



Tussenrapport VIA Leren en Werken Spoor

Tussenrapport VIA Leren en Werken Spoor

- TUSSENRAPPORT -

Auteurs

Marjolein Bouterse

Bob van Waveren

Amsterdam, 4 november 2020

© 2020 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 1 |
| 1 Inleiding | 6 |
| 1.1 Aanleiding | 6 |
| 1.2 Vraagstelling | 6 |
| 1.3 Onderzoeksverantwoording | 6 |
| 1.4 Leeswijzer | 7 |
| 2 Denkraam cocreatie | 9 |
| 2.1 Inleiding | 9 |
| 2.2 Literatuurstudie | 9 |
| 2.3 Denkraam voor analyse | 13 |
| 3 Deelvraag 1: het proces van cocreatie | 16 |
| 3.1 Inleiding | 16 |
| 3.2 Ontwikkeling van de pilot | 16 |
| 3.3 Het proces van cocreatie bekeken door het denkraam | 19 |
| 3.4 Successen, belemmeringen en lessen | 27 |
| 4 Deelvraag 2: activiteiten en resultaten | 30 |
| 4.1 Inleiding | 30 |
| 4.2 Uitkomsten werving en selectie | 30 |
| 4.3 Ontwikkeling traject tweede tranche | 31 |
| 5 Slotbeschouwing | 34 |
| 5.1 Inleiding | 34 |
| 5.2 Waar is het eigenaarschap en wie neemt de regie? | 34 |
| 5.3 Hoe komt men tot consensus over het voorschakeltraject en waar komen de middelen vandaan? | 35 |
| 6 Bijlage 1: Literatuurlijst | 37 |



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

S

Samenvatting

1. Achtergrond, vraagstelling en aanpak

Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2018 het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) gestart. VIA is gericht op het versterken van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten (incl. statushouders) en Nederlanders met een migratieachtergrond door het achterhalen van werkzame elementen in de arbeidsre-integratie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

VIA bestaat uit acht thema's, waarvan 'Leren en Werken' er één is. Hier binnen valt ook de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' van een aantal werkgevers in de sector Spoor. Het doel van deze pilot is om leer-werkplekken te bieden aan dertig statushouders, om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. De leer-werkplekken moeten ontstaan door een samenwerking van bedrijven in de spoorsector. Inmiddels zijn ook enkele gemeenten betrokken. Het proces van cocreatie wordt ondersteund door RailConnect en Vogelperspectief. Dit doen zij door onder andere verkennende gesprekken te voeren, kennisdeling te stimuleren, bijeenkomsten te organiseren en faciliteren en het proces te monitoren.

Het project voorziet in een tussenrapport in september 2020 en een eindrapport in januari 2021.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is: Hoe verloopt het in cocreatie vormgeven en uitvoeren van de werving, selectie en de inrichting van leer-werkplekken van statushouders binnen de spoorsector? Wat zijn bruikbare elementen en relevante contextfactoren in de cocreatie voor het tot stand komen van sectorale leer-werktrajecten?

Uit de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Hoe verloopt het in cocreatie vormgeven van de werving en selectie van statushouders voor leer-werkplekken en het ontwikkelen van een voorschakeltraject?
2. Tot welke concrete activiteiten voor statushouders heeft de pilot geleid en wat zijn de eerste resultaten van de pilot voor de statushouders (kandidaten en deelnemers) (tot eind november 2020)?
3. Wat ging in de cocreatie goed, wat kan beter, hoe kan dat beter en welke lessen zijn daaruit te trekken? Zijn er relevante contextfactoren te destilleren?
4. Concluderend: Welke elementen van het in cocreatie tussen werkgevers en gemeenten ontwikkelen van leer-werktrajecten voor statushouders zijn bruikbaar voor andere gemeenten en sectoren?

Aanpak

Van de vier deelvragen beantwoorden we de eerste twee voor de periode september 2019 tot en met begin september 2020. Deze vragen zullen opnieuw aan de orde komen in het eindrapport, waar ook aandacht zal zijn voor deelvraag 3 en 4.

De informatie en analyse in dit rapport is gebaseerd op de volgende activiteiten:

- observaties van de pilotbijeenkomsten tussen september 2019 en juli 2020;
- documentstudie en regelmatig contact met RailConnect en Vogelperspectief gericht op het volgen van de ontwikkeling van de pilot;
- een literatuurstudie over cocreatie en netwerksamenwerking;
- interviews met aan de pilot deelnemende partijen (pilotdeelnemers) in de periode juli – augustus 2020. De topiclijst voor het interview was gebaseerd op de literatuurstudie;
- interviews met klantmanagers die voor of namens de betrokken gemeenten bezig zijn met de werving en selectie, specifiek over de ontmoetingsdag van 28 november 2019.

2. Ontwikkeling van de pilot

De pilot startte officieel op 16 september 2019 (startbijeenkomst). Gerekend vanaf dat moment kunnen we de pilot indelen in drie fases: de ontmoetingsdag; reflectie; en het ontwerpen van het leer-werktraject.

Fase 1: De ontmoetingsdag

Bij de start van de pilot is het de bedoeling dat de eerste groep van vijftien statushouders per 1 januari 2020 start met een baan of traject leidend tot een baan op het spoor. Alle betrokken partijen erkennen het belang van een goede matching van kandidaten aan bedrijven. Daarom ligt de focus vanaf het begin op het organiseren van de werving en selectie. Tijdens de startbijeenkomst wordt besloten een ontmoetingsdag te organiseren waarop werkgevers en statushouders bijeenkomen.

Vogelperspectief en RailConnect bereiden samen met de werkgevers en gemeenten de ontmoetingsdag voor. De nadruk ligt tijdens deze bijeenkomst sterk op de wijze van werving en selectie, en minder op de functies waarvoor de statushouders worden geworven. Slechts op hoofdlijnen wordt besproken wat er nodig is voor het inwerken, opleiden en begeleiden van de statushouders.

De gemeenten zorgen voor het voorselecteren en uitnodigen van kandidaten uit hun gemeenten. Het blijkt niet eenvoudig om te bepalen wie er uitgenodigd moeten worden, omdat de ontmoeting centraal staat. Gemeenten weten om deze reden niet om wat voor soort werkplekken het gaat; werkgevers weten niet wat voor kandidaten ze kunnen verwachten. Uiteindelijk nodigen de gemeenten breed deelnemers uit die affiniteit en regelmatig ook ervaring hebben met techniek.

De ontmoetingsdag zelf vindt plaats op 28 november 2019. De statushouders krijgen een rondleiding waarbij een aantal werkzaamheden aan het spoor worden gedemonstreerd en ze kunnen bij de werkgevers langs om kennis te maken. Er zijn ongeveer 65 kandidaten op de ontmoetingsdag, onder wie twee vrouwen. Het grootste deel van de kandidaten is afkomstig uit Syrië. De achtergronden van de kandidaten lopen sterk uiteen in opleidingsniveau, ervaring en taalniveau. De aanwezigheid van een tolk blijkt cruciaal bij het spreken met de werkgevers, maar de mogelijkheid om met behulp van een tolk in gesprek te gaan met de werkgevers is echter beperkt.

Voorafgaand aan de ontmoetingsdag is afgesproken dat de kandidaten binnen twee weken na de ontmoetingsdag een terugkoppeling krijgen van de werkgevers. Uiteindelijk blijkt dat dit logistiek best lastig is, omdat de werkgevers enkel de ongeveer 25 kandidaten die een cv hebben achtergelaten een reactie kunnen geven. Voor de kandidaten van wie de werkgevers het cv hebben, blijkt het daarnaast ingewikkeld om geschikte plekken te vinden: er moet draagvlak gevonden worden binnen het bedrijf en het taalniveau van de kandidaten blijkt tegen te vallen. Uiteindelijk worden er enkele matches voor werkplekken gemaakt, al duurt dit langer dan in eerste instantie verwacht (februari en maart 2020). Voor een aantal anderen wordt dan nog steeds gekeken of er een plek gevonden kan worden. In maart breekt echter corona in Nederland uit, en door de beperkende maatregelen worden de meeste (potentiële) trajecten on hold gezet.

Dit verloop van de terugkoppeling is voor de statushouders vervelend en teleurstellend, melden de gemeenten.

Fase 2: Reflectie en uitbreiding

Ondanks dat de ontmoetingsdag wel enkele matches heeft opgeleverd, heeft het niet gebracht wat men van tevoren hoopte: de start van vijftien statushouders op leer-werkplekken in de spoorsector. Het blijkt dat de gemaakte matches vooral de hoger opgeleide statushouders betreft, en dat degenen die verder van de arbeidsmarkt afstaan, door een gebrek aan taalvaardigheid, geschikte opleiding of om een andere reden, meer nodig hebben dan was voorzien. De pilotdeelnemers willen echter juist ook deze groep wel kansen bieden op het spoor. In de maanden januari, februari en maart 2020 wordt daarom vooral bekeken hoe de pilot verder moet. De uitkomst hiervan is dat er een voorschakeltraject ontwikkeld moet worden om deze groep plekken te kunnen bieden. Er wordt vanaf dan gesproken over een 'tweesporenaanpak'.

Een gelijktijdige ontwikkeling in deze fase betreft de uitbreiding van de pilot met meer werkgevers. Een derde ontwikkeling is de oprichting van een kop- en expertgroep. In de kopgroep nemen beslissingsbevoegde managers van de werkgevers plaats; dit gremium fungeert als stuurgroep. De expertgroep is gericht op de operationele kant van het werk. In deze groep werken de partijen samen aan het ontwikkelen van het voorschakeltraject voor de kandidaten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Fase 3: Ontwikkeling van het voorschakeltraject

In maart 2020 start de expertgroep met het ontwikkelen van het voorschakeltraject. Hiervoor wordt door middel van de methode design thinking in drie sessies een traject ontworpen. In de sessies wordt bekeken uit welke elementen het voorschakeltraject moet bestaan en aan welke voorwaarden het moet voldoen. Uit de sessies komt duidelijk naar voren dat maatwerk belangrijk zal zijn voor het voorschakeltraject, omdat enerzijds de werkgevers verschillende eisen hebben aan de medewerkers (bijvoorbeeld: wel of geen veiligheidspaspoort halen, en het niveau van benodigde opleiding) en anderzijds de statushouders aan verschillende typen ondersteuning behoefte zullen hebben (bijvoorbeeld inzet op taal of techniek).

Aan het einde van de drie sessies ligt er een ontwerp klaar, met daarin de elementen en voorwaarden benoemd. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de concrete invulling van de werkplekken bij de werkgevers. Voor de concrete invulling wordt vervolgens gewerkt in twee groepen. De eerste gesprekken hebben plaatsgevonden in juli 2020.

3. Activiteiten en resultaten

De tweede onderzoeksvraag betreft de concrete activiteiten en eerste resultaten van de pilot. Ultimo augustus 2020 is de stand van zaken als volgt.

De eerste tranche

Tijdens de ontmoetingsdag (28 november 2019) bekeken de werkgevers aan de hand van een ontmoeting (een gesprek en het cv) of ze de kandidaten wilden uitnodigen voor een vervolgesprek. Vijftien personen zijn uitgenodigd voor een vervolg. Daarnaast zijn er nog enkele telefonische opvolgingsgesprekken geweest. Toen in maart 2020 de coronamaatregelen werden afgekondigd waren een aantal van de gesprekken nog gaande. Er zijn op de peildatum (31 juli 2020) vier plekken gecreëerd.

De tweede tranche

De werkgevers hebben samen 26 leer-werkplekken toegezegd voor de tweede tranche. Voor deze kandidaten is een voorschakeltraject ontwikkeld waarvan de concrete invulling wordt uitgewerkt per werkgever.

4. Het proces van netwerksamenwerking, bekeken door het denkraam

Middels een literatuurstudie naar het thema cocreatie hebben we een denkraam opgesteld dat ons helpt de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden. De eerste les die de literatuurstudie leert is dat het begrip cocreatie lastig te gebruiken is en beter ingeruild kan worden voor het begrip netwerksamenwerking. In de literatuur over netwerksamenwerking¹ is er veel aandacht voor effectieve samenwerking. De meeste artikelen focussen op een aantal elementen die bijdragen aan een effectieve samenwerking en sommige artikelen kijken heel specifiek naar één aspect, bijvoorbeeld governance van een netwerk of de rol van vertrouwen. Hierbij valt op dat er geen sprake lijkt te zijn van een breed gedragen conceptueel kader: er worden veel verschillende termen gebruikt voor gelijkende concepten. Van al deze overzichten en termen, komen wij tot acht overkoepelende elementen die breed gedragen worden

¹ We zien cocreatie in de literatuur namelijk vooral terug in twee situaties, te weten de commerciële sector, waar cocreatie draait om het betrekken van klanten bij de ontwikkel- of vormgevingsfase van een product of dienst, en de publieke sector, waar cocreatie draait om het agenderen, ontwikkelen en/of uitvoeren van beleid samen met burgers. Er blijkt in de literatuur echter weinig aandacht voor cocreatie zoals die in deze pilot vorm krijgt: cocreatie tussen gelijkwaardige partijen die samen besluiten om een oplossing te zoeken voor een probleem. In die situatie wordt eerder het begrip netwerksamenwerking gebruikt.

in de literatuur als ‘van invloed op de effectiviteit’ en die wij relevant achten om inzicht te bieden in de VIA-pilot:

- a. deelnemers aan het netwerk;
- b. coördinatie en regie;
- c. belangen en gewenste uitkomsten;
- d. legitimiteit en vertrouwen;
- e. consensus en duidelijkheid;
- f. commitment en flexibiliteit;
- g. communicatie;
- h. capaciteit.

Deze elementen vormen samen het denkraam voor de analyse van de samenwerking in de pilot. De belangrijkste bevindingen van deze analyse zijn de volgende.

Sterke punten:

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de pilot op een aantal van de elementen goed op weg is, vooral belangen en gewenste uitkomsten (aspect c) en legitimiteit en vertrouwen (aspect d). Er wordt over het algemeen openheid ervaren, er is vertrouwen in elkaars bedoelingen en er wordt weinig concurrentie ervaren. De werkgevers vertellen dat zij met de pilot breder willen bijdragen dan alleen aan hun eigen organisatie, ook aan de toekomst van de sector. Zij zien een gezamenlijk probleem (krapte op de arbeidsmarkt) en in de pilot een gezamenlijke oplossing. Daardoor zijn de belangen van de werkgevers weinig concurrerend. De gemeenten hebben weliswaar een ander belang dan de werkgevers (plekken vinden voor ‘hun’ statushouders), maar wel een die goed aansluit op de belangen van de werkgevers. Deelnemende organisaties geven aan veel van het traject te hebben geleerd. En dat juist door de werkwijze met elkaar, inclusief het vallen en opstaan, draagvlak is ontstaan.

Verbeterpunten:

Op vier van de acht aspecten in het bijzonder zien wij dat de pilot knelpunten kent: coördinatie en regie (aspect b), consensus en duidelijkheid (aspect e), commitment en flexibiliteit (aspect f) en capaciteit (aspect h). De eerste twee zijn het belangrijkste.

- Coördinatie en regie (aspect b): we zien in de pilot dat de regie het eerste pilotjaar onduidelijk en onvoldoende is belegd. De partijen die zijn aangesteld om te faciliteren nemen in de praktijk de regierol op zich, met name RailConnect. Maar RailConnect ziet dit niet als een blijvende oplossing, al was het maar omdat de taak van RailConnect stopt na december 2020. RailConnect heeft daarom in de kopgroep al aangegeven dat het nodig is voor december 2020 na te denken over hoe ze de regie willen beleggen vanaf januari 2021 en daar ook voorbereidingen voor te treffen.
- Consensus en duidelijkheid (aspect e): ondanks dat er een ontwerp ligt voor het voorschakeltraject is er nog veel onduidelijk over hoe dit concreet wordt ingevuld. Enerzijds is er een sterke wens om maatwerk te bieden. Werkgevers hebben verschillende profielen en zoeken naar werknemers die daar bij (kunnen gaan) passen. Dit pleit ervoor dat elke partij zijn eigen traject gaat inrichten. Anderzijds willen werkgevers profiteren van de schaalvoordelen die een gezamenlijk voorschakeltraject met zich meebrengt. Taallessen zijn goedkoper in te zetten voor een groepje dan voor ieder apart. Ook zouden werkgevers graag de mogelijkheid hebben gebruik te maken van instrumenten die andere werkgevers al hebben. Over de manier waarop deze wensen verenigd kunnen worden, zijn nog geen keuzes gemaakt. Met de huidige ontwikkelingen, waarbij een werkgever direct aan één gemeente wordt gekoppeld, lijkt de pilot de richting van trajecten per werkgevers op te bewegen.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2018 het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) gestart. VIA is een beleidsontwikkelingsprogramma, gericht op het versterken van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten (incl. statushouders) en Nederlanders met een migratieachtergrond door het achterhalen van werkzame elementen in de arbeidsre-integratie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

VIA bestaat uit acht thema's, waarvan 'Leren en Werken' er een is. Hierbinnen valt ook de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' van een aantal werkgevers in de sector Spoor. Het doel van deze pilot is om leer-werkplekken te bieden aan dertig statushouders, om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. De leer-werkplekken moeten ontstaan door een samenwerking van bedrijven in de spoorsector. Inmiddels zijn ook enkele gemeenten betrokken. Het proces van cocreatie wordt ondersteund door Vogelperspectief en RailConnect. Dit doen zij door onder andere verkennende gesprekken te voeren, kennisdeling te stimuleren, bijeenkomsten te organiseren en faciliteren en het proces te monitoren.

1.2 Vraagstelling

Hoofdvraag

Hoe verloopt het in cocreatie vormgeven en uitvoeren van de werving, selectie en de inrichting van leer-werkplekken van statushouders binnen de spoorsector? Wat zijn bruikbare elementen en relevante contextfactoren in de cocreatie voor het tot stand komen van sectorale leer-werktrajecten?

Deelvragen

1. Hoe verloopt het in cocreatie vormgeven van de werving en selectie van statushouders voor leer-werkplekken en het ontwikkelen van een voorschakeltraject?
2. Tot welke concrete activiteiten voor statushouders heeft de pilot geleid en wat zijn de eerste resultaten van de pilot voor de statushouders (kandidaten en deelnemers) (tot eind november 2020)?
3. Wat ging in de cocreatie goed, wat kan beter, hoe kan dat beter en welke lessen zijn daaruit te trekken? Zijn er relevante contextfactoren te destilleren?
4. Concluderend: Welke elementen van het in cocreatie tussen werkgevers en gemeenten ontwikkelen van leer-werktrajecten voor statushouders zijn bruikbaar voor andere gemeenten en sectoren?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Van de vier deelvragen beantwoorden we de eerste twee voor de periode september 2019 tot en met juli 2020. Deze vragen zullen opnieuw aan de orde komen in het eindrapport, waar ook aandacht zal zijn voor deelvraag 3 en 4.

De informatie en analyse in dit rapport is gebaseerd op de volgende activiteiten:

- Observaties van de bijeenkomsten. We hebben de volgende bijeenkomsten bijgewoond:
 - de startbijeenkomst (16 sept 2019);
 - de voorbereiding voor de ontmoetingsdag (15 oktober 2019);
 - de ontmoetingsdag (28 november 2019);
 - de evaluatiebijeenkomst over de ontmoetingsdag (9 december 2019);
 - de ontwerpbijsamenkomst (21 januari 2020)²;
 - de laatste ontwerpessie (15 juni 2020).
- Het volgen van de pilot door documenten mee te lezen en regelmatig contact met RailConnect en Vogelperspectief.
- Een literatuurstudie over cocreatie en netwerksamenwerking.

² Deze bijeenkomst droeg de naam 'ontwerpbijsamenkomst', maar is geen onderdeel van de drie ontwerpessies (zie paragraaf 3.2) die later zijn georganiseerd en waarvan de laatste op 15 juni plaatsvond.

- Interviews met pilotdeelnemers. We hielden de interviews tussen 23 juli en 6 augustus. De topiclijst voor het interview was gebaseerd op de literatuurstudie (zie hoofdstuk 2). We spraken met:
 - RailConnect
 - Vogelperspectief
 - Gemeente Amersfoort
 - Integratiewerk
 - Gemeente Utrecht
 - Gemeente Drechtsteden
 - Strukton
 - Arriva
 - ProRail
 - Movares
 - Railcenter
- Interviews met twee klantmanagers van de gemeente Utrecht over hun ervaringen bij de ontmoetingsdag op 28 november 2019. Hiermee wilden we meer inzicht krijgen in de werving en selectie voor de dag en wilden we zicht krijgen op de ervaringen van de statushouders die aanwezig waren. Omdat de interviews geruime tijd na de ontmoetingsdag zijn gehouden (augustus 2020) is ervoor gekozen niet alsnog statushouders zelf te benaderen, maar klantmanagers te spreken. Voor de gemeente Amersfoort heeft een medewerker van Integratiewerk alle werving en selectie gedaan. In het interview met haar zijn we ook ingegaan op de ontmoetingsdag.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk presenteren we de literatuurstudie en het daaruit voortgekomen denkraam voor de analyse. Dat denkraam gebruiken we in hoofdstuk 3 voor de beantwoording van deelvraag 1. In hoofdstuk 4 beantwoorden we vervolgens deelvraag 2. Hoofdstuk 5 bevat een slotbeschouwing.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Denkraam cocreatie

2

2 Denkraam cocreatie

2.1 Inleiding

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op het verloop van het cocreatieproces voor het ontwikkelen van leer-werktrajecten. In dit hoofdstuk bespreken we hoe we naar dat cocreatieproces kunnen kijken. We hebben een literatuuronderzoek uitgevoerd en komen hier tot acht elementen die van belang zijn bij cocreatie tussen netwerkpartijen. In de volgende hoofdstukken, waar we de pilot bespreken aan de hand van deelvragen 1 en 2, komen we terug op het hier gepresenteerde kader.

2.2 Literatuurstudie

Cocreatie en netwerksamenwerking

Het ontwikkelen van het leer-werktraject vindt plaats in cocreatie tussen werkgevers en gemeenten, aangevuld met andere relevante partijen. Om dit proces goed in kaart te brengen, ligt het voor de hand om te vragen: wat is cocreatie? Verschuere en Steen (2016) definiëren het als volgt: *‘Cocreatie kan heel breed worden gedefinieerd als een vorm van samenwerking waaraan mensen deelnemen vanuit verschillende achtergronden, met diverse talenten en in diverse rollen (bv. als ideeëninbrengers, als eindgebruikers of andere belanghebbenden), met het oog op het zoeken naar oplossingen voor complexe uitdagingen’*.

Deze definitie is goed toe te passen op de VIA-pilot. Daar zoeken werkgevers en gemeenten (verschillende achtergronden en rollen) naar een manier om de verwachte tekorten in de spoorsector op te vangen en statushouders naar werk te begeleiden (complexe problemen). Toch blijkt als men meer literatuur bekijkt, dat het begrip cocreatie lastig te gebruiken is voor het literatuuronderzoek. We zien cocreatie in de literatuur namelijk vooral terug in twee situaties. De eerste situatie betreft de commerciële sector, waar cocreatie draait om het betrekken van klanten bij de ontwikkel- of vormgevingsfase van een product of dienst (Bekkers en Meijer, 2010). Cocreatie in de commerciële sector wordt ingezet met de verwachting dat door de interactie tussen bedrijf en klant er meer waarde ontstaat (Payne e.a., 2008; Galvagno en Dalli, 2014). Het concept cocreatie komen we dan vooral tegen in literatuur over service-management en marketing (Galvagno en Dalli, 2014). De tweede situatie betreft de publieke sector, waar cocreatie draait om het agenderen, ontwikkelen en/of uitvoeren van beleid samen met burgers (Bekkers en Meijer, 2010). Deze vorm van het betrekken van burgers wordt gezien als de meest verregaande vorm van inbreng in het beleid (verder dan bijvoorbeeld raadplegen of debatteren), omdat burgers ook een rol in de besluitvorming krijgen (Bekkers en Meijer, 2010). Er blijkt in de literatuur echter weinig aandacht voor cocreatie zoals die in deze pilot vorm krijgt: cocreatie tussen gelijkwaardige partijen die samen besluiten om een oplossing te zoeken voor een probleem. Er is immers een duidelijk verschil tussen enerzijds de hierboven geschetste situaties en de pilot: bij cocreatie vanuit de commerciële en publieke sector is er een duidelijke initiatiefnemer die andere partij (klanten of burgers) uitnodigt om mee te doen. Van Berlo (2012) noemt, schrijvend over cocreatie in de publieke sector, expliciet dat *‘de initiatiefnemer het doel van de samenwerking [bepaalt] en de deelnemers committeren zich aan dat doel. (...) De initiatiefnemer en de doelstelling zorgen voor sturing’*. In deze pilot is de initiatiefnemer minder gemakkelijk aan te wijzen. Bovendien richt veel literatuur over cocreatie in de publieke sector zich op het betrekken van (grote groepen) burgers via (online) platforms (e.g. Bekkers en Meijer, 2010; Staal en De Koning, 2010; Van Berlo, 2012).

Om goed zicht te krijgen op de samenwerking van de partijen moet dus breder in de literatuur gekeken worden dan enkel naar cocreatie. We hebben daarom ook de literatuur rondom het wat bredere, verwante begrip netwerksamenwerking betrokken in ons literatuuronderzoek. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde definitie van cocreatie waarbij mensen *‘deelnemen vanuit verschillende achtergronden (...) en in diverse rollen’*. Vanuit deze literatuur zijn we gekomen tot acht elementen die van belang zijn voor effectieve netwerksamenwerking.

Effectieve netwerksamenwerking: acht elementen

In de literatuur over netwerksamenwerking is er veel aandacht voor effectieve samenwerking. De meeste artikelen focussen op een aantal elementen die bijdragen aan een effectieve samenwerking en

sommige artikelen kijken heel specifiek naar één aspect, bijvoorbeeld governance van een netwerk of de rol van vertrouwen. Hierbij valt op dat er geen sprake lijkt te zijn van een breed gedragen conceptueel kader: er worden veel verschillende termen gebruikt voor gelijkende concepten. Van al deze overzichten en termen, komen wij tot acht overkoepelende elementen die breed gedragen worden in de literatuur als ‘van invloed op de effectiviteit’ en die wij relevant achten om inzicht te bieden in de VIA-pilot:

- a. deelnemers aan het netwerk;
- b. coördinatie en regie;
- c. belangen en gewenste uitkomsten;
- d. legitimiteit en vertrouwen;
- e. consensus en duidelijkheid;
- f. commitment en flexibiliteit;
- g. communicatie;
- h. capaciteit.

Voordat we overgaan tot het bespreken van deze acht elementen, is het zinnig nog enkele woorden te wijden aan de vraag hoe men kan kijken naar de effectiviteit van een netwerksamenwerking. De voorname vraag die daarbij opgeworpen wordt is: voor wie moet de samenwerking effectief zijn? Een organisatie kan een samenwerking bijvoorbeeld effectief vinden als het goede uitkomsten heeft voor hun klanten; als het de legitimiteit van de organisatie versterkt of wanneer het kosten bespaart (Provan en Milward, 2001). Het gehanteerde criterium kan per deelnemende organisatie verschillen en zelfs binnen een organisatie kunnen personen er verschillend over denken. Dat maakt effectiviteit lastig te bepalen: naar wiens criterium kijk je voor het bepalen van effectiviteit? In deze literatuurstudie laten we deze vraag open: we nemen in brede zin studies mee die kijken naar de effectiviteit van netwerksamenwerking, ongeacht de definitie die zij van effectiviteit hanteren.

a. Deelnemers aan het netwerk

In een netwerk nemen personen als vertegenwoordiger van hun organisatie deel. Een netwerk is dus niet enkel een groep organisaties die samenwerkt, maar bestaat uit individuen die vanuit hun organisatie deelnemen. Dit onderscheid is relevant, omdat niet per se iedereen van de deelnemende organisaties enthousiast is over die deelname of überhaupt kennis heeft van het netwerk (Mandell en Keast, 2008). Om te zorgen voor voldoende commitment en stabiliteit moet vanuit verschillende niveaus in de organisaties betrokkenheid zijn: zowel vanuit het (hogere) management als op uitvoeringsniveau (Provan en Lemaire, 2012; Bleeker e.a., 2015). Hiermee samenhangend is het belangrijk dat er meerdere personen vanuit de organisatie betrokken zijn bij het netwerk, zodat de organisatie niet uit het netwerk raakt wanneer die ene vertegenwoordiger niet meer deelneemt (Provan en Lemaire, 2012).

Het aantal deelnemende organisaties aan een netwerk heeft vooral gevolgen voor de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt. Provan en Kenis (2008) wijzen erop dat een groter netwerk om strakkere sturing vraagt. Op de wijze van sturing wordt verder ingegaan onder het element ‘coördinatie en regie’.

Een laatste onderdeel van dit element heeft betrekking op de mate waarin de deelnemende organisaties gelijkwaardig zijn in macht en inbreng. Wanneer sommige partijen meer invloed hebben, bijvoorbeeld omdat ze meer kennis, middelen of status meebrengen, kan dat de samenwerking vanaf de start hinderen (Ansell en Gash, 2007). Het kan ervoor zorgen dat partijen die vrezender minder inbreng te hebben niet willen meewerken, of ervoor zorgen dat de uitkomsten consequent in het voordeel van een of enkele partijen zijn.

b. Coördinatie en regie

Er is in de literatuur veel aandacht voor coördinatie en regie in netwerksamenwerking. Naast deze twee termen zijn ook leiderschap en *governance* veel gebruikte termen. Dozy (2011) zet de complexiteit van dit element krachtig uiteen: in een netwerk bestaand uit verschillende organisaties die daar vrijwillig aan deelnemen, ontbreekt een machtscentrum. Dit is een van de redenen dat netwerksamenwerking een ‘blijvend ambivalent’ karakter heeft. Wanneer een organisatie zou proberen te veel invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat deze meer middelen meebrengt (zie onder c), kan de bereidheid tot samenwerking afnemen en het netwerk weinig effect (meer) hebben. Tegelijk is er wel sturing nodig, om de

randvoorwaarden en de voortgang te bewaken, conflicten op te lossen en te waken over de kwaliteit (Dozy, 2011; Bleeker e.a., 2015). Ansell en Gas (2007) wijzen op de noodzaak van faciliterend leiderschap in netwerksamenwerking. Een faciliterend leider focust zich vooral op de voortgang van het proces en het mobiliseren van de netwerkpartijen. Alleen daar waar de verschillende partijen het echt niet eens kunnen worden, zal de faciliterend leider zelf een oplossing voorstellen op basis van de ingebrachte visies van de netwerkpartijen. In een netwerk is er echter niet altijd een voor de hand liggende partij die dit leiderschap op zich neemt.

Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie verschillende vormen van governance: 1) de coördinerende taken worden gedeeld door alle netwerkpartijen; 2) een van de deelnemende organisaties neemt de coördinatie volledig op zich; 3) er wordt een aparte organisatie opgezet, (financieel) ondersteund door alle netwerkpartijen. Deze organisatie coördineert en houdt zich niet met de inhoud bezig. Deze laatste vorm noemen zij het NAO-model: de coördinerende partij is een *Network Administrative Organisation*. Welke vorm van organiseren te prefereren is hangt af van:

- de mate van vertrouwen: voor gedeelde coördinatie moet het vertrouwen in de netwerkpartijen breed gedragen zijn, bij de andere twee vormen moet er vooral vertrouwen zijn in de coördinerende partij;
- het aantal netwerkpartijen: een klein netwerk kan de coördinatie delen, bij een groter netwerk kan één organisatie dit beter oppakken en bij een groot netwerk kan het beste uit handen worden gegeven aan een NAO;
- de mate waarin iedereen dezelfde doelen nastreeft: bij een hoge consensus is gedeelde coördinatie mogelijk; bij een coördinerende organisatie hoeft de consensus minder hoog te zijn, en bij het NAO-model zit het tussen die twee in;
- de mate waarin men moet samenwerken om de doelen te bereiken: wanneer men intensief samenwerken om de doelen te bereiken en op netwerkniveau taken moet uitvoeren is het NAO-model het meest geschikt. Bij minder gezamenlijke taken kan ook een organisatie de coördinatie op zich nemen en bij weinig gedeelde taken, kan de coördinatie juist wel worden gedeeld.

c. Belangen en gewenste uitkomsten

Een netwerk wordt opgericht om een bepaald doel te bereiken of een probleem op te lossen. Dat betekent echter niet dat alle partijen dezelfde doelen nastreven; de belangen van netwerkpartijen overlappen maar ten dele (Dozy, 2011). Het in kaart brengen van de verschillende belangen is een belangrijke stap bij de start van een samenwerking (Ansell en Gash, 2007; Bremekamp e.a., 2010). Duidelijkheid over de verschillende belangen zorgt ervoor dat er gezamenlijke doelen gesteld kunnen worden en geeft helderheid over de motieven van de verschillende partijen om deel te nemen. De verschillende belangen hoeven overigens niet concurrerend te zijn, maar kunnen elkaar ook aanvullen. In elk geval moeten de belangen in dusdanige mate aansluiten dat er voldoende reden is voor de verschillende partijen om samen te werken (Einbinder e.a., 2000). Vervolgens is het relevant om een onderscheid te maken tussen de organisatiebelangen van de netwerkpartijen en de individuele belangen van de personen die namens organisaties deelnemen (Bremekamp e.a., 2010). De persoon die er namens een organisatie zit, kan andere belangen hebben dan de organisatie zelf; ook hier geldt overigens dat dat niet betekent dat deze belangen strijdig met elkaar zijn.

Wanneer men weet met welk belang deelnemers in het netwerk plaatsnemen, wordt het ook duidelijk wat de gewenste uitkomsten zijn voor de partijen. Ansell en Gash (2007) benadrukken dat het goed is om niet alleen te kijken naar een einddoel, maar ook tussendoelen (*'intermediate outcomes'*) te benoemen en naar *'small wins'* te kijken. Het toewerken naar en behalen van kleine stappen zorgt voor meer vertrouwen in het proces en meer commitment om door te gaan. De deelnemers aan het netwerk zien dan gedurende de samenwerking hun belangen behartigd.

d. Legitimiteit en vertrouwen

Vertrouwen tussen de deelnemers in een netwerk is een veelgenoemde voorwaarde voor effectieve netwerksamenwerking (Provan en Kenis, 2008). Vertrouwen wordt door Klijn e.a. (2010) als volgt gedefinieerd: *'...trust can be defined as: a stable positive expectation that actor A has (or predicts he has) of the intentions and motives of actor B in refraining from opportunistic behavior, even if the opportunity*

arises'. Vertrouwen gaat er dus om elkaars belangen niet te schaden. Dit maakt vertrouwen een voorwaarde voor openheid over belangen, ideeën en kennis (Bekkers, Edelenbos en Steijn, 2011). Het is niet vanzelfsprekend dat dit vertrouwen en die openheid er bij de start al zijn. Het creëren van vertrouwen zou daarom prioriteit moeten zijn vanaf de start (Einbinder, 2000; Ansell en Gash, 2007; Mandell en Keast, 2008).

Naast vertrouwen binnen het netwerk, is het vertrouwen dat personen buiten het netwerk hebben in het netwerk als geheel relevant: de legitimiteit van het netwerk (Mandell en Keast, 2008; Bleeker e.a., 2015). Hierbij gaat het zowel om de legitimiteit die het netwerk heeft binnen de deelnemende organisaties als de legitimiteit richting externe partijen. Bij het element 'deelnemers aan het netwerk' is al genoemd dat er ook binnen een organisatie verschillende ideeën kunnen zijn over deelname aan het netwerk. De vertegenwoordigers moeten dan binnen hun eigen organisatie legitimiteit creëren voor het netwerk.

e. Consensus en duidelijkheid

Voor een goede samenwerking is het belangrijk dat de netwerkpartijen consensus weten te bereiken over de doelen die het netwerk nastreeft en de wijze waarop ze die doelen gaan bereiken (Provan en Kenis, 2008; Bleeker e.a., 2015). Voor het bereiken van consensus over de doelen van het netwerk als geheel is eerst inzicht nodig in de verschillende belangen van de partijen (zie onder c). Voor nu volstaat het daarom om te stellen dat na het uitspreken van de verschillende belangen gezocht moet worden naar consensus over het collectieve belang en het doel dat daaruit voortkomt.

Wanneer het doel duidelijk is, is er niet per se ook overeenstemming over de wijze waarop men tot dat doel komt en rollen van de partijen. Volgens Dozy is het van belang te streven naar *domeinconsensus*: 'voldoende duidelijkheid en overeenstemming (...) over de taken van alle organisaties die aan tafel zitten'. Netwerkpartijen moeten expliciet uitspreken wat zij en hun organisatie kunnen bieden en wat hun verwachtingen zijn van de andere organisaties. Mochten partijen een verkeerd beeld hebben van wat een andere partij kan of wil, dan kan dat gecorrigeerd worden. Wanneer er domeinconsensus is, kunnen met behulp van die kennis afspraken worden vastgelegd over de verantwoordelijkheden en taken van de partijen. Deze afspraken moeten gemaakt worden voordat er concreet begonnen wordt met het werken naar de vastgestelde doelen (Bremekamp e.a., 2010).

f. Commitment en flexibiliteit

Voor effectieve netwerksamenwerking is het belangrijk dat partijen zich committeren aan het netwerk: '*...it is not the formal requirements that keeps a network together, but rather the ability to build mutual goodwill and commitment among the participants*' (Mandell en Keast, 2008: 721). Commitment komt echter niet vanzelf; Dozy (2011) constateert dat netwerksamenwerking 'geïnstitutioneerde vrijblijvendheid' met zich meebrengt. Partijen kunnen er, over het algemeen, voor kiezen om een netwerk te verlaten of om er minder prioriteit aan te geven. Maar hoe groter de (ervaren) wederzijdse afhankelijkheid, hoe groter de kans dat partijen zich zullen committeren aan het netwerk (Ansell en Gash, 2007; Dozy, 2011). Een onderdeel van commitment is eigenaarschap: de netwerkpartijen voelen en maken zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces (Ansell en Gash, 2007). Eigenaarschap en commitment zorgen uiteindelijk voor een stabiele samenwerking (Provan en Lemaire, 2012).

Niet alle partijen hoeven echter dezelfde mate van commitment toe te zeggen. Provan en Lemaire (2012) onderscheiden partijen met en zonder een centrale rol in het netwerk. De centrale partijen hebben de grootste rol in het succes van het netwerk en het meeste belang bij de uitkomsten. Zij moeten zich voor langere tijd committeren en een structurele rol op zich nemen. Andere, meer perifere, partijen sluiten alleen aan wanneer dat relevant is en ze het netwerk gemakkelijker kunnen verlaten en weer kunnen toetreden. Het voordeel van een flexibelere 'laag' om de stabiele kern heen, is dat er gemakkelijk nieuwe kennis en ideeën binnen het netwerk kunnen komen.

g. Communicatie

Men kan niet samenwerken in een netwerk zonder aandacht te hebben voor de communicatie. Voldoende en goede communicatie is belangrijk om inzicht in en begrip voor elkaar te creëren (Bremekamp

e.a., 2010). Wat voldoende contact is, kan verschillen per moment. De minimale communicatie voorziet in elk geval in het delen van relevante informatie. Wanneer er echter gezamenlijk taken uitgevoerd moeten worden, neemt de frequentie van het contact toe. Dit hoeft niet per se contact te zijn tussen alle netwerkpartijen, maar kan ook tussen enkel die partijen die zich met die taak bezighouden (Bleeker e.a., 2015). Wat goede communicatie inhoudt, is ook niet altijd vanzelfsprekend. Volgens Dozy (2011) verloopt de communicatie gemakkelijker wanneer de verschillende partijen een soortgelijke (organisatie)cultuur hebben. Wanneer de partijen zeer verschillend zijn, zal er meer aandacht moeten zijn voor een zorgvuldige en heldere communicatie.

h. Capaciteit

Een effectief netwerk moet voldoende capaciteit hebben om de vastgestelde doelen te bereiken (Provan en Milward, 2001). Einbinder e.a. (2000) noemen dit de *'ability'* van het netwerk om tot resultaat te komen. Er moet binnen het netwerk voldoende kennis zijn om tot een juiste oplossing te komen. Voor de complexe problemen waar netwerken meestal voor opgericht worden, betekent dit dat er partijen vanuit meerdere expertises en disciplines in het netwerk moeten plaatsnemen (Bleeker e.a., 2015). Naast kennis zijn ook vaardigheden (zowel van het deelnemende individu als de organisatie) en voldoende middelen van belang (Einbinder e.a., 2000). Vooral voor het laatste, (financiële) middelen, is het eerdergenoemde aandachtspunt relevant dat ook het (hogere) management betrokken is die de middelen kan vrijmaken (Einbinder e.a., 2000).

Samenhang tussen de acht elementen

We hebben acht elementen gepresenteerd die invloed hebben op de effectiviteit van netwerksamenwerking. Deze acht elementen zijn in de praktijk niet los van elkaar te zien, maar hangen op allerlei manieren samen. Genoemd zijn al de verschillende elementen, waaronder vertrouwen en aantal deelnemers, die van invloed zijn op de wijze van coördinatie. En ook de mate van commitment en eigenaarschap is van belang voor de wijze waarop de regiehouder de sturingsrol zal (moeten) oppakken. Tegelijk is voor eigenaarschap vertrouwen belangrijk: men zal niet snel verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk proces willen nemen wanneer men zijn samenwerkingspartners niet vertrouwt (Ansell en Gash, 2007). Zo zijn er nog veel meer voorbeelden te geven van hoe de elementen samenhangen: het betrekken van meerdere organisatieniveaus draagt bij aan de legitimiteit van het netwerk binnen de organisaties en kan, bij de betrokkenheid van hoger management, voorwaardelijk zijn voor voldoende commitment en capaciteit. De mate waarin de belangen van de verschillende partijen concurreren of overlappen dan wel elkaar aanvullen, heeft invloed op het gemak waarmee consensus bereikt kan worden.

In sommige elementen zit bovendien een zekere volgtijdelijkheid. Een goede netwerksamenwerking doorloopt verschillende fases (Mandell en Keast, 2008; Bremekamp e.a., 2010). Vertrouwen is de basis voor openheid en het delen van belangen en gewenste uitkomsten. Pas wanneer men van elkaar weet waar de verschillende partijen naar toe willen werken, kan men tot afspraken (en dus consensus) komen en zullen partijen zich definitief committeren. Vervolgens moet er voldoende capaciteit zijn, en mogelijk moet de legitimiteit naar buiten toe versterkt worden. Daarna kan men beginnen met het uitvoeren van de (gemeenschappelijke) taken en daadwerkelijk naar het vastgestelde doel toewerken. Ondertussen blijft het belangrijk om te letten op het vertrouwen, het commitment, de legitimiteit en de capaciteit van het netwerk.

2.3 Denkraam voor analyse

De hierboven genoemde elementen vormen samen het denkraam waardoor we kijken naar de samenwerking in de VIA-pilot. Om de samenwerking in de VIA-pilot goed in beeld te kunnen brengen, hebben we per element een aantal vragen opgesteld op basis van het hierboven geschreven literatuuronderzoek. In het volgende hoofdstuk, waarin we deelvraag 1 beantwoorden, gebruiken we de elementen en bijbehorende vragen. Het denkraam vormde tevens de basis voor de vragenlijst voor de interviews die met deelnemende partijen zijn gehouden in juli en augustus 2020.

a. Deelnemers aan het netwerk

- Uit hoeveel organisaties bestaat het netwerk?
 - Zijn er gedurende de looptijd veranderingen geweest in de samenstelling van de deelnemende organisaties (nieuwe organisaties of organisaties die het netwerk hebben verlaten)?
- Hoe is de afvaardiging per organisatie geregeld?
 - Hoeveel mensen per organisatie zijn er betrokken?
 - Zijn het steeds dezelfde personen die vanuit hun organisatie aan netwerkactiviteiten deelnemen of verschilt dat per keer/over tijd?
- Op welke niveaus (uitvoering, management, beleid) zijn organisaties betrokken bij het netwerk?
- Zijn alle deelnemers gelijkwaardig in inbreng en zeggenschap? Zijn er (grote) verschillen in de mate van en type inbreng in het netwerk?

b. Coördinatie en regie

- Hoe is de regie belegd (gedeeld tussen allen, bij een partij, of per taak verschillend)?
- Hoe worden eventuele conflicten/verschillen beslist?
- Worden er afspraken gemaakt? Worden afspraken nagekomen? Wat gebeurt er als afspraken niet worden nagekomen?

c. Belangen en gewenste uitkomsten

- Waarom doet een organisatie mee in het netwerk?
- Waarom doen personen, namens hun organisatie, mee aan het netwerk?
- Is er een gedeelde visie op wat een succesvolle uitkomst is?

d. Legitimiteit en vertrouwen

- Is er openheid voor het delen van kennis, ervaringen en netwerk?
- Is er onderling vertrouwen dat partijen elkaars belangen niet zullen schaden?
- Is er legitimiteit van het netwerk binnen de deelnemende organisaties, externe organisaties en de doelgroep?

e. Consensus en duidelijkheid

- Is er tijd genomen om consensus te creëren bij de start (of later)?
- Is er een gedeelde visie op het proces?
- Zijn er gedeelde doelen?
- Is er een duidelijke taakverdeling/verdeling van verantwoordelijkheden?
- Weten de deelnemers wat de anderen (kunnen) inbrengen?

f. Commitment en flexibiliteit

- Hoe open of gesloten is het netwerk?
- Is er een kern van vaste deelnemers en zijn er perifere, 'lossere' deelnemers?
- Hoe verbonden voelen deelnemers zich aan het netwerk?
- Hoeveel prioriteit krijgt deelname aan het netwerk?
- In hoeverre ervaren de deelnemers eigenaarschap over het proces?

g. Communicatie

- Hoe frequent is het contact?
- Hebben de deelnemers voornamelijk contact met het netwerk als geheel of is er (ook) veel contact tussen deelnemers onderling?

h. Capaciteit

- Welke middelen heeft het netwerk tot zijn beschikking? Zijn er voldoende middelen?
- Is er voldoende kennis aanwezig? Zo niet, welke perspectieven ontbreken?
- Hebben deelnemers voldoende tijd om zich in te zetten voor het netwerk?



Deelvraag 1

3

3 Deelvraag 1: het proces van cocreatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkelingen binnen de pilot Leren en Werken Spoor. De beschreven ontwikkelingen vonden plaats tussen de zomer van 2019 tot en met juli 2020. We beantwoorden de eerste deelvraag voor deze periode:

Hoe verloopt het in cocreatie vormgeven van de werving en selectie van statushouders voor leerwerkplekken en het ontwikkelen van een voorschakeltraject?

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van het in paragraaf 2.3 gepresenteerde denkraam. De benodigde informatie hebben we opgehaald door te observeren bij bijeenkomsten, documenten te bestuderen en pilotdeelnemers te interviewen (in juli en augustus 2020). In paragraaf 3.2 beschrijven we hoe de pilot zich heeft ontwikkeld. In paragraaf 3.3 bespreken we het proces van cocreatie aan de hand van de acht elementen uit het denkraam. In de laatste paragraaf, 3.4, gaan we in op de tot nu toe behaalde successen, tegengekomen belemmeringen en geleerde lessen.

3.2 Ontwikkeling van de pilot

Aanloop naar de pilot

De spoorsector is al enige tijd aan het nadenken over manieren om nieuwe werknemers te interesseren voor een baan in het spoor. In 2018 ontstond er in samenwerking tussen D66 en de werkgevers in de spoorsector het actieplan ‘Denderende banen op het spoor’. Een van de hierin genoemde plannen is het interesseren van statushouders voor de spoorsector. Hierdoor zijn gesprekken tussen de werkgevers en ministeries gestart. Daarnaast liep RailConnect, een organisatie die partijen in de spoorsector wil verbinden, ook rond met het idee om kansen voor statushouders te creëren. Om het initiatief van de spoorsector aan te jagen hebben de Ministeries SZW en IenW vervolgens aan RailConnect en Vogelperspectief, een bureau voor onderzoek & praktijk, gevraagd om te verkennen welke partijen (werkgevers en gemeenten) geïnteresseerd zijn in de pilot en een eerste plan voor de pilot op te stellen.

Deze verkennende gesprekken zijn gevoerd in de lente en zomer van 2019. Drie gemeenten (Utrecht, Amersfoort en Drechtsteden) plus Integratiewerk (centrum voor integratie en participatie in Amersfoort) en drie werkgevers in de spoorsector (BAM, Strukton en ProRail) toonden zich bereid om aan te sluiten bij de pilot. Op 16 september vond de officiële startbijeenkomst plaats; de pilot startte met het ondertekenen van een intentieverklaring door drie werkgevers, de minister van SZW, de staatssecretaris van IenW en het opleidingsinstituut Railcenter. Het doel was om in de tweede fase van de pilot meer gemeenten en werkgevers aan te laten haken. In de intentieverklaring is uitgesproken dat de deelnemers aan de pilot streven naar het plaatsen van dertig statushouders in banen in de spoorsector.

Vogelperspectief en RailConnect hebben naar aanleiding van de verkennende gesprekken een voorlopig plan³ opgesteld dat een globale rolverdeling en planning bevatte. Centraal in dit plan stond dat de gemeenten en werkgevers het proces zo veel mogelijk samen vormgeven (cocreatie). De ministeries faciliteren met het opstellen en ondertekenen van de intentieverklaring en monitoren de pilot als geheel, en Vogelperspectief en RailConnect zouden de werving en selectie monitoren en begeleiden. In de oorspronkelijk planning staan de cocreatiebijeenkomsten gepland in de eerste week van september en de werving in de maand oktober. Deze planning is later ongeveer anderhalve maand naar achter geschoven.

De ontwikkeling van de pilot

De pilot startte officieel op 16 september 2019 (startbijeenkomst). Gerekend vanaf dat moment kunnen we de pilot indelen in drie fases: de ontmoetingsdag; reflectie; en het ontwerpen van het leerwerktraject. We bespreken de ontwikkelingen in de pilot hieronder per fase.

³ RailConnect & Vogelperspectief, *Duurzame arbeidsmarkt op de rails*, Projectplan, 20 juni 2019.

Fase 1: De ontmoetingsdag

Bij de start van de pilot is het de bedoeling dat de eerste groep van vijftien statushouders per 1 januari 2020 start met een baan of traject leidend tot een baan op het spoor. Alle betrokken partijen erkennen het belang van een goede matching van kandidaten aan bedrijven. Daarom ligt de focus vanaf het begin op het organiseren van de werving en selectie. Tijdens de startbijeenkomst wordt besloten een ontmoetingsdag te organiseren waarop werkgevers en statushouders bijeenkomen.

In de aanloop naar de ontmoetingsdag organiseren Vogelperspectief en RailConnect een bijeenkomst waarin de werkgevers en gemeenten de ontmoetingsdag vormgeven. De nadruk ligt tijdens deze bijeenkomst sterk op de wijze van werving en selectie, en minder op waarvoor de statushouders worden geworven. In grote lijnen wordt besproken wat er nodig is voor het inwerken, opleiden en begeleiden van de statushouders, zonder dat hier concreet iets over wordt afgesproken of vastgelegd.

De gemeenten zorgen voor het voorselecteren en uitnodigen van kandidaten uit hun gemeenten. Het blijkt niet eenvoudig om te bepalen wie er uitgenodigd moeten worden. Enerzijds willen de werkgevers graag weten wat voor kandidaten zij kunnen verwachten, zodat zij de plekken zo veel mogelijk kunnen laten aansluiten bij wat de kandidaten kunnen, in plaats van kandidaten te vinden voor bestaande profielen. Tegelijkertijd willen de gemeenten graag weten waarnaar de werkgevers op zoek zijn, zodat zij geschikte kandidaten kunnen uitnodigen. Uiteindelijk worden er wel enkele voorbeeldprofielen gedeeld, maar wordt de uitnodiging binnen de gemeenten ook breed uitgezet: statushouders met ervaring of affiniteit in de techniek kunnen komen.

De ontmoetingsdag zelf vindt plaats op 28 november 2019 bij Railcenter, de opleider voor de spoorsector. De statushouders krijgen een rondleiding waarbij een aantal werkzaamheden aan het spoor worden gedemonstreerd en ze kunnen bij de werkgevers langs om kennis te maken. Er zijn ongeveer 65 kandidaten op de ontmoetingsdag, onder wie twee vrouwen. Het grootste deel van de kandidaten is afkomstig uit Syrië. De achtergronden van de kandidaten lopen sterk uiteen in opleidingsniveau, ervaring en taalniveau; van kandidaten met een relevante technische opleiding tot kandidaten met een ongerelateerde achtergrond, zoals een kapper.

De aanwezigheid van een tolk blijkt cruciaal bij het spreken met de werkgevers. De mogelijkheid om met behulp van een tolk in gesprek te gaan met de werkgevers is echter beperkt. Ten eerste zijn er maar twee tolken aanwezig op ruim zestig kandidaten en ten tweede zijn beide tolken Arabisch sprekend. In het aanspreken van de werkgevers wordt het initiatief vooral gelaten bij de kandidaten en/of hun klantmanagers; zij moeten actief op de stands afstappen en een gesprek aanknopen.

Voorafgaand aan de ontmoetingsdag is afgesproken dat de kandidaten binnen twee weken na de ontmoetingsdag een terugkoppeling krijgen van de werkgevers. Het streven is om alle aanwezigen te laten horen of er voor hen vervolgstappen zijn of niet. Dit blijkt echter in de praktijk moeilijk omdat er niet één overzicht is van de aanwezige kandidaten en omdat de werkgevers, uit privacyoverwegingen, een voorkeur hebben voor directe communicatie naar de kandidaten. De werkgevers kunnen in dat geval enkel de ongeveer 25 kandidaten die een cv hebben achtergelaten een reactie geven. Het is onduidelijk hoe er precies naar de overige deelnemers gecommuniceerd gaat worden. Op de bijeenkomst van het netwerk op 21 januari 2020 hebben veel kandidaten (zowel degene die een cv hebben achtergelaten als kandidaten die dat niet hebben gedaan) nog niets gehoord. De communicatie tussen de werkgevers en Integratiewerk lijkt beter verlopen, dan die tussen de werkgevers en de gemeente Utrecht. Het is niet duidelijk waar dit verschil uit voortkomt. Er wordt op de bijeenkomst in januari afgesproken dat RailConnect een algemene brief opstelt die de gemeenten kunnen verspreiden naar de deelnemers die niet zijn uitgenodigd voor een vervolgesprek door de werkgevers. Maar aangezien er ook een aantal kandidaten naar de ontmoetingsdag zijn gekomen die een oproep via social media hebben gezien, die niet als aanwezig zijn geregistreerd, is het waarschijnlijk dat er ook kandidaten zijn die uiteindelijk helemaal geen terugkoppeling hebben gehad.

Voor de kandidaten van wie de werkgevers wel het cv hebben, blijkt het ingewikkeld om geschikte plekken te vinden. In eerste instantie hebben alle werkgevers tussen de acht en tien kandidaten waar zij een

vervolggesprek mee willen. Een aantal van deze gesprekken vinden daadwerkelijk plaats en ander deel niet, het is niet helemaal duidelijk waarom niet. Het blijkt echter lastig om plekken op de werkvloer te vinden: er moet draagvlak gevonden worden binnen het bedrijf en het taalniveau van de kandidaten blijkt tegen te vallen. Uiteindelijk worden er enkele matches voor werk(ervarings)plekken gemaakt, al duurt dit langer dan in eerste instantie verwacht. Pas rond februari en maart 2020 kunnen deze deelnemers starten. Voor een aantal anderen wordt dan nog steeds gekeken of er een plek gevonden kan worden. In maart breekt echter corona in Nederland uit, en door de beperkende maatregelen worden de meeste (potentiële) trajecten on hold gezet.

Het rommelige verloop van de terugkoppeling is vervelend voor de statushouders. De gemeente Utrecht laat op de bijeenkomst op 21 januari weten dat veel kandidaten rond kerst contact opnamen omdat ze maar niets hoorden over het traject. Klantmanagers van de gemeente Utrecht vertellen ook dat zij merkten dat deelnemers teleurgesteld waren in de uitkomst van de ontmoetingsdag. Zij denken dat er te breed is uitgenodigd, gezien de plekken die uiteindelijk wel zijn gerealiseerd (vooral voor hoger opgeleiden met een relevante achtergrond). Het was, menen zij, onvoldoende duidelijk voor kandidaten dat de ontmoetingsdag enkel een kennismaking betrof en niet al een selectiedag was. Ze vonden dat de werkgevers dat tijdens de gesprekken niet echt duidelijk maakten, maar het te rooskleurig deden voorkomen.

Aan het einde van deze fase stopt de gemeente Drechtsteden met deelname aan de pilot. De gemeente Drechtsteden was gevraagd om deel te nemen aan de pilot, omdat binnen hun gemeente een van de werkgevers een grote werkplaats heeft. De gemeente Drechtsteden was er echter niet van uitgegaan mee te doen aan de (langlopende) pilot, maar had begrepen op korte termijn kandidaten te kunnen voorstellen bij de werkgever. Ondanks een aantal pogingen vanuit de accountmanagers van de gemeente, bleek het niet mogelijk om tot het daadwerkelijk voorstellen van statushouders te komen. De gemeente vond verder dat de ontmoetingsdag te weinig concreet de belofte had om kandidaten te plaatsen. Zij besloten daarom daaraan niet deel te nemen, en ook niet verder bij de pilot betrokken te zijn. Wel staan zij open voor het voorstellen van kandidaten wanneer er een concrete vraag ligt vanuit een werkgever.

Fase 2: Reflectie en uitbreiding

Ondanks dat de ontmoetingsdag wel enkele matches heeft opgeleverd, heeft het niet gebracht wat men van tevoren hoopte: de start van vijftien statushouders op een leer-werktraject in de spoorsector. Het blijkt dat de gemaakte matches vooral de hoger opgeleide statushouders betreft, en dat degenen die verder van de arbeidsmarkt afstaan, door een gebrek aan taalvaardigheid, geschikte opleiding of om een andere reden, meer nodig hebben dan was voorzien. De pilotdeelnemers willen echter juist ook deze groep wel kansen bieden op het spoor. In de maanden januari, februari en maart 2020 wordt daarom vooral bekeken hoe de pilot verder moet. De uitkomst hiervan is dat er een voorschakeltraject ontwikkeld moet worden om deze groep plekken te kunnen bieden. Er wordt vanaf dan gesproken over een 'tweesporenaanpak':

1) de kandidaten die een plek hebben gekregen naar aanleiding van de ontmoetingsdag vormen de eerste lichting; en 2) na het ontwikkelen van het voorschakeltraject moet in januari 2021 de tweede lichting starten. Die tweede lichting moet echter, in tegenstelling tot de eerste lichting, dan vooral bestaan uit statushouders met een wat verdere afstand tot de arbeidsmarkt.

Een gelijktijdige ontwikkeling in deze fase betreft de uitbreiding van de pilot met meer werkgevers. Er komen twee nieuwe werkgevers bij: Arriva en Movares. Al vanaf de start van de pilot is het de bedoeling dat het aantal werkgevers wordt uitgebreid. De eerste gesprekken met deze werkgevers vonden plaats in november en december.

Een derde ontwikkeling is de oprichting van een kop- en expertgroep. In de kopgroep nemen beslissingsbevoegde managers van de werkgevers plaats; dit gremium fungeert als stuurgroep.⁴ Ze komen eens in de drie maanden samen en zorgen dat er zichtbaar commitment blijft vanuit de top. Daarnaast kan er in de kopgroep worden nagedacht over de grote lijnen van de samenwerking in de pilot. De expertgroep is

⁴ Vanaf september 2020 zullen ook de gemeenten aansluiten bij de kopgroep.

gericht op de operationele kant van het werk. In deze groep werken de partijen samen aan het ontwikkelen van het voorschakeltraject voor de kandidaten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt: het RailTraject. Hierin nemen (grotendeels) dezelfde personen plaats die betrokken waren in de eerste fase bij de ontmoetingsdag.

Fase 3: Ontwikkeling van het voorschakeltraject

In maart 2020 start de expertgroep met het ontwikkelen van het voorschakeltraject. Hiervoor wordt door middel van de methode design thinking in drie sessies een traject ontworpen, onder leiding van een externe facilitator. Vanwege de beperkende maatregelen rondom het coronavirus, vinden de sessies online plaats met behulp van een online samenwerkingsomgeving. In de sessies wordt bekeken uit welke elementen het voorschakeltraject moet bestaan en aan welke voorwaarden het moet voldoen. Uit de sessies komt duidelijk naar voren dat maatwerk belangrijk zal zijn voor het voorschakeltraject, omdat enerzijds de werkgevers verschillende eisen hebben aan de medewerkers (bijvoorbeeld: wel of geen veiligheidspaspoort halen, en het niveau van benodigde opleiding) en anderzijds de statushouders aan verschillende typen ondersteuning behoefte zullen hebben (bijvoorbeeld inzet op taal of techniek).

Aan het einde van de drie sessies ligt er een ontwerp klaar, met daarin de elementen en voorwaarden benoemd. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de concrete invulling van het voorschakeltraject. Onder andere de volgende vragen liggen dan nog open: wat gebeurt gezamenlijk en wat niet; wie pakt welk onderdeel op; en welke middelen zijn er beschikbaar?

Ongeveer drie weken na de laatste ontwerpessie op 15 juni 2020 stelt RailConnect voor om het concreet invullen van het ontwerp te starten in twee kleine groepjes: Integratiewerk, Railcenter en ProRail vormen een groepje; en Utrecht en Strukton vormen een tweede groepje. De eerste gesprekken hiervoor hebben plaatsgevonden in juli 2020. Als het hen lukt om goede afspraken te maken voor onder andere de werving en selectie is het de bedoeling ook de andere werkgevers aan een gemeente te koppelen om op die manier de trajecten in te richten. Of er (ook) een gezamenlijk deel komt, is nog onduidelijk.

3.3 Het proces van cocreatie bekeken door het denkraam

a. Deelnemers aan het netwerk

Uit hoeveel organisaties bestaat het netwerk?

De kern van de pilot bestaat uit de partijen die deelnemen aan de kop- en expertgroep. Deze bestaat op moment van schrijven, augustus 2020, uit de bedrijven ProRail, BAM, Strukton, Movares en Arriva; de gemeenten Utrecht en Amersfoort en Integratiewerk (als uitvoerende partij van de gemeente Amersfoort); het opleidingscentrum Railcenter en de faciliterende partijen RailConnect en Vogelperspectief. Al deze partijen behalve Vogelperspectief en Integratiewerk zitten zowel in de kop- als in de expertgroep, de twee laatste alleen in de expertgroep.

Daarnaast zijn er twee bedrijven, Voest Alpine RailPro en Conclusion, die niet deelnemen aan de kop- en expertgroep, maar zich wel geïnteresseerd hebben aan de intentieverklaring (of dat gaan doen) en trajecten met statushouders willen gaan starten. Deze bedrijven laten we in de rest van de procesbeschrijving grotendeels buiten beschouwing, vanwege hun kleine rol in de pilot en recente betrokkenheid.

Er is één partij uit te pilot gegaan: de gemeente Drechtsteden. Deze gemeente bleek met andere verwachtingen aangesloten te hebben dan de andere partijen. Zij hadden begrepen op korte termijn kandidaten te kunnen voorstellen bij een werkgever, en hadden zich niet per se geïnteresseerd aan een pilot. Toen het plaatsen van kandidaten niet op korte termijn bleek te lukken, trokken zij zich terug.

Op welke niveaus (uitvoering, management, beleid) zijn organisaties betrokken bij het netwerk?

Door de verdeling in kopgroep en expertgroep zijn er, sinds februari, twee niveaus per organisatie betrokken bij de pilot. In de expertgroep zitten vooral HR-medewerkers van de bedrijven en matchers van

de gemeenten; in de kopgroep zit een beslissingsbevoegde manager, in de meeste gevallen de leidinggevende van het expertgroep lid. Het niveau dat niet direct betrokken is bij de pilot is de werkvloer, daar waar de plekken zelf gecreëerd moeten worden.

Bij enkele organisaties is de afgevaardigde in de loop van de tijd gewisseld, maar bij de meeste is vanaf de start dezelfde persoon aangesloten.

Hoe is de afvaardiging per organisatie geregeld?

Vanuit de deelnemende partijen is in principe één persoon afgevaardigd naar de kopgroep en een persoon naar de expertgroep. Dit geldt echter niet voor de gemeente Amersfoort en voor Integratiewerk: de laatste organisatie neemt alleen deel aan de expertgroep, omdat de gemeente Amersfoort in de kopgroep plaatsneemt. Voor de gemeente Amersfoort geldt bovendien dat dezelfde persoon aansluit bij de expertgroep als de kopgroep. Bij sommige organisaties zijn er ook intern nog mensen, voor kortere of langere tijd, betrokken bij de pilot. Bij de gemeenten hebben bijvoorbeeld klantmanagers gezocht naar geschikte kandidaten voor de ontmoetingsdag en bij in elk geval één werkgever is er een intern team dat zich bezighoudt met het zoeken naar draagvlak op de werkvloer voor statushouders.

Zijn alle deelnemers gelijkwaardig in inbreng en zeggenschap? Zijn er (grote) verschillen in de mate van en type inbreng in het netwerk?

Er lijken geen grote verschillen te zijn tussen de organisaties die deelnemen in de kop- en expertgroep in de mate waarin zij inbreng hebben in het verloop van de pilot. Uit de interviews blijkt dat de partijen elkaar beschouwen als gelijkwaardige partners. Wel zijn er verschillen in de grootte en capaciteit van organisaties, waardoor er in de concrete uitvoering van de pilot mogelijk verschillen ontstaan in de taken en rollen.

De partijen die buiten de kop- en expertgroep deelnemen, hebben wel duidelijk minder in te brengen, omdat zij niet betrokken zijn bij het ontwerpen van het voorschakeltraject. De keuze om deze partijen niet te laten meedoen in de kop- en expertgroep is genomen, om de slagvaardigheid hoger te houden (met het idee: hoe meer organisaties, hoe moeilijker de besluitvorming) en zodat de partijen die er wel in zitten aan de slag konden met het ontwerp zonder de verstoring van nieuwe instroom tussendoor.

b. Coördinatie en regie

Hoe is de regie belegd?

Het uitgangspunt van de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' is de ontwikkeling van een voorschakeltraject in *cocreatie* tussen werkgevers en gemeenten. Zij moeten samen tot een traject en de bijbehorende werving en selectie van kandidaten komen. Bij de start van de pilot wordt er geen regiehouder benoemd, dat wil zeggen, de regie wordt niet exclusief bij één partij belegd. De ministeries SZW en IenW faciliteren met het inhuren van Railconnect en Vogelperspectief, organisaties die het proces van cocreatie aanjagen. De faciliterende partijen willen het initiatief, indachtig de cocreatie, zo veel mogelijk bij de werkgevers en gemeenten laten. Zij organiseren weliswaar bijeenkomsten en proberen de informatie-uitwisseling zo soepel mogelijk te laten verlopen, maar zij hakken geen knopen door en bepalen niet de prioriteiten. Dat is ook niet hun opdracht. Wel besluit RailConnect na de eerste maanden, in wat we hierboven de reflectiefase hebben genoemd, de regie meer op zich te nemen, omdat het voor hen duidelijk is dat daar behoefte aan is. De voornaamste acties die RailConnect onderneemt, zijn het uitbreiden van de pilot met nieuwe werkgevers; het opzetten van de kopgroep; en het organiseren van de ontwerpsessies om tot een voorschakeltraject te komen. Het is echter niet de bedoeling om de pilot ook inhoudelijk te sturen en ook niet om de regie langdurig vast te houden.

Onder de leden van de expertgroep heerst enige onduidelijkheid over de precieze rol die RailConnect heeft. Iedereen wijst RailConnect aan als de regiehouder, maar niet iedereen lijkt te weten dat RailConnect in eerste instantie gevraagd is voor een faciliterende rol, en niet voor een regierol. Dat leidt ertoe dat de expertgroep leden soms verwachten dat RailConnect meer zou doen, dan het in de praktijk doet. Sommige expertgroep leden gaven in de interviews bijvoorbeeld aan dat zij graag zouden zien dat RailConnect ook inhoudelijke knopen doorhakt, als dat nodig is, en het voortouw neemt in het verdelen van

de taken. RailConnect zelf wil dit echter bij de partijen laten liggen: het is immers een pilot die vanuit cocreatie de trajecten vormgeeft; dan moet er ook eigenaarschap liggen bij de deelnemende partijen.

Worden er afspraken gemaakt? Worden afspraken nagekomen? Wat gebeurt er als afspraken niet worden nagekomen?

Om te bepalen of er afspraken zijn gemaakt, moeten we een onderscheid maken tussen afspraken over inhoudelijke keuzes en procedurele afspraken. Het laatste type afspraken is wel gemaakt. Partijen hadden verschillende taken in het voorbereiden van de ontmoetingsdag en tussen de ontwerpessies door voerden de verschillende partijen opdrachten uit (bijvoorbeeld het interviewen van een statushouder of het noteren van al bestaande instrumenten in hun organisatie). Deze afspraken werden gezamenlijk gemaakt, waarbij RailConnect een duidelijke coördinerende rol had. Deze afspraken werden over het algemeen, volgens de partijen, ook wel uitgevoerd. Het is niet duidelijk wat er gebeurt wanneer een partij de afspraken niet nakomt. Dat lijkt, als het gebeurde, tot nu toe geen grote consequenties te hebben gehad (niet voor de partij in kwestie, maar ook niet voor de pilot).

Het andere type afspraken, over inhoudelijke keuzes, zijn in veel mindere mate gemaakt. Tijdens de voorbereiding van de ontmoetingsdag viel het op dat er weliswaar veel relevante aandachtspunten werden benoemd, maar dat er vervolgens geen opvolging aan werd gegeven. Ook was er bijvoorbeeld voor de ontmoetingsdag plaatsvond niets concreet afgesproken over de wijze van terugkoppeling. In de ontwerpessie is hetzelfde patroon terug te zien: er is veel benoemd en uitgesproken, maar er is weinig echt vastgelegd en afgesproken.

Hoe worden eventuele conflicten/verschillen beslist?

Uit de interviews blijkt dat er niet of nauwelijks conflicten zijn geweest. Er lijkt soms enige wrevel te zijn geweest, wanneer werkwijzen van verschillende partijen niet goed op elkaar aansloten, maar dit ontstond vervolgens niet in een conflict. Af en toe zijn er meningsverschillen, bijvoorbeeld over de wijze waarop je de eerste dag vormgeeft van een statushouder (wordt het een speciale dag of juist zo gewoon mogelijk) of over de noodzaak van een tolk (tolken zorgt voor beter begrip of tolken zorgt ervoor dat er minder snel Nederlands geleerd wordt). Ondanks dat de meningsverschillen wel uitgesproken (konden) worden, werden ze echter vaak niet 'opgelost'. Deze meningsverschillen blijven zodoende vaak naast elkaar bestaan. De nadruk op maatwerk in het voorschakeltraject, verkleint bovendien de noodzaak om meningsverschillen op te lossen nog meer: de ene partij kan in het daadwerkelijke voorschakeltraject straks andere keuzes maken dan een andere partij. Harde keuzes maken de partijen dan zelf, en niet gezamenlijk.

c. Belangen en gewenste uitkomsten

Waarom doet een organisatie mee in het netwerk?

De werkgevers noemen twee redenen om deel te nemen aan het netwerk. Ten eerste voorzagen zij een toenemende krapte op de spoorarbeidsmarkt, en zien zij statushouders als een van de potentiële 'bronnen' van arbeidskrachten. Volgens de werkgevers is het belangrijk om nieuwe mensen enthousiast te krijgen voor de spoorsector en niet enkel werknemers bij elkaar weg te halen, en zo de krapte in stand te houden. Om dit voor elkaar te krijgen, zien werkgevers meerwaarde in samenwerking. Niet enkel met gemeenten die de statushouders kennen, maar ook met elkaar als werkgevers om een beeld te kunnen geven van de verschillende mogelijkheden in de spoorsector. Ten tweede vinden de bedrijven het belangrijk om maatschappelijk betrokken te zijn en personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen of een ontwikkelplek aan te bieden. Statushouders zijn dan een van de doelgroepen die in beeld komt.

De gemeenten nemen deel aan de pilot omdat zij hopen hiermee een nieuwe 'markt' aan te boren met kansen voor de statushouders uit hun gemeente. Door de pilot maken ze kennis met een aantal grote werkgevers.

De overige partijen RailConnect, Vogelperspectief en Railcenter zijn voornamelijk faciliterend aan het proces. Zij geven aan mee te doen vanuit de overtuiging dat het belangrijk is dat statushouders kansen krijgen op de arbeidsmarkt.

Waarom doen personen, namens hun organisatie, mee aan het netwerk?

Meestal zijn de vertegenwoordigers in hun organisatie de aangewezen persoon om deel te nemen aan dit netwerk, omdat zij bij de HR-afdeling werken en bijvoorbeeld diversiteit of maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun portefeuille hebben. Tegelijk noemen veel expertgroepleden ook een persoonlijke drijfveer, omdat ze het belangrijk vinden dat statushouders een plek in de maatschappij verwerven.

Is er een gedeelde visie op wat een succesvolle uitkomst is?

Op de vraag wat de gewenste uitkomst is, antwoorden vrijwel alle leden van de expertgroep hetzelfde. De visie wordt meestal geformuleerd in termen van 'kansen bieden aan statushouders' en 'een (langdurig) programma opzetten om statushouders aan duurzaam werk in de spoorsector te helpen'. Er wordt ook gewezen op het ontwerp voor het voorschakeltraject als de gezamenlijke visie op wat de pilot wil bereiken.

d. Legitimiteit en vertrouwen

Is er openheid voor het delen van kennis, ervaringen en netwerk?

De meeste respondenten ervoeren ruim voldoende openheid om kennis, ervaring en netwerk te delen. De expertgroepleden hadden niet het idee dat er concurrentie onder de partijen was, waardoor iemand niet het achterste van zijn of haar tong wilde laten zien. Er is op verschillende momenten uitgesproken dat de ideeën en instrumenten die de partijen met elkaar deelden vertrouwelijk zouden worden behandeld. Bovendien hadden de leden het idee dat er over het algemeen goed op elkaar werd gereageerd, waardoor het ook niet lastig was iets te delen. Enkele leden vertellen wel dat zij het idee hadden dat niet alles werd uitgesproken. Een respondent van een gemeente noemde bijvoorbeeld dat ze niet altijd wist wat nou het moment was om ergens iets over te zeggen. Hierbij speelde mee dat er vaak ook geen besluiten werden genomen, dus dat het ook niet nodig was ergens echt tegenin te gaan.

Is er onderling vertrouwen dat partijen elkaars belangen niet zullen schaden?

Iedereen die we hebben gesproken is van mening dat er voldoende vertrouwen onderling is. In elk geval geeft iedereen aan dat zij er zelf vertrouwen hebben en dat de andere partijen hun belangen niet zullen schaden. Het vertrouwen komt voort uit het idee dat men allemaal naar hetzelfde doel toewerkt: statushouders enthousiasmeren voor de spoorsector en voor hen plekken creëren. Daar komt bij dat de werkgevers elkaar over het algemeen niet als directe concurrenten zien. Het zijn weliswaar allemaal bedrijven in de spoorsector, maar ze bieden andere diensten aan en zoeken daarom ook andere werknemers.

In het bouwen aan het onderling vertrouwen lijkt vooral RailConnect een rol te hebben opgepakt. Er is in de bijeenkomsten van de expertgroep niet veel expliciete aandacht voor geweest (anders dan de afspraken over vertrouwelijkheid), maar RailConnect heeft rondom de bijeenkomsten steeds veel contact gehad met de verschillende expertgroepleden om input en reflectie te vragen en om eventuele zorgen te bespreken en weg te nemen. Verschillende expertgroepleden zeggen dat die gesprekken voor hen belangrijk waren, voornamelijk in wat wij de 'reflectiefase' van de pilot noemen. Daarbij leek het overigens meer te gaan om vertrouwen houden in de pilot als geheel, dan in de juiste intenties en handelwijze van de andere expertgroepleden. Dat geldt ook voor de afgevallen gemeente Drechtsteden, zij hadden er eind 2019 geen vertrouwen in dat er daadwerkelijk plekken zouden komen waar zij kandidaten voor konden zoeken.

Is er legitimiteit van het netwerk binnen de deelnemende organisaties, externe organisaties en de doelgroep?

Leden van de expertgroep ervaren dat de pilot legitimiteit, of draagvlak, heeft binnen hun organisaties, vooral bij het management. De oprichting van de kopgroep zien zij als een positieve ontwikkeling die die legitimiteit verder kan borgen. Tegelijkertijd merken ze dat ze ook intern moeten 'lobbyen' voor de pilot. De werkgevers moeten op zoek naar leidinggevenden die een plek kunnen bieden aan een statushouder, inclusief de begeleiding die daarbij komt kijken. Dit is voor een deel van de werkgevers een uitdaging en was een van de redenen dat de afronding van de ontmoetingsdag langer duurde dan verwacht.

HR moest voor de kandidaten die zij geschikt achten, intern nog op zoek naar een geschikte plek. De beperkende maatregelen vanwege corona en de onzekere economische situatie die daaruit volgt maken het bovendien nu niet gemakkelijker.

Ook gemeenten moeten soms intern lobbyen; daarbij gaat het er vooral om de klantmanagers van de statushouders ervan te overtuigen dat deze pilot hun klanten iets te bieden heeft. De gemeente Utrecht vertelt dat de rommelige afronding van de ontmoetingsdag ervoor gezorgd heeft dat het lastiger is om nogmaals voor de pilot te gaan werven. De werving zal dan veel concreter moeten zijn; het expertgroeplid namens Utrecht denkt niet dat zij nog een keer de klantmanagers kan vragen statushouders uit te nodigen, als er geen duidelijke profielen liggen en het niet bekend is naar wie de werkgevers op zoek zijn.

De pilot lijkt onder externe organisaties ook legitimiteit te hebben, er zijn immers in de loop van het jaar verschillende werkgevers bij aangehaakt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er tot nu toe verder niet veel naar buiten is getreden vanuit de pilot. Het is vooral RailConnect geweest die naar uitbreiding heeft gezocht en de gesprekken erover is aangegaan.

e. Consensus en duidelijkheid

Is er een gedeelde visie op het proces?

Onder ‘belangen en gewenste uitkomsten’ beschreven we dat men ervaart dat er een gedeelde visie is op de uitkomsten van de pilot. Dat geldt echter in veel mindere mate voor het proces: hoe men tot die uitkomst (plekken voor statushouders in de spoorsector) wil komen. In de aanloop naar de ontmoetingsdag was er wel aandacht voor de organisatie van de dag zelf, maar enkel beperkte aandacht voor de wijze waarop er vervolgens leer-werkplekken gecreëerd zouden worden en hoe die plekken zouden worden vormgegeven. Daarom werd er besloten om over te gaan tot het ontwikkelen van een voorschakeltraject. Hiervoor zijn verschillende sessies georganiseerd in het voorjaar van 2020. In deze sessies is er weliswaar veel uitgesproken over de randvoorwaarden waaraan het traject moet voldoen en uit welke elementen het moet bestaan; maar is dit niet concreet gemaakt in een procesaanpak. Aan het einde van de laatste sessie was het bijvoorbeeld nog onduidelijk of er één gezamenlijk voorschakeltraject zou komen, elke werkgever zijn eigen voorschakeltraject zou opzetten of dat er voor een soort tussenvorm gekozen zou worden.

Inmiddels zijn enkele werkgevers en gemeenten, op voorstel van RailConnect, gestart met onderlinge afspraken maken over de werving en selectie van kandidaten. Tegelijk is er onder de leden van de expertgroep nog steeds onduidelijkheid over wat de gevolgen daarvan zijn voor het voorschakeltraject en blijken er ook verschillende wensen te bestaan ten aanzien van de wijze waarop men verder gaat.

Zijn er gedeelde doelen?

Er is een duidelijk concreet doel gesteld in de intentieverklaring: dertig statushouders aan het werk in de spoorsector. De deelnemende werkgevers hebben dit met een intentieverklaring bekrachtigd. Welke werkgever hoeveel plekken beschikbaar maakt was bij de start niet afgesproken en is ook nu nog niet volledig bekend. Begin juli heeft RailConnect alle werkgevers gevraagd om aan hen door te geven hoeveel plekken zij willen en kunnen vrijmaken per 1 januari 2021. Wat er gebeurt als dat aantal onder de dertig uitkomt is niet duidelijk. Het is ook niet duidelijk in hoeverre de plekken die uit de ontmoetingsdag zijn voortgekomen meetellen in de afgesproken dertig, met name waar het gaat om uitgestelde werkervaringsplekken wegens de coronamaatregelen.

Dat betekent niet dat dat de enige doelen zijn. Expertgroepleden noemen ook langetermijndoelen: een werkwijze creëren waardoor er steeds nieuwe instroom van statushouders kan zijn en een nieuwe groep enthousiasmeren voor de spoorsector om de voorziene krapte (mede) op te vangen. Het ontwikkelen van het voorschakeltraject kan worden gezien als een tussendoel, al was het van tevoren niet heel duidelijk wat het eindproduct zou zijn. Verschillende leden vertellen in de interviews dat ze verwacht hadden dat er aan het einde van de ontwerpessies een concreter plan zou liggen.

Is er tijd genomen om consensus te creëren?

Of er voldoende tijd genomen is om tot consensus te komen, kan op twee manieren worden beantwoord. Enerzijds met ja, want er is, zeker tijdens de ontwerpessies, veel tijd genomen om ideeën te delen en meningen uit te spreken. Het ontwerp dat er nu ligt kan gezien worden als het traject waarover consensus bestaat. Alle expertgroepleden met wie gesproken is, zijn in principe tevreden met het ontwerp (al hadden sommigen op een concretere uitwerking gehoopt). Anderzijds kan ook gesteld worden, dat ondanks de tijd die er in is gestoken, er niet per se echt consensus is bereikt. Eerder zijn allerlei ideeën en meningen die tijdens de ontwerpessies zijn genoemd opgenomen in het ontwerp, zonder dat er echt besluiten over zijn genomen en iedereen zich erachter schaart. Een van de leden vertelt in het interview dat ze merkte dat wanneer er in subgroepjes over thema's werd gesproken men het lang niet altijd eens was met wat een ander subgroepje eerder had opgetekend. Er was echter niet altijd ruimte om daar vervolgens in de grotere groep op in te gaan; en bovendien werd de noodzaak niet altijd gevoeld door de nadruk op maatwerk. Uiteindelijk kan iedereen er dan invulling aan geven zoals dat het beste bij die organisatie past.

Is er een duidelijke taakverdeling/verdeling van verantwoordelijkheden?

Het is tijdens het eerste jaar van de pilot weinig gegaan over de taakverdeling of verdeling van verantwoordelijkheden. In aanloop naar de ontmoetingsdag zijn er een aantal praktische taken verdeeld, bijvoorbeeld: het Railcenter zorgde voor de locatie, de gemeenten vertaalden de uitnodiging in verschillende talen en deelden deze met statushouders; de werkgevers zorgden voor leermeesters die de presentaties konden geven, enzovoorts. Tussen de ontwerpessies kregen de expertgroepleden vervolgens opdrachten om uit te voeren, dit was echter niet zozeer een verdeling, omdat deze meestal voor iedereen hetzelfde waren. Momenteel lijken er afspraken over taakverdeling gemaakt te worden tussen gemeenten en enkele werkgevers, al is hierover nog veel onduidelijk. Het gebrek aan een duidelijke regisseur (zie b) en het gebrek aan eigenaarschap bij de partijen (zie f) speelt duidelijk een rol in de onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden.

Weten de deelnemers wat de anderen (kunnen) inbrengen?

Tijdens de bijeenkomsten is het onder meer gegaan over welke kennis en instrumenten de verschillende partijen al hebben. Daardoor lijkt in grote lijnen wel bekend te zijn wie wat kan inbrengen. Tegelijk zien we ook nog onduidelijkheid over wie nu wat daadwerkelijk kan en wil inbrengen. Zo vertelt een werkgever tijdens het interview dat ze ervan uitgaat dat het bijspijkeren van de taal bij de gemeente komt te liggen; hierover zijn echter nog geen afspraken gemaakt met de gemeente. Ook is het onduidelijk in hoeverre werkgevers gebruik kunnen en gaan maken van elkaars faciliteiten en instrumenten.

f. Commitment en flexibiliteit

Hoe open of gesloten is het netwerk?

Het netwerk is bedoeld om een behoorlijk open netwerk te zijn. Het is gestart met drie werkgevers, en dat is inmiddels uitgebreid naar vijf in de expertgroep en nog eens twee daarbuitenom. Het netwerk staat ook nu nog open voor nieuwe werkgevers, al is het op dit moment niet de bedoeling dat ook de expertgroep en de kopgroep worden uitgebreid. Er wordt daarnaast ook gesproken over het betrekken van andere gemeenten, en voor een deel is dat al gebeurt. Omdat het expertgroeplid van Integratiewerk ook deeltijd werkt voor de gemeente Nijkerk is deze gemeente inmiddels ook betrokken, al neemt zij niet officieel deel aan de expertgroep of kopgroep. Verder wordt er ook gekeken in welke gemeenten het voor de werkgevers, die vaak landelijk of minstens regionaal werken, logisch is om te werven. De bedoeling is deze gemeenten vervolgens ook bij de pilot te betrekken.

Zo nodig kunnen ook andere partijen dan gemeenten of werkgevers betrokken worden. RailConnect en Railcenter zijn hier momenteel voorbeelden van. En op de startbijeenkomst was bijvoorbeeld ook het UAF aanwezig en op de eerste voorbereidingsbijeenkomst voor de ontmoetingsdag iemand van het ROC in Amersfoort. Deze partijen zijn echter tot nu toe niet verder betrokken geweest bij de pilot.

Is er een kern van vaste deelnemers en zijn er perifere, ‘lossere’ deelnemers?

De meeste pilotdeelnemers hebben zitting in de kopgroep en expertgroep, maar niet allemaal. Hierdoor is er een kern van zeer betrokken deelnemers gevormd die zich ook actief (moeten) bezighouden met het ontwerp en de organisatie van het voorschakeltraject; en een perifere groep daaromheen van deelnemers die zich wel aan het einddoel committeren.

Hoe verbonden voelen deelnemers zich aan het netwerk?

Alle expertgroepleden met wie gesproken is, vinden de pilot belangrijk, zowel voor hun organisatie als in maatschappelijk opzicht. Wel geven enkele leden aan dat ze vinden dat er wel een concretisering van de plannen plaats moet vinden nu. Verschillende geïnterviewden noemen dat ze rond februari/maart contact gezocht hebben met RailConnect, omdat het voor hen onduidelijk was hoe de pilot verder zou gaan en ze zich afvroegen of het nog zin zou hebben betrokken te blijven. Zij noemen dat de pilot best veel tijd heeft gekost in verhouding met wat deze tot nu heeft opgeleverd. Als de pilot ook in de komende tijd niet meer op gaat leveren, weten ze niet hoe lang zij nog betrokken blijven, ondanks het belang van het onderwerp. Zo twijfelt een expertgroeplid of ze de tijd die ze erin steekt nog wel kan verantwoorden tegenover haar leidinggevende als resultaat nog lang uitblijft en noemt een ander dat ze bang is dat de pilot een “stille dood” sterft als er geen strategische keuzes gemaakt gaan worden.

Hoeveel prioriteit krijgt deelname aan het netwerk?

Wanneer de geïnterviewden noemen dat zij denken dat iedereen voldoende prioriteit geeft aan de pilot, valt het op dat het vaak gaat over het uitvoeren van hun toegewezen taken (bijvoorbeeld bij de organisatie van de ontmoetingsdag) of opdrachten (bijvoorbeeld bij de ontwerpessies). Prioriteit lijkt niet zo zeer te gaan om initiatief nemen of actief taken op zich nemen. Een expertgroeplid merkt de belangrijke rol van RailConnect op en stelt dat zonder de regie van hen, de pilot “als collectief [zou zijn] doodgebloed”. Zij noemt als reden dat de expertgroepleden met veel taken ook naast de pilot bezig zijn en zich meer laten leiden door “de waan van de dag”. Deze waan van de dag wordt door meer leden genoemd; ook zij merken dat weliswaar de opdrachten en toegewezen taken uitgevoerd worden, maar dat zij buiten de bijeenkomsten eigenlijk weinig tijd voor de pilot hebben. Toch stellen de expertgroepleden met wie gesproken is dus dat zij ervaren dat (bijna) iedereen wel prioriteit geeft aan de pilot en zij geen grote verschillen in prioriteit zien.

In hoeverre ervaren de deelnemers eigenaarschap over het proces?

In de literatuurstudie definieerden we eigenaarschap als volgt: de netwerkpartijen voelen en maken zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces. In de pilot zien we dat, ondanks het belang dat de partijen hechten aan het doel, er weinig eigenaarschap merkbaar is. Gedurende het jaar is het vooral door de facilitering en sturing van RailConnect en Vogelperspectief geweest dat er stappen werden gezet. Alle expertgroepleden vinden de rol van met name RailConnect in de pilot groot en belangrijk. Ook voor het vervolg van de pilot zien de meeste geïnterviewden een belangrijke en noodzakelijke rol voor RailConnect. Eén expertgroeplid geeft bijvoorbeeld aan dat ze hoopt dat RailConnect ook bezig gaat om financiering te regelen en een plan maakt met de te nemen stappen.

g. Communicatie

Hoe frequent is het contact?

Er is gedurende het kleine jaar dat de pilot nu loopt ongeveer eens per maand of zes weken een bijeenkomst geweest voor de hele pilot. Daarnaast is er soms tussendoor contact tussen leden van de expertgroep.

Hebben de deelnemers voornamelijk contact met het netwerk als geheel of is er (ook) veel contact tussen deelnemers onderling?

Alle expertgroepleden hebben in elk geval contact met RailConnect en soms Vogelperspectief tussen de bijeenkomsten door. Dit is soms op initiatief van RailConnect/Vogelperspectief en soms op initiatief van het andere expertgroeplid. Voor de expertgroep lijkt RailConnect de eerste plek te zijn waar zij heen gaan met vragen, opmerkingen en twijfels.

Ander onderling contact tussen de expertgroepleden vindt soms plaats omdat er praktische zaken spelen: een gemeente neemt contact op over een interessant cv van een statushouder (al gaat dat ook regelmatig met RailConnect als tussenstap) of twee leden voeren samen een opdracht uit ter voorbereiding van een bijeenkomst. Soms vindt contact plaats omdat twee partijen een connectie merken of mogelijkheden zien voor aansluiting, bijvoorbeeld werkgevers die soortgelijke werkprofielen hebben en dus dezelfde criteria voor werknemers hebben.

h. Capaciteit

Welke middelen heeft het netwerk tot zijn beschikking? Zijn er voldoende middelen?

Het netwerk beschikt niet over gezamenlijke middelen. RailConnect en Vogelperspectief worden gefinancierd vanuit de ministeries van SZW en IenW; deze opdracht van het Rijk is medio 2020 gecontinueerd en uitgebreid met andere accenten (waaronder meer regie). Beide partijen steken naast de betaalde uren ook op eigen initiatief veel 'eigen' tijd in de pilot.

De 'out-of-pocket'-kosten (zoals locatie en catering) voor de bijeenkomsten worden door de werkgevers betaald. De leden van de expertgroep noemen dat ze het niet of nauwelijks de beschikking over financiële middelen hebben gehad. Ze gaan er over het algemeen van uit dat wanneer er iets nodig is, dat ofwel met gesloten beurzen zal gaan, ofwel daar in de kopgroep financiering voor wordt gevonden. Tot op heden heeft de kopgroep echter nog geen middelen, anders dan tijd, vrijgemaakt.

Is er voldoende kennis aanwezig? Zo niet, welke perspectieven ontbreken?

Door de combinatie van gemeenten, werkgevers en het Railcenter, zijn de expertgroepleden van mening dat er voldoende kennis is om de pilot vorm te geven. Gemeenten kennen de doelgroep en de werkgevers weten wat er binnen de bedrijven mogelijk is. Railcenter als opleidingscentrum draagt bovendien daarover kennis bij. Enkele leden twijfelen of het betrekken van een taalschool zinnig is, maar merken ook dat de gemeenten vaak al veel van taalonderwijs af weten en ook contacten met taalscholen hebben.

Hebben deelnemers voldoende tijd om zich in te zetten voor het netwerk?

In de kopgroep is afgesproken dat de expertgroepleden voldoende tijd zullen krijgen om deel te nemen aan de pilot. In de praktijk merken de expertgroepleden wel dat het lastig kan zijn om de pilot te combineren met alle andere taken die zij hebben. Tijd vinden voor de meest noodzakelijke dingen (de bijeenkomsten, opdrachten, gesprekken met RailConnect) lukt wel, maar er is vaak weinig tijd om meer dan dat te doen.

3.4 Successen, belemmeringen en lessen

De pilot loopt bijna een jaar. Het einddoel, dertig statushouders aan het werk, is nog niet behaald; hier wordt naar toegewerkt. Wel noemen de expertgroepleden een aantal opbrengsten of successen die tot nu toe zijn behaald:

- Er zijn enkele statushouders inmiddels gestart in een baan of op een werkervaringsplek. Daarnaast zijn er netwerkgesprekken gevoerd en is er met een heel aantal statushouders kennisgemaakt. Als de beperkende coronamaatregelen niet waren gekomen in maart, zouden er nog enkele andere statushouders met een werkervaringsplek zijn gestart. Dit is overigens ook nog niet volledig van de baan, mogelijk brengt het najaar hiervoor nieuwe kansen.
- De expertgroepleden hebben veel (van elkaar) geleerd. In het bijzonder de werkgevers noemen dat zij nieuwe kennis hebben gekregen over de doelgroep statushouders en wat er nodig is om hen goed te doen landen door de bijeenkomsten met de gemeenten.
- De expertgroepleden hebben hun professionele netwerk uitgebreid. De gemeenten kennen nieuwe werkgevers waar zij statushouders kunnen voorstellen. De werkgevers noemen dat het ook prettig is om als sector samen op te trekken.
- De pilot brengt het onderwerp weer in beeld bij de werkgevers. Een werkgever vertelt dat zij weliswaar een programma hebben waarin zij vaker statushouders aannamen, maar dat dat de laatste jaren op de achtergrond was geraakt. Door de pilot staat dat weer in de belangstelling. Een andere

werkgever heeft een intern team ‘statushouders’ opgericht van mensen in de organisatie die draagvlak zoeken en creëren.

Daarbij zijn de expertgroepleden tevreden dat er nu een ontwerp ligt op basis waarvan het voorschakeltraject daadwerkelijk ontwikkeld kan worden.

De expertgroepleden zijn ook belemmeringen tegengekomen en hebben daarvan geleerd. Een aantal van de genoemde belemmeringen en lessen zijn:

- De ontmoetingsdag zoals die nu georganiseerd was, gaf de werkgevers inzicht in de doelgroep. Hierdoor leerden ze dat het ingewikkelder was dan verwacht om plek te bieden aan de lager opgeleide statushouders. De werkgevers geven aan door die dag beter te beseffen dat er echt aandacht moet zijn voor onder andere taalontwikkeling. Uit de lessen van de ontmoetingsdag is het ontwikkelen van het voorschakeltraject voortgekomen. Een ontmoetingsdag zoals die destijds is georganiseerd, zou de expertgroep niet nog eens organiseren. De dag leidde namelijk, mede door de brede uitnodiging en de rommelige afronding tot teleurstelling onder de aanwezige kandidaten. Volgens geïnterviewde klantmanagers van de statushouders spiegelde de werkgevers het traject op dat moment te rooskleuring voor en werd er onvoldoende duidelijk gezegd dat maar enkelen dat traject daadwerkelijk konden gaan volgen.
- Het eerste halfjaar faciliteerden RailConnect en Vogelperspectief de bijeenkomsten, maar was er weinig regie op de inhoud. Dat bleek niet goed te werken: de afronding van de ontmoetingsdag verliep rommelig en er konden niet of nauwelijks plekken gecreëerd worden voor de statushouders die verder van de arbeidsmarkt afstonden. Het was in januari duidelijk dat er een meer gezamenlijk plan moest komen, en dat er meer regie moest zijn om dat voor elkaar te krijgen. De ministeries hebben de faciliterende opdracht van RailConnect voor de tweede fase daarom uitgebreid met wat meer accent op regievoering. Bovendien heeft RailConnect ervoor gekozen deze rol steviger aan te zetten door o.a. het initiatief te nemen voor het oprichten van de kopgroep en expertgroep en de ontwerp-sessies te organiseren. Het blijkt echter nog steeds lastig om de regie op de inhoud meer bij de partijen zelf te beleggen, waardoor lastige keuzes vooruitgeschoven worden.
- Een aantal expertgroepleden merkt op dat het proces een stuk langzamer gaat dan ze hadden verwacht. Enerzijds hebben ze daar begrip voor, omdat er veel verschillende partijen betrokken zijn en alles nog ontwikkeld moest worden. Anderzijds is er wel enige ongeduldigheid en het gevoel dat het ook wel wat sneller had gekund.



Deelvraag 2

4

4 Deelvraag 2: activiteiten en resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de pilot in het eerste jaar heeft opgeleverd. We kijken hierbij naar de periode september 2019 tot en met juli 2020. We geven daarmee een voorlopig antwoord op de tweede deelvraag.

Tot welke concrete activiteiten voor statushouders heeft de pilot geleid en wat zijn de eerste resultaten van de pilot voor de statushouders (kandidaten en deelnemers) (tot eind november 2020)?

In de volgende paragraaf bespreken we de uitkomsten van de werving- en selectie tot nu toe. In de paragraaf daarna bespreken we in hoofdlijnen het ontwerp voor het voorschakeltraject dat er nu ligt.

4.2 Uitkomsten werving en selectie

Op 28 november 2019 heeft de ontmoetingsdag plaatsgevonden voor de eerste ronde van werving en selectie. De bedoeling was dat er ongeveer vijftien statushouders een leer-werkplek zouden krijgen en nog eens vijftien ongeveer een halfjaar later. Door de onbekendheid van de werkgevers met de doelgroep enerzijds en van de gemeenten met de functies anderzijds (zoals beschreven in paragraaf 3.2) is de uitnodiging voor de dag breed uitgezet en waren er geen concrete profielen waarvoor gezocht werd. Tijdens de ontmoetingsdag bekeken de werkgevers aan de hand van een kort gesprek en het cv of ze iemand wilden uitnodigen voor een vervolgesprek.

Vijftien personen zijn uitgenodigd voor een vervolg. Daarnaast zijn er nog enkele telefonische opvolgingsgesprekken geweest. Toen in maart 2020 de coronamaatregelen werden afgekondigd waren een aantal van de gesprekken nog gaande. Het werd daardoor te ingewikkeld om werkervaringsplekken of stages aan te bieden, alle nog niet gestarte trajecten zijn vervolgens stopgezet.

Er zijn uiteindelijk vier plekken gecreëerd:

- Twee kandidaten (een man en een vrouw) zijn met een betaalde baan gestart. Het gaat om twee hoger opgeleide medewerkers.
- Eén kandidaat (een vrouw) is op een werkervaringsplek gestart. Zij moest stoppen toen door de coronamaatregelen iedereen vanuit huis moest werken. Het geplande vervolgtraject, een werkervaringsplek bij een ander spoorbedrijf, ging daardoor ook niet door.
- Een kandidaat (een man) krijgt een werkervaringsplek. Om hier aan de slag te gaan, is een digitaal veiligheidspaspoort nodig (DVP). De kandidaat is hiervoor de eerste twee keer niet geslaagd, waarop de gemeente waar de statushouder woont extra taallessen heeft aangeboden. In de zomer van 2020 gaat de kandidaat opnieuw proberen het DVP te halen. Wanneer dat lukt, start een werkervaringsplek van drie maanden, waarbij het de bedoeling is dat het omgezet kan worden in een betaalde baan bij goed functioneren.

De afgelopen maanden zijn er op verschillende momenten mogelijk interessante cv's van statushouders vanuit de gemeenten naar de werkgevers gestuurd. Op basis hiervan zijn er een aantal gesprekken gevoerd en rondleidingen door werkplaatsen gegeven. Dit heeft nog niet geleid tot plaatsingen, deels omdat de coronamaatregelen inwerken lastig maken en omdat de onzekere economische situatie zorgt dat werkgevers huiverig zijn met aannames. Bij in elk geval één werkgever is er momenteel een vacaturestop.

4.3 Ontwikkeling traject tweede tranche

In drie sessies heeft de expertgroep in het voorjaar van 2020 het ‘ontwerp Railtraject statushouders’ ontwikkeld. In de eerste sessie zijn persona’s gemaakt om inzicht te krijgen in ‘voor wie’ het voorschakeltraject bedoeld is en welke behoeften zij hebben. Deze sessie leidde tot de volgende ontwerpuitdaging, geformuleerd vanuit de ‘gebruiker’:

‘Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we een Railtraject ontwerpen dat mijn menselijke behoeften vervult? Ik wil waarde toevoegen voor mijn werkgever en een volwaardig medewerker zijn, omdat ik echt bijdraag aan de doelstellingen van de organisatie waar ik werk. Het railtraject moet passen bij mijn specifieke leer- en ontwikkelbehoeften. Randvoorwaarden moeten zijn ingevuld zodat ik ruimte en tijd heb om te groeien.’⁵

In de tweede sessie zijn voor drie thema’s ontwerpeisen geformuleerd die aansluiten op de ontwerpuitdaging. De thema’s waren: 1) opleiding; 2) werkvloer; en 3) randvoorwaarden. De persona’s dienen hierbij als inspiratie: de eisen moesten aansluiten bij de eerder geformuleerde behoeften. De genoemde ontwerpeisen, in de vorm van vragen, zijn:

- Opleiding
 - Hoe kunnen we zorgen dat werken en leren vanaf het begin wordt geïntegreerd?
 - Hoe kunnen we zorgen voor een optimale verhouding tussen werken en leren?
 - Hoe kunnen we de deelnemers begeleiden in het traject?
 - Hoe kunnen we optimaal maatwerk toepassen?
 - Hoe kunnen we zorgen voor het juiste opleidingsinstituut?
 - Hoe kunnen werkgevers en opleidingsinstituut samenwerken?
 - Hoe kunnen de statushouders van elkaar leren (bijvoorbeeld VIA leergroepen)?
 - Hoe kunnen we zorgen voor de juiste onboarding, bijvoorbeeld werkcultuur?
- Werkvloer
 - Hoe kunnen we zorgen dat de huidige omgeving meegenomen wordt, over context en begrip statushouder?
 - Hoe kunnen we ervoor zorgen dat statushouders de gebruiken en gewoonten op de werkvloer leren kennen?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er maatwerk geboden wordt in de begeleiding?
 - Hoe kunnen we zorgen dat de betrokkenheid van begeleiders/managers hoog blijft?
 - Hoe kunnen we zorgen dat mijlpalen duidelijk zijn en behaald worden?
 - Hoe kunnen we zorgen dat de werkvloer herkenbaar is voor de medewerker in het programma? Verschil tussen werkvloer buiten/binnen. Verschil tussen werk/denk niveau.
- Randvoorwaarden
 - Hoe kunnen we zorgen dat een jobcoach maatwerk kan bieden?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er een geschikte buddy wordt gevonden bij de werkgever?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er korte lijnen tussen gemeente en werkgever?
 - Hoe kunnen we zorgen voor een inclusieve teamcultuur?
 - Hoe kunnen we zorgen dat statushouders in het railtraject een gratis OV-pas krijgen?
 - Hoe kunnen we zorgen dat statushouders voldoende inkomen genereren en daardoor geen uitkering meer nodig hebben?

In de laatste sessie is het ontwerp verder aangescherpt, waarbij het thema opleiding gesplitst is in mbo/bbl en hbo. De aangescherpte versie is gepresenteerd aan drie uitgenodigde statushouders. Zij konden hierop reageren en eventueel suggesties doen. Het ontwerp dat er nu ligt voorziet per thema (mbo/bbl, hbo, werkvloer en randvoorwaarden) in een overzicht van ideeën, behoeften en al bestaande materialen. Het ontwerp is tijdens de laatste ontwerpessie vergeleken met een ladekast: het bevat allemaal ‘lades’ met ideeën en materialen; en per persoon zal bekeken moeten worden welke ‘lades’ van toepassing zijn.

⁵ De ontwerpuitdaging is later aangescherpt. Hier is de laatste versie opgenomen.

Het ontwerp voorziet dus momenteel niet in een concrete aanpak van het voorschakeltraject, maar in voorwaardes, ideeën, behoeften en materialen. Er is nog een flinke stap te zetten om hiervan een voorschakeltraject te maken waar deelnemers aan mee kunnen doen. Tijdens een korte evaluatie van het ontwerptraject, aan het einde van de derde ontwerpessie, wordt dit benoemd door de expertgroepleden. En ook in de interviews komt dit naar voren. Hoe die stap gezet gaat worden, is echter nog onduidelijk. Bovendien lijken daar verschillende wensen over te bestaan: de een wil meer maatwerk kunnen toepassen en als werkgever zelf kijken welke 'lades' van het ontwerp nodig zijn, terwijl de ander een meer gezamenlijk programma wil opstellen. In juli zijn, op voorstel van RailConnect, twee werkgevers elk gekoppeld met een gemeente om zelf vorm te gaan geven aan het voorschakeltraject. Daarmee lijkt het de richting op te gaan van individuele trajecten georganiseerd per werkgever.

Een concrete stap in het creëren van de werkplaatsen is genomen in september 2020 toen tijdens de kopgroepvergadering bedrijven hebben toegezegd hoeveel plekken zij per 1 januari 2021 beschikbaar zullen stellen. Het gaat om de volgende verdeling:

| Bedrijf | Aantal toegezegde plekken per 1 januari 2021 |
|---------------------|--|
| Arriva | 6 |
| ProRail | 6 |
| Strukton | 6 |
| BAM | 3 |
| Voestalpine RailPro | 2 |
| Conclusion | 2 |
| Movares | 1 |

Met de vier al gemaakte matches zou het totaal per 1 januari 2021 op de beoogde dertig statushouders komen te liggen.



Slotbeschouwing

5

5 Slotbeschouwing

5.1 Inleiding

In het vijfde en laatste hoofdstuk van het tussenrapport zetten we de belangrijkste bevindingen tot nu toe uiteen. We gebruiken daarbij weer de elementen uit het denkraam cocreatie.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de pilot op een aantal van de elementen goed op weg is, vooral 1) belangen en gewenste uitkomsten en 2) legitimiteit en vertrouwen. Er wordt over het algemeen openheid ervaren, er is vertrouwen in elkaars bedoelingen en er wordt weinig concurrentie ervaren. De werkgevers vertellen dat zij met de pilot breder willen bijdragen dan alleen aan hun eigen organisatie, ook aan de toekomst van de sector. Zij zien een gezamenlijk probleem (krapte op de arbeidsmarkt) en in de pilot een gezamenlijke oplossing. Daardoor zijn de belangen van de werkgevers weinig concurrerend. De gemeenten hebben weliswaar een ander belang dan de werkgevers (plekken vinden voor 'hun' statushouders), maar wel een die goed aansluit op de belangen van de werkgevers.

Tegelijk is er een jaar na de start van de pilot nog veel onduidelijk. Op vier van de acht elementen in het bijzonder zien wij dat de pilot moeizaam loopt: 1) coördinatie en regie; 2) commitment en flexibiliteit; 3) consensus en duidelijkheid; 4) capaciteit. In paragraaf 5.2 en 5.3 lichten we dit verder toe. Een en ander zorgt ervoor dat er nog veel moet gebeuren om in januari 2021 dertig statushouders te laten starten, en het bovendien nog niet duidelijk is wat er daarvoor precies moet gebeuren. De expertgroepen zien bij elkaar enthousiasme en goede wil, maar merken ook op dat het proces niet snel gaat. De meeste leden waarderen weliswaar dat er tijd wordt genomen om te bespreken wat er nodig is voor een goed traject, maar noemen ook dat concrete resultaten lang op zich laten wachten. Er wordt urgentie gevoeld om nu aan de slag te gaan en meer resultaatgericht te gaan werken.

5.2 Waar is het eigenaarschap en wie neemt de regie?

We zien in de pilot dat de regie het eerste pilotjaar onduidelijk en onvoldoende is belegd.⁶ De partijen die zijn aangesteld om te faciliteren nemen in de praktijk de regierol op zich, met name RailConnect, maar indachtig de cocreatie dragen zij vooral zorg voor het proces en nemen ze geen regie over de inhoud van de pilot. Het eigenaarschap bij de andere partijen ontbreekt: zij merken ook dat er onvoldoende regie is en kijken naar RailConnect om ook die inhoudelijke rol steviger op zich te nemen. Zij zien voor RailConnect bijvoorbeeld een rol in het doorhakken van knopen over hoe het voorschakeltraject eruit gaat zien (zie ook het punt hieronder) en hoe de taken verdeeld moeten worden. RailConnect ziet die rol echter niet voor zichzelf weggelegd en wil het eigenaarschap juist bij de partijen houden. Des te meer omdat de taak van RailConnect stopt na december 2020. RailConnect heeft daarom in de kopgroep al aangegeven dat het nodig is voor december 2020 na te denken over hoe ze de regie willen beleggen vanaf januari 2021 en daar ook voorbereidingen voor te treffen.

Vanuit de literatuur zien we verschillende mogelijkheden waarop de partijen de regie kunnen gaan vormgeven vanaf januari 2021. In hoofdstuk 2 presenteerden we drie vormen van governance: gedeeld, door één partij, of via een Network Administrative Organisation (NAO). In het geval van de pilot lijken de vormen met één partij of oprichting van een NAO het meest voor de hand liggend. Wel zou dat in beide gevallen samen moeten gaan met duidelijke afspraken over de invulling van de regierol. Wanneer één partij de regie op zich neemt, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat deze partij bij meningsverschillen en conflicten beslissingen kan nemen zonder dat dat het vertrouwen van het netwerk schaadt (door bijvoorbeeld consequent in het eigen voordeel te besluiten). Wanneer de regie wordt uitbesteed aan een NAO moet goed worden nagedacht over de wens die er nu al is voor een inhoudelijke rol van de regie (dus bijv. knopen doorhakken), en niet alleen een faciliterende. Het is de vraag of een NAO daarin voldoende kan voorzien.

⁶ Dit hebben we ook geconstateerd in de tussentijdse verslagen die wij hebben uitgebracht aan het ministerie van SZW in december 2019 en mei 2020.

5.3 Hoe komt men tot consensus over het voorschakeltraject en waar komen de middelen vandaan?

Ondanks dat er een ontwerp ligt voor het voorschakeltraject is er nog veel onduidelijk over hoe dit concreet wordt ingevuld. Enerzijds is er een sterke wens om maatwerk te bieden. Werkgevers hebben verschillende profielen en zoeken naar andere werknemers: andere opleidingseisen en andere werkzaamheden vragen om verschillende niveaus, ervaringen en interesses bij statushouders. Bovendien willen de partijen in hun aanbod zoveel mogelijk aansluiten bij wat een individuele statushouder nodig heeft. Dit pleit ervoor dat elke partij zijn eigen traject gaat inrichten, al dan niet aangevuld met gezamenlijke intervisiebijeenkomsten. Anderzijds willen werkgevers profiteren van de schaalvoordelen die een gezamenlijk voorschakeltraject met zich meebrengt. Taallessen zijn goedkoper in te zetten voor een groepje dan voor ieder apart. Ook zouden werkgevers graag de mogelijkheid hebben gebruik te maken van instrumenten die andere werkgevers al hebben.

Over de manier waarop deze wensen verenigd kunnen worden, zijn nog geen keuzes gemaakt. Met de huidige ontwikkelingen, waarbij een werkgever direct aan één gemeente wordt gekoppeld, lijkt de pilot de richting van trajecten per werkgevers op te bewegen. Het debat hierover is echter nog niet afgerond.

De vraag waar de middelen voor de pilot vandaan komen, speelt ook een rol in de te nemen keuze. Gaan de partijen vooral hun eigen trajecten financieren of komt er een gezamenlijk projectbudget waaruit (modules van) het voorschakeltraject gefinancierd kunnen worden?



Bijlage

6

6 Bijlage 1: Literatuurlijst

- Ansell, C. en A. Gash (2007) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:543-571.
- Bekkers, V. en A. Meijer (2010) *Cocreatie in de publieke sector; Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bekkers, V., J. Edelenbos en B. Steijn (2011) *Innovation in the public sector; Linking capacity and leadership*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Berlo, D. van (2012) *Wij, de overheid; Cocreatie in de netwerksamenleving*. Programma ambtenaar 2.0
- Bleeker, Y, M. Blommesteijn, J. van der Wel en M. Witvliet (2015) "Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt" *Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bremekamp, R, E. Kaats, W. Opheij en I. Vermeulen (2010) Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. *Holland/Belgium Management Review* 130:8-15.
- Dozy, M. (2011) Interorganisatieel samenwerken. In: G. van den Brink en M. Bruinsma (red.) *De aanhouder wint; Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Politieacademie/Movisie. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Einbinder, S, P. Robertson, A. Garcia, G. Vuckovic en R. Patti (2000) Interorganizational collaboration in social service organizations: A study of the prerequisites to success. *Journal of Children and Poverty* 6(2):119-140.
- Galvagno, M. en D. Dalli (2014) Theory of value co-creation: a systematic literature review. *Managing Service Quality* 24(6):643-683.
- Klijn, E., J. Edelenbos en B. Steijn (2010) Trust in governance networks; its impact and outcomes. *Administration and Society* 42(2):193-221.
- Mandell, M. en R. Keast (2008) Evaluating the effectiveness of interorganisational relation through networks; developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review* 10(6):715-731.
- Payne, A., K. Storbacka en P. Frow (2008) Managing the co-creation of value. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36:83-96.
- Provan, K. en R. Lemaire (2012) Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review* 72(5):638:648.
- Provan, K.G. en H.B. Milward (2001) Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organisational networks. *Public Administration Review* 61(4):414-423.
- Provan, K.G. en P. Kenis (2008) Modes of Network Governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2):229-252.
- Staal, M. en N. de Koning (2010) *Co-creatie: het speekwartier is voorbij*. Whitepaper. Delft: TNO Informatie en communicatietechnologie.
- Verschuere, B. en T. Steen (2016) Cocreatie en coproductie van publieke diensten: een uitdaging. *Impuls* 2:7-12.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl