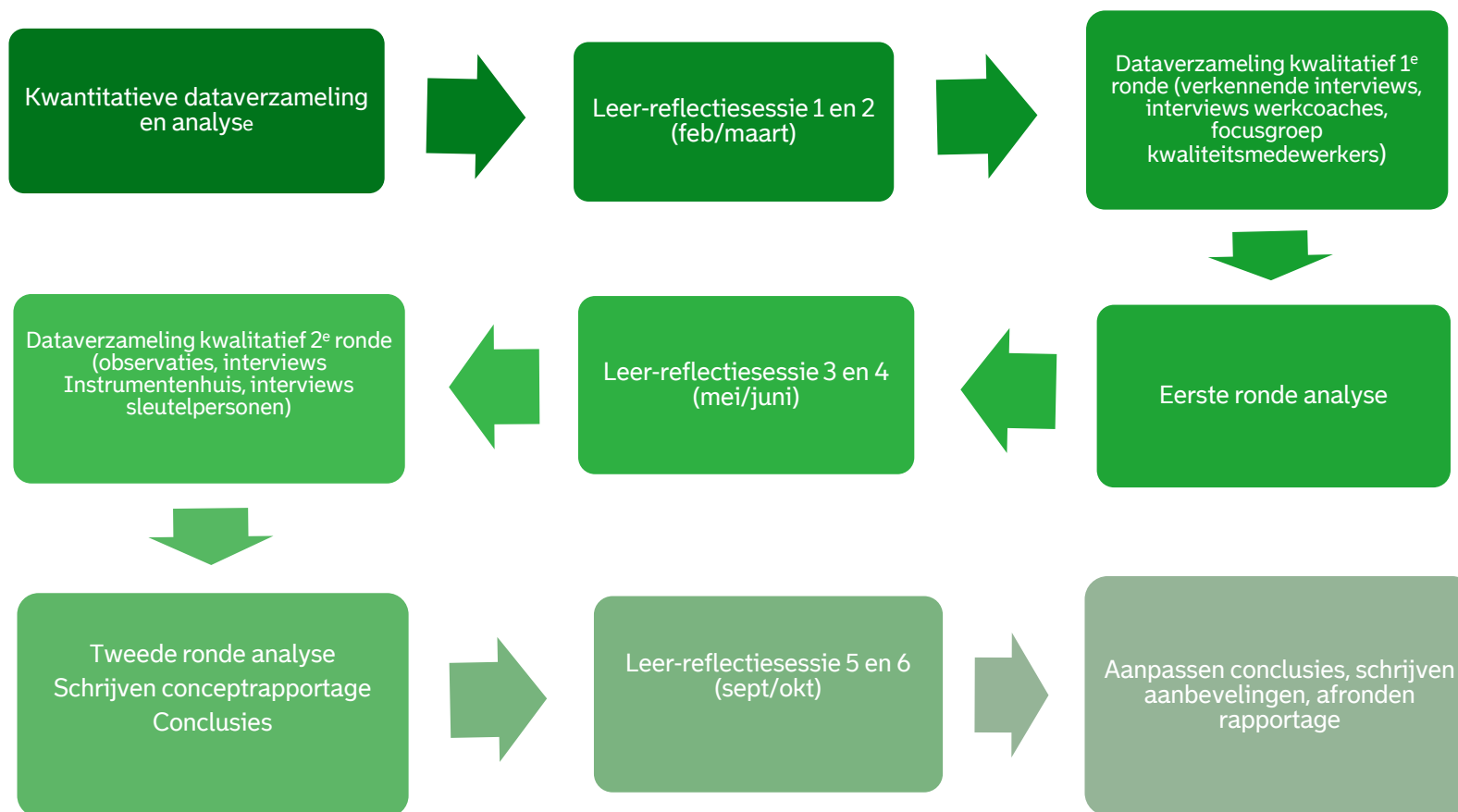
G.1 Lerend evalueren als onderzoeksstrategie

Om invulling te geven aan het lerend evalueren zijn zes leer-/reflectiesessies, in drie rondes, uitgevoerd. Aan elke sessie namen 8-10 betrokkenen deel, zowel uitvoerders (werkcoaches, kwaliteitsmedewerkers), managers als beleidsadviseurs. Het betrof een gemengde groep van zowel de uitvoerende afdelingen (Mens- & Arbeidsontwikkeling, Prestatie010, Jongerenloket), als de beleidsafdeling Beleid en Strategische Advisering en uiteraard de afdeling het Instrumentenhuis.

Qua inhoud ging de eerste ronde in op de kwantitatieve data-analyse, de tweede en derde rondes focusten zich op de voorlopige bevindingen van het kwalitatieve deelonderzoek. Doelen van deze sessies waren duiding van de onderzoeksresultaten, de consequenties doordenken voor uitvoering en beleid en het identificeren van hiaten in de kennis voor het vervolg van het onderzoek.

Het gehele onderzoeksproces was een cyclisch proces van data ophalen, analyseren, erop reflecteren en weer een volgende ronde met dataverzameling, analyse en reflectie. Dit was een arbeidsintensief proces, maar heeft naar ons idee tot betere resultaten geleid. Het onderzoeksproces zag er als volgt uit (zie onderstaande figuur).

Figuur 30. Proces onderzoek inzet re-integratie instrumenten



G.2 Verantwoording van het kwantitatieve deelonderzoek (data-analyse)

G.2.1 De gebruikte data voor de data-analyse

OBI heeft een analyse uitgevoerd van data over werkzoekenden die onder Participatiewet vallen, uit de gemeentelijke registratiesystemen RMW en Socrates. Voor de analyse is gebruik gemaakt van een bestand van de uitkeringsregistratie (peildatum 3 januari 2022) met daarin, na schoning, 53.964 unieke klanten die in 2019, 2020 en/of 2021 een uitkering hadden krachtens de Participatiewet. Dit bestand is gekoppeld met een bestand met daarin de registratie van de instrumenten die in de onderzoeksjaren aan de werkzoekenden zijn aangeboden (eveneens peildatum 3 januari 2022).

Deze data zijn verrijkt met microdata van CBS over demografische kenmerken van werkzoekenden (opleidingsniveau, gezinssituatie, opleidingsniveau), omdat deze meestal niet volledig zijn in de registratiebestanden.

G.2.2 Indeling in afdelingen

De data zijn geanalyseerd over de vier grote afdelingen die re-integratie-instrumenten inzetten: de afdelingen M&A Noord en Zuid, het Jongerenloket en Prestatie010. Er zijn daarnaast ook andere afdelingen die volgens de registratie re-integratieinstrumenten inzetten, maar deze hebben een te klein aantal werkzoekenden in hun caseload om een betrouwbare analyse per afdeling mogelijk te maken. Het gaat dan om Stedelijke Zorg, het Werkgevers servicepunt, het Instrumentenhuis, Beheer, Intake, Kwaliteit & Ondersteuning, Matching Bovendijk, Werk Bedrijfsvoering, Toezicht, Rotterdam Inclusief en het Regionaal Bureau Zelfstandigen. Daarnaast staat een substantieel aantal werkzoekenden geregistreerd onder 'oude indeling', waardoor de afdeling die verantwoordelijk is voor de inzet van instrumenten niet meer is te achterhalen. Deze laatste twee categorieën worden in de analyse als de categorie 'Overig' benoemd.

G.2.3 Beschrijvende analyse

OBI heeft vervolgens een beschrijvende analyse uitgevoerd van de inzet van instrumenten naar kenmerken van de doelgroep, naar afdelingen en teams en naar type instrument met behulp van SPSS. Daarbij zijn we uitgegaan van aanmeldingen op een instrument in de onderzoeksperiode 2019-2021.

G.2.4 Regressieanalyse

Tevens is een regressieanalyse uitgevoerd om te bepalen welke kenmerken van de werkzoekende de meeste invloed hebben op het aanbod van een (type) instrument. Voor alle kenmerken zijn dummy-variabelen gemaakt: dat betekent dat bijvoorbeeld voor het kenmerk leeftijd voor iedere leeftijdsklasse een dichotome variabele is gemaakt, waarin wordt vastgelegd of de werkzoekende tot een bepaalde leeftijdscategorie behoort (dan is de waarde 1) of niet (dan is de waarde 0). Vervolgens wordt gemeten hoe groot de invloed is van de variabele op de vraag of de werkzoekende een (bepaald soort) instrument kreeg aangeboden of niet, en of die invloed significant is. Om de kracht van de variabelen onderling te kunnen vergelijken is de gestandaardiseerde (Z-)score berekend: hoe hoger het getal boven de nul, hoe sterker het (positieve) verband. Hoe lager het getal onder de nul, hoe sterker het negatieve verband.

G.3 Verantwoording kwalitatieve onderzoeksmethoden

Voor het kwalitatieve deelonderzoek bespreken we hieronder de gebruikte methoden voor dataverzameling en voor analyse, met tot slot een aantal algemene aspecten van kwaliteitscontrole.

G.3.1 Dataverzameling

De kwalitatieve dataverzameling bestond uit de volgende activiteiten:

- Vier verkennende interviews met vertegenwoordigers van de afdelingen M&A en Instrumentenhuis: met 6 personen (3 kwaliteitsmedewerkers, 1 ontwikkelcoach, 2 werkcoaches) over samenstelling van teams, taken en rollen, opzet en doel van het Instrumentenhuis.
- Individuele semi-gestructureerde interviews met 21 M&A-werkcoaches gelijkelijk verdeeld over M&A-afdelingen Noord en Zuid, waarvan 7 junior- en 14 senior-medewerkers (met meer dan 2 jaar ervaring in de huidige functie). Deze interviews gingen over de rol van de werkzoekende in de besluitvorming, ervaring en kennis van de werkcoach, zicht op effectiviteit van instrumenten, sturing en organisatiecontext, en waardering van het instrumentenaanbod.
- Een focusgroep met vijf kwaliteitsmedewerkers over de samenwerking met het Instrumentenhuis, de samenwerking met werkcoaches, sturing en effectiviteit.
- Observaties bij 9 werkcoaches van in totaal 13 gesprekken met werkzoekenden, inclusief een gesprek na afloop ter verduidelijking. Onderwerpen tijdens de observaties waren: configuratie van het gesprek (o.a. locatie van het gesprek, kenmerken van de deelnemers), verbale en non-verbale inhoud, interactie, inzet van instrumenten, en gebruik van kennisbronnen en systemen tijdens het gesprek.
- Interviews met 10 medewerkers van de afdeling Instrumentenhuis, verdeeld over de verschillende teams (Ontwikkeling, Bemiddeling en Ondersteuning). Hoofdonderwerpen in deze gesprekken waren: ervaring met aanmelding op instrumenten, zicht op effectiviteit van instrumenten, sturing, samenwerking met de uitvoerende afdelingen en waardering van en invloed op het totaalaanbod.
- Interviews met vier sleutelpersonen van W&I (een teamleider, een adviseur, personen betrokken bij interne opleidingen binnen W&I) die meer indirect met de inzet van instrumenten te maken hebben, ter aanvulling van hiaten in de analyse.

Tijdsduur en locatie

De interviews duurden gemiddeld een uur, de focusgroep duurde 1,5 uur. Tijdens de focusgroep leidden twee onderzoekers het gesprek. Het merendeel van de gesprekken vond online plaats via MS Teams met een enkele uitzondering. De observaties vonden alle op een gemeentelijke locatie plaats.

G.3.2 Analyse

De informatie die is verzameld, is verschillend verwerkt en geanalyseerd voor de interviews en focusgroep, de observaties en de leer-/reflectiesessies. Hieronder gaan we in op deze drie onderdelen.

Analyse interviews en focusgroep

Van de interviews en focusgroep zijn audio-opnames gemaakt. Deze zijn woordelijk getranscribeerd. Vervolgens zijn de transcripten (verslagen) in Atlas.ti gecodeerd en geanalyseerd.

Daarbij pasten we zowel een deductieve als een inductieve analyse toe. De belangrijkste invalshoek was de codering volgens de items in de vragenlijst, die gebaseerd was op de onderzoeksvragen en literatuur over het handelen van sociale professionals. Daarnaast hebben we open codes toegepast voor onderwerpen die daarbuiten vielen, maar wel relevant leken. De onderwerpen hebben we vervolgens geclusterd en geanalyseerd.

Analyse observaties

Bij de observaties hebben we geen audio-opname gemaakt, maar zo snel mogelijk na het gesprek een verslag. Vervolgens hebben we per gesprek een samenvatting gemaakt en gezamenlijk uit de verslagen en samenvattingen de rode draden gedestilleerd. De focus lag daarbij op de benadering van werkzoekenden, de interactie tussen werkzoekende en werkcoach, afwegingen voor de inzet van een instrument en de besluitvorming over wel of geen inzet van een instrument.

Analyse leer-/reflectiesessies

Van de leer-/reflectiesessies zijn audio-opnames gemaakt. Deze zijn getranscribeerd. De verslagen hebben we vervolgens samengevat in hoofdpunten en belangrijke citaten, aan de hand van een open codering en de onderwerpen uit de analyse van de interviews. Waar relevant hebben we deze geïntegreerd in de rapportage.

G.3.3 Kwaliteitscontrole

Voor kwalitatief onderzoek gelden een aantal standaarden om de kwaliteit te garanderen. Daarbij gaat het onder meer om betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en controleerbaarheid (Lub, 2014). Door transparant te zijn over de gebruikte methoden en het onderzoeksproces kan een onderzoek eventueel herhaald worden.

We hebben als onderzoeksteam drie vormen van kwaliteitscontrole uitgevoerd, zowel voor het kwantitatieve als het kwalitatieve deel:

- Triangulatie
- Peer debriefing
- Member check

Triangulatie

We hebben met een team van zes onderzoekers aan het onderzoek gewerkt, en in verschillende combinaties interviews uitgevoerd en sessies geleid. We hebben ook triangulatie in methoden toegepast, door verschillende methoden van dataverzameling zoals interviews, focusgroepen, observaties en data-analyse te combineren. Door de uitkomsten met elkaar in verband te brengen en te vergelijken kregen we een rijker inzicht in de werkelijkheid van de inzet van instrumenten. Als de uitkomsten op elkaar aansloten, beschouwden we dit als een bevestiging van de waarde van de uitkomsten. Als ze verschilden, was dit aanleiding voor een extra check op databronnen en een weging of nuancering. Dit laatste kwam overigens weinig voor.

Peer debriefing

We hebben veel geïnvesteerd in peer debriefing, d.w.z. in onderling overleg vragenlijsten testen en vaststellen, en gezamenlijk codelijsten en een checklist voor de observaties maken. Ook hebben we elkaars analyseteksten uitgebreid besproken en in gezamenlijkheid aangescherpt. Dit gold zowel voor het kwalitatieve als het kwantitatieve deelonderzoek.

Member check

Tot slot hebben we via de leer-/reflectiesessies een member check gedaan, d.w.z. systematisch feedback gevraagd op de onderzoeksresultaten bij betrokkenen en een check op onze interpretaties.



Gemeente
Rotterdam