



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie STiP-regeling

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Vera Haanstra, MSc
Adriaan Oostveen, MSc (projectleider)
Joris Timmerman, MA MMC
Drs. Hetty Vissee

Amsterdam, 18 november 2020
Publicatienr. 20058

© 2020 RegioPlan, in opdracht van gemeente Den Haag

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 vervaelvoudigd, 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

1 Inleiding	1
1.1 Evaluatie van de STiP-regeling	1
1.2 Context en aanleiding	1
1.3 Doelstelling en vraagstelling onderzoek	2
1.4 Methoden	2
1.5 Leeswijzer	3
2 De regeling STiP	5
2.1 Regeling STiP	5
2.2 Beleidstheorie	7
3 Uitvoering van de regeling	14
3.1 De deelnemers en werkgevers	14
3.2 Werving deelnemers en werkgevers	16
3.3 Matching STiP-baan	19
3.4 Ontwikkeling	22
3.5 Begeleiding na de plaatsing	23
3.6 Scholing	29
3.7 Doorstroom naar regulier werk	31
3.8 Contextfactoren	34
4 Resultaten en toegevoegde waarde	37
4.1 Uitstroom naar werk	37
4.2 Uitval uit de STiP-baan	39
4.3 Vergelijking STiP-deelnemers met vergelijkingsgroep	40
4.4 Bredere baten van de regeling	41
4.5 Toetsing van de beleidstheorie	44
5 Samenvattende conclusie en adviezen	49
5.1 Uitvoeringsproces	49
5.2 Resultaten	51
5.3 Toegevoegde waarde	52
5.4 Adviezen voor verbetering	53
Bijlage 1 – Geraadpleegde documenten	57
Bijlage 2 – Methodologische verantwoording	58
Bijlage 3 – Volledige vraagstelling	62



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Evaluatie van de STiP-regeling

Sinds januari 2017 biedt de gemeente Den Haag aan Hagenaars met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de kans om aan de slag te gaan in een gesubsidieerde STiP-baan (Sociaal Traject in Perspectief). Het doel is dat de deelnemers zich in hun STiP-baan kunnen ontwikkelen en op termijn duurzaam kunnen uitstromen naar regulier werk.

Aan de gemeenteraad is toegezegd de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken in primair en voortgezet onderwijs te evalueren. Daarnaast bestaat de behoefte aan inzicht in hoe de regeling waar nodig geoptimaliseerd kan worden. Het voorliggende rapport doet verslag van de evaluatie van de STiP-regeling, die RegioPlan op verzoek van de gemeente Den Haag heeft uitgevoerd. Voor een beknopt en zelfstandig leesbaar overzicht van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek, verwijzen we u graag naar hoofdstuk 5 van dit rapport.

1.2 Context en aanleiding

STiP-regeling

De doelgroep bestaat uit mensen met een bijstandsuitkering, die de aansluiting op de arbeidsmarkt niet kunnen maken en die daardoor het risico lopen om langdurig of zelfs structureel aan de kant te blijven staan. Het gaat om mensen met een lage loonwaarde (doelgroep banenafpraak) en werkzoekenden van 56 jaar of ouder.

In een STiP-baan verrichten zij additionele werkzaamheden bij een werkgevers in de (semi)publieke sector (zoals stichtingen, maatschappelijke organisaties, zorginstellingen).¹ Doordat de werkzaamheden additioneel zijn is er geen sprake van verdringing. STiP-deelnemers zijn bij de STiP-werkgever in loondienst en hebben een arbeidscontract; ze ontvangen dus geen bijstandsuitkering. De werkgever ontvangt een STiP-subsidie van de gemeente ter compensatie van de begeleidingskosten van de STiP-deelnemer.² De STiP-baan is tijdelijk en is bedoeld om de deelnemers werkervaring op te laten doen en zich te ontwikkelen. De regeling beoogt hen hiermee in staat te stellen om direct na afloop van het traject door te stromen naar regulier werk.

Regeling conciërgetaken

Aanvullend op de STiP-regeling is in 2017 de subsidieregeling conciërgetaken in het primair en voortgezet onderwijs in werking getreden. Deelnemers gaan bij scholen voornamelijk aan de slag als conciërges en klassenassistenten, en bieden daar additionele ondersteuning. De gedachte is dat leerkrachten en docenten hierdoor meer tijd en aandacht kunnen geven aan het lesgeven. In afwijking van de STiP-regeling zijn de trajecten niet begrensd in duur.

De gemeente Den Haag beoogde met de twee regelingen in totaal 1.000 gesubsidieerde banen te realiseren, waarvan 900 via de STiP-regeling en 100 via de aanvullende subsidieregeling conciërgetaken in het onderwijs. Het creëren van banen is niet het enige doel. De STiP-baan wordt ingezet als re-integratie-instrument om de kansen op een reguliere baan voor mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie te vergroten. De STiP-baan is een middel om via werkervaring, aangevuld met scholing en begeleiding door te stromen naar een reguliere baan. Per 1 juli 2020 is een aangepaste STiP-regeling ingevoerd die buiten de afbakening van dit evaluatieonderzoek valt. Dit onderzoek richt zich dus op de uitvoering van de STiP-regeling vanaf januari 2017 tot en met juni 2020.

Aan de gemeenteraad is toegezegd de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken in primair en voortgezet onderwijs te evalueren. Dit vormt de aanleiding van het voorliggende onderzoek.

¹ Voor de sector horeca is hierop een uitzondering gemaakt. Dit is de enige commerciële sector die ook mag deelnemen aan de STiP-regeling.

² De STiP subsidie vormt een aanvulling op eventuele andere financiële tegemoetkomingen die de werkgever (mogelijk) ontvangt, zoals loonkostensubsidie en het loonkostenvoordeel.

1.3 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

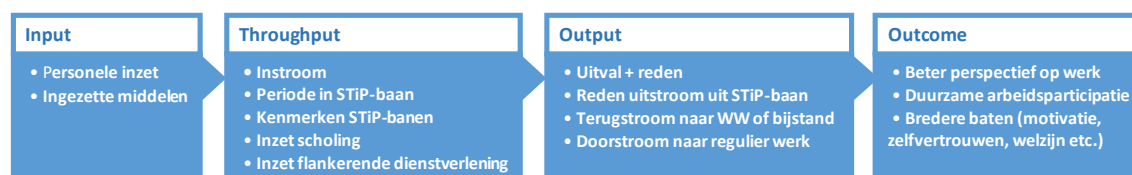
De doelstelling van het voorliggende evaluatieonderzoek is:

1. inzicht verkrijgen in de opbrengsten van de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken;
2. aanknopingspunten bieden om de regelingen, waar nodig, te optimaliseren.

Deze evaluatie heeft betrekking op alle kandidaten die tussen 1 januari 2017 en 1 maart 2020 gebruik hebben gemaakt van de subsidieregeling STiP-banen en de aanvullende subsidieregeling conciërgetaken in het onderwijs. Een aanzienlijk deel van de kandidaten is nog actief in een STiP-baan, waardoor het op dit moment nog te vroeg is om voor de totale groep uitspraken te doen over de behaalde resultaten. Ook kan hierdoor nog beperkt zicht verkregen worden in de effecten op de langere termijn.

Hieronder treft u de beknopte vraagstelling van het onderzoek (de uitgebreide vraagstelling is weergegeven in bijlage 3).

1. **Input en beleid:** Welke middelen en instrumenten zijn ingezet in de STiP-regeling? Wat zijn de achterliggende veronderstellingen en beoogde werkzame mechanismen in het beleid?
2. **Proces:** Is de STiP-regeling uitgevoerd zoals beoogd? Zijn er gaandeweg veranderingen in de uitvoering opgetreden en zo ja waarom? Welke knelpunten, succesfactoren en randvoorwaarden ervaren de uitvoerders in de uitvoering en samenwerking in het kader van de regeling?
3. **Throughput en output:** Wie zijn bereikt met de regeling, welke dienstverlening hebben zij ontvangen en welke uitkomst had de regeling voor hen?
4. **Outcome:** Hoe ziet het arbeidsmarktperspectief na deelname aan de STiP-baan eruit, en in hoeverre is dit beter dan dat van vergelijkbare niet-deelnemers?
5. **Outcome:** Hoe beoordelen professionals, werkgevers en kandidaten de bijdrage van het STiP-programma/de regeling aan de verbetering van arbeidsmarktkansen (bijv. werknemersvaardigheden, vakvaardigheden) en perspectief in bredere zin (bijv. motivatie, zelfvertrouwen, welzijn, gezondheid, zelfredzaamheid) door de STiP-regeling?
6. **Context:** Welke contextfactoren spelen een rol bij behaalde resultaten en effecten (o.a. arbeidsmarkt, gemeentelijke ontwikkelingen, de organisatiecontext, wetgeving et cetera)?
7. **Advies:** Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek voor de verdere invulling en ontwikkeling van de STiP-regeling in de toekomst? Welke uitvoerbare verbetermogelijkheden kunnen geïdentificeerd worden?



1.4 Methoden

Als basis voor deze evaluatie hanteren we het denkkader van de 'realistic evaluation'. Dit gaat uit van het principe dat een goede beleidsevaluatie niet alleen de output en outcome meet, maar ook in kaart brengt hoe het uitvoeringsproces is verlopen en wat de werkzame mechanismen zijn in het beleid (de 'beleidstheorie'). Het onderzoek bestaat daarom uit een kwantitatief en een kwalitatief onderzoeksdeel. Deze aanpak zorgt voor een beter begrip van het 'verhaal achter de cijfers' en biedt concrete aanknopingspunten voor verbetering. Een uitgebreide methodologische verantwoording treft u in bijlage 2.

Kwalitatief onderzoeksdeel

Voor het kwalitatieve onderzoeksdeel zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- **documentstudie** van gemeentelijke stukken over de inrichting en uitvoering van de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken (inclusief een intern uitgevoerde tussenevaluatie uit 2019);

- **interview** met **beleidsmedewerkers** van de gemeente Den Haag en het **hoofd van het STiP-team**;
- **groepsinterview** met **uitvoerders** van het STiP-team (vier werkbegeleiders en drie accountmanagers);
- **interviews** met 15 **STiP-werkgevers**;
- **interviews** met 22 **STiP-deelnemers**.

In verband met het coronavirus zijn alle interviews telefonisch of via videogesprekken afgenomen.

Opbrengsten van het kwalitatieve onderzoeksdeel zijn (1) een reconstructie van de beleidstheorie, (2) een toets of het beleid in de praktijk zo is uitgevoerd als beoogd en (3) ervaringen van betrokkenen over de mate waarin de veronderstelde werkzame mechanismen in de praktijk daadwerkelijk optreden.

Kwantitatief onderzoeksdeel

We brengen de output en outcome van de STiP-regeling in beeld door de beschikbare gemeentelijke gegevens over de deelnemers te koppelen aan CBS-microdata. Deze microdata biedt inzicht in onder andere hun deelname aan werk en hun eventuele beroep op een WW-uitkering na het einde van de STiP-baan. Deze microdata zijn betrouwbaar en uniform, en bieden op maandbasis inzicht in de deelname aan werk (ook na hun uitstroom uit een STiP-baan).

In de uitvoering van de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken is niet voorzien in een 'randomized controlled trial' (RCT). Dat wil zeggen, de doelgroep is niet 'at random' verdeeld in een experimentele en een controlegroep met als doel om de netto-effectiviteit van de regeling vast te kunnen stellen. Om alsnog een indicatie van de effectiviteit van de regeling te kunnen bieden, vergelijken we de resultaten van de groep STiP-deelnemers met een vergelijkingsgroep van niet-deelnemers die rond dezelfde periode ook een bijstandsuitkering ontvingen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de STiP-regeling (inclusief de aanvullende regeling conciërgetaken) in detail beschreven, en lichten we de beleidstheorie van de regeling toe. Vervolgens laat hoofdstuk 3 zien hoe de uitvoering van de regeling is verlopen, en hoe het proces wordt ervaren door uitvoerders, deelnemers en werkgevers. Hoofdstuk 4 biedt een inkijk in de resultaten en toegevoegde waarde van de regeling, zowel gebaseerd op de kwantitatieve resultaten als op de ervaring van de betrokkenen. Tot slot formuleren we in hoofdstuk 5 onze algemene conclusies ten aanzien van de vraagstelling en doen we een aantal aanbevelingen voor verbetering van de STiP-regeling.

De regeling STiP

2

2 De regeling STiP

2.1 Regeling STiP

Hieronder beschrijven we de STiP-regeling en de aanvullende regeling conciërgetaken. Relevant om te benoemen is dat de STiP-regeling tussentijds op een aantal punten is aangepast, op 3 juli 2019. Deze wijzigingen worden separaat genoemd.

Aanleiding en doel

De STiP-regeling kwam tot stand in een periode dat er veel mensen in de bijstand verbleven en er in Den Haag een tekort was aan banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Als onderdeel van de 'Extra impuls werkgelegenheid' uit 2016 is daarom besloten de werkgelegenheid additioneel te stimuleren via gesubsidieerde arbeid voor mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt via de STiP-regeling, die vanaf 1 januari 2017 in werking trad. De gemeente Den Haag beoogde met de STiP-regeling (inclusief de regeling conciërgetaken) in totaal 1.000 gesubsidieerde banen te realiseren, waarvan 900 via de STiP-regeling en 100 via de aanvullende subsidieregeling conciërgetaken in het onderwijs. Het doel van de STiP-regeling is dat de deelnemers zich in hun STiP-baan kunnen ontwikkelen en op termijn duurzaam kunnen uitstromen naar regulier werk. Er is destijds geen concrete uitstroombestemming geformuleerd.

Doelgroep

De doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden die de aansluiting op de arbeidsmarkt niet kunnen maken en die daardoor het risico lopen om langdurig aan de kant te blijven staan. Het gaat om mensen met een lage loonwaarde (doelgroep banenafpraak) en werkzoekenden van 56 jaar of ouder. Het betreft bijvoorbeeld mensen die langdurig werkloos zijn, fysieke of psychische beperkingen hebben, laagopgeleiden, of mensen die (nog) niet goed kunnen omgaan met de druk van een reguliere baan. Ook 56-plussers zonder arbeidsbeperking komen in aanmerking voor de regeling, maar in de praktijk zijn uitsluitend 56-plussers ingestroomd die ook een verminderde loonwaarde hadden.

Kenmerken STiP-werkgevers

De groep werkgevers die gebruik mag maken van de STiP-regeling is in de regeling beperkt tot '*rechtspersonen zonder winstoogmerk*'. Dit wordt vertaald naar (1) overheidsorganisaties en (publieke) uitvoeringsorganisaties daarvan en (2) overige door het college aan te wijzen rechtspersonen. Met het tweede deel behoudt de gemeente het recht voor om nog andere rechtspersonen aan te wijzen die gebruik mogen maken van de regeling. In de praktijk gaat het om werkgevers in de (semi)publieke sector, te weten de zorg en het welzijnswerk, de gemeente en sportverenigingen. De gemeente maakt één uitzondering op het criterium van het niet hebben van een winstoogmerk: werkgevers in de hotelsector mogen namelijk ook STiP-banen creëren.³

Kenmerken STiP-banen

Voor een STiP-baan gelden in de regeling de volgende criteria:

- Een STiP-baan wordt gerealiseerd op basis van een dienstbetrekking van **minimaal drie jaar**.
- Een STiP-baan betreft normaliter 80 procent van een fulltime werkweek volgens de cao van de STiP-werkgever, wat doorgaans neerkomt op 32 uur per week.⁴
- De STiP-deelnemer ontvangt minimaal **minimumloon** of het van toepassing zijnde **cao-loon** (uiteraard verrekend naar het aantal gewerkte uren per week).
- Een STiP-baan mag niet langer duren dan **drie jaar** (voor de instroom tussen 1 januari 2017 en 2 juli 2019) of **één jaar** (voor de instroom vanaf 3 juli 2019).
- De STiP-baan mag **niet** leiden tot **ongeoorloofde staatssteun**.⁵

³ De regeling biedt ruimte om per aanvullend collegebesluit bepaalde rechtspersonen buiten overheidsorganisaties en (publieke) uitvoeringsorganisaties aan te wijzen als ontvanger van STiP-subsidie. De uitzondering voor de hotelsector is nooit geformaliseerd in een collegebesluit, maar in de uitvoering wel als zodanig geïmplementeerd.

⁴ Volgens de regeling bedraagt een STiP-baan **minimaal 24 uur** per week, omdat dit de ondergrens is om gebruik te kunnen maken van het loonkostenvoordeel. Echter, in de praktijk wordt een werkweek van 24 uur alleen bij wijze van uitzondering toegepast.

⁵ De regeling stelt dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun voor zover het de doelgroep Dienst van algemeen economisch belang (DEAB) betreft en voor zover de subsidie-aanvrager in totaal binnen drie jaar na aanvraag niet meer dan 200.000 euro subsidie van de gemeente ontvangt (in lijn met de Europeesrechtelijke de-minimisregeling).

- Een STiP-baan mag **niet** leiden tot **concurrentievervalsing**. Dit betekent dat de dienstbetrekking geen commerciële werkzaamheden mag betreffen en niet mag leiden tot veranderende concurrentieverhoudingen via lagere prijzen.
- Een STiP-baan mag **niet** leiden tot **verdringing** van regulier werk. Dit betekent dat sprake moet zijn van additioneel werk, en dat niet voorafgaand betaalde functies zijn verdwenen om ruimte te maken voor de STiP-deelnemer. De gemeente heeft een afzonderlijk protocol opgesteld dat gericht is op het voorkomen van verdringing.⁶

Uitvoering

De STiP-regeling wordt uitgevoerd door het STiP-team, bestaande uit werkbegeleiders en accountmanagers. De werkbegeleiders zijn verantwoordelijk voor de werving van STiP-deelnemers en de individuele begeleiding van de STiP-deelnemers, en de accountmanagers doen de werving en begeleiding van werkgevers. Het matchen van deelnemer en werkgever wordt primair door de accountmanager uitgevoerd, maar kan ook door de werkbegeleider gedaan worden.

Activiteiten

Uit de regeling volgt dat STiP-deelnemers bij hun STiP-werkgever additionele werkzaamheden uitvoeren. Op basis van de intern uitgevoerde tussenevaluatie en onze gesprekken met de uitvoerders beschrijven we het werkproces als volgt:

- De dagelijkse aansturing en begeleiding op de werkvloer wordt door de werkgever verzorgd. Daarnaast worden STiP-deelnemers begeleid door een werkbegeleider van de gemeente, die periodiek contact heeft om te bespreken hoe het werk verloopt en waar nodig ondersteuning biedt.
- De werkbegeleider bespreekt met de deelnemer welke mogelijke knelpunten er spelen in zijn privéleven die een belemmering kunnen worden voor het werk (bijvoorbeeld de thuissituatie, financiën, woning, gezondheid, taal et cetera). Waar nodig kan de werkbegeleider de deelnemer doorverwijzen naar flankerende voorzieningen om eventuele problemen op te lossen.
- De werkbegeleider stelt met de deelnemer een ontwikkelplan op en biedt kansen op training en scholing om bij te dragen aan zijn ontwikkeling en uitstroomkansen naar regulier werk. Van werkgevers wordt ook verwacht dat zij bijdragen aan de ontwikkeling van de deelnemers.
- De werkbegeleider bespreekt met de deelnemer welke mogelijkheden er zijn om na de STiP-baan door te stromen naar regulier werk.

Financiering

STiP-deelnemers zijn bij de STiP-werkgever in loondienst en hebben een arbeidscontract; ze ontvangen dus geen uitkering. De werkgever ontvangt een STiP-subsidie ter compensatie van de kosten voor begeleiding en ontwikkeling van de STiP-deelnemer. De STiP-subsidie vormt een aanvulling op eventuele andere financiële tegemoetkomingen die de werkgever (mogelijk) ontvangt, zoals loonkostensubsidie en het loonkostenvoordeel. De STiP-subsidie bedraagt maximaal €10.000 per jaar of €835 per maand voor een alleenstaande, uitgaande van een dienstverband van minimaal 80 procent van de in de desbetreffende branche gebruikelijke werkweek. Voor kortere werkweken wordt de subsidie naar rato aangepast. Voor gehuwden en samenwonenden geldt een langere minimale werkweek (van 40 uur) en een hogere STiP-subsidie voor de werkgever van €1.040 per maand. Dit is noodzakelijk om deze STiP-deelnemers bijstandsonafhankelijk te laten zijn, aangezien de bijstandsnorm voor hen hoger ligt. Uitgaande van 900 STiP-banen van elk maximaal drie jaar, met een jaarlijkse subsidie van €10.000, is voor de STiP-regeling als geheel in totaal €27 miljoen benoemd als subsidieplafond.

Regeling conciërgetaken

- De ‘Subsidieregeling conciërgetaken in het primair en voortgezet onderwijs Den Haag 2017’ is een aanvulling op de STiP-regeling, bedoeld voor scholen in Den Haag. Naast bijstandsgerechtigden kan ook een beperkt aantal **leerlingen van het praktijkonderwijs** gebruikmaken van de conciërgeregeling.
- Voor de conciërgeregeling geldt een subsidieplafond van **€1 miljoen** per kalenderjaar. De financiering van de regeling wordt verzorgd door de gemeentelijke Dienst OCW.

⁶ Protocol ‘Voorkomen van verdringing en werken zonder loon’.

- Deelnemers gaan bij scholen in het primair of voortgezet onderwijs aan de slag en verrichten ondersteunende taken op facilitair gebied. Daar bieden zij additionele ondersteuning, hetgeen werkzaamheden omvat zoals de klas opruimen, de vaatwasser uitruimen, het plein vegen en containers buitenzetten. De gedachte is dat leerkrachten en docenten hierdoor meer tijd en aandacht kunnen geven aan het lesgeven. In tegenstelling tot de STiP-regeling is de duur van de subsidie niet op voorhand beperkt tot drie jaar.

Wijziging STiP-regeling

Als gevolg van een collegebesluit dat op 2 juli 2019 is gepubliceerd in het gemeenteblad, is er een aantal wijzigingen doorgevoerd in de STiP-regeling. We lichten deze hieronder nader toe.

- De **maximale duur** van een STiP-baan was oorspronkelijk drie jaar. In 2019 is besloten om de doorstroom vanuit een STiP-baan naar een reguliere baan te versnellen, als dat haalbaar was voor de STiP-deelnemer. Hierdoor is de mogelijkheid gecreëerd om op basis van de beschikbare middelen nog een aantal nieuwe kandidaten in 2019 in te laten stromen (het streven was 200 kandidaten). Dit betekende wel dat voor deze groep de maximale duur van de STiP-baan moest worden verkort, omdat binnen de STiP-regeling een subsidieplafond was opgenomen voor de periode 2017 tot en met 2020. Met ingang van 1 juli 2019 is de maximale duur van een STiP-baan daarom ingekort tot één jaar.
- In de regeling is toen ook een handhavingsmogelijkheid opgenomen, omdat in de praktijk was gebleken dat er enkele werkgevers waren, die meer oog hadden voor het organisatiebelang dan voor de ontwikkeling van de STiP-werknemer. Met deze wijziging is de mogelijkheid gecreëerd om in voorkomende gevallen de subsidie stop te kunnen zetten.

Tussenevaluatie

Deze twee hierboven genoemde wijzigingen in de STiP-regeling sloten direct aan bij de aanbevelingen uit de tussenevaluatie van de STiP-regeling, die begin 2019 is uitgevoerd door de gemeente Den Haag.⁷ Een bredere aanbeveling in de tussenevaluatie was om STiP-banen voortaan zo kort als mogelijk en zo lang als noodzakelijk te laten duren. Dit zou het mogelijk maken om zoveel mogelijk nieuwe STiP-kandidaten te plaatsen op de plekken die door uitval of doorstroom vrij zouden komen. Een van de belangrijkste aanbevelingen hierbij was om zo vroeg mogelijk met een werkgever en STiP-deelnemer in gesprek te gaan over de mogelijkheden van uitstroom naar regulier werk. Indien een bepaalde deelnemer tijdens de STiP-baan minder goed in staat zou blijken te zijn om zich verder te ontwikkelen dan eerder werd gedacht en niet de potentie zou blijken te hebben om uit te stromen, dan werd aanbevolen om met dat STiP-traject te stoppen. Als alternatief zou voor deze deelnemer dan volgens de aanbevelingen gekeken kunnen worden naar een beschutte werkplek, vrijwilligerswerk of zorg.

Vervolg: STiP 2020

In het coalitieakkoord 2019-2022 zijn extra middelen vrijgesteld om de STiP-regeling te continueren. Hierop is op 8 juli 2020 de Subsidieregeling STiP-banen 2020 vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten uit het coalitieakkoord en de verbeterpunten uit de tussentijdse STiP-evaluatie meegenomen. De belangrijkste toevoegingen aan de subsidieregeling zijn om de doelgroep uit te breiden naar marktsectoren en een lager subsidiebedrag vast te stellen dan bij organisaties in de (semi)collectieve sector. Daarnaast wordt de maximale duur van het STiP-traject voor de (semi)collectieve sector verlengd naar maximaal twee jaar in plaats van één jaar. Tot slot blijft de aanvullende Subsidieregeling conciërgetaken in het primair en voortgezet onderwijs in stand. Het voorliggende onderzoek gaat uitsluitend over de STiP-regeling 2017 en de lessen hieruit worden benut om STiP 2020 verder te verbeteren.

2.2 Beleidstheorie

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente blijkt dat het initiële einddoel van de STiP-regeling activering van de doelgroep was. Bij aanvang was geen uitstroomtaakstelling vastgelegd, maar STiP is

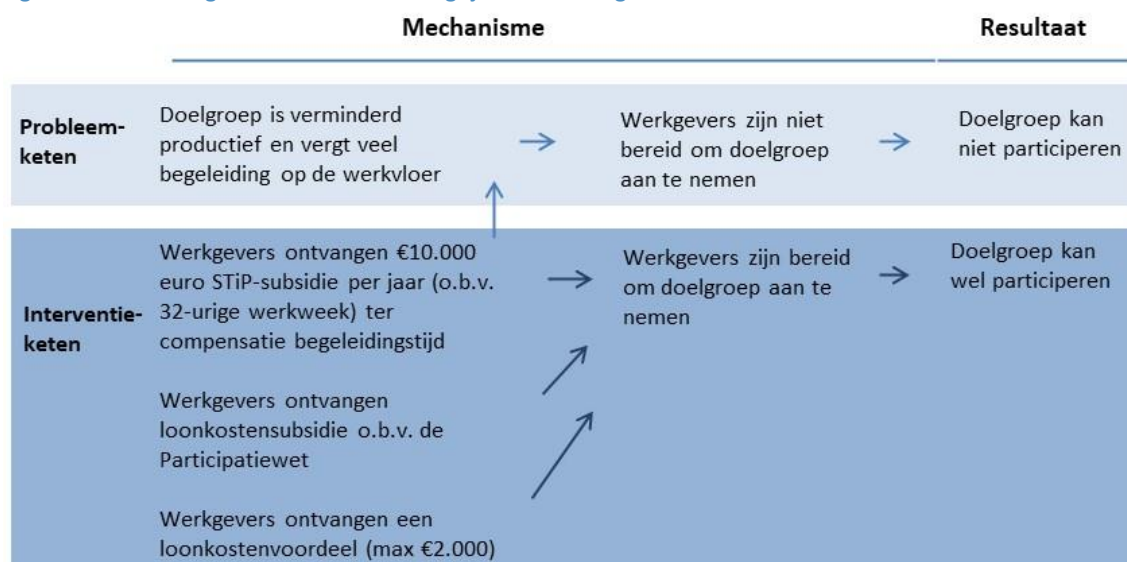
⁷ Gemeente Den Haag, Dienst SZW, Afdeling Beleid, Onderzoek en Projecten, 'Evaluatie STiP-regeling', maart 2019.

altijd gericht geweest op ontwikkeling en re-integratie. Sinds 2019 is de STiP-regeling in sterkere mate gericht op uitstroom naar regulier werk.

Welke onderdelen vormen de kern van de STiP-regeling en op welke wijze wordt verwacht dat deze bijdragen aan het beleidsdoel om arbeidsperspectief te bieden aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? Deze vraag beantwoorden we door het opstellen van een beleidstheorie. Hieronder licht de beleidstheorie de beoogde werkzaamheid van de STiP-regeling toe aan de hand van de vijf onderstaande mechanismen. Elk mechanisme wordt beschreven aan de hand van het onderliggende probleem dat het probeert op te lossen, de wijze waarop de interventie daarop ingrijpt en welk resultaat hiermee beoogd wordt.

1. Omvangrijke subsidiëring
2. Deelname uitkeringsgerechtigde op basis van vrijwilligheid
3. Werving en begeleiding van werkgevers
4. Intensieve, integrale en ontwikkelgerichte begeleiding van deelnemers naar regulier werk
5. Creatie van extra banen aan onderkant arbeidsmarkt, waarmee de dienstverlening van de (semi) collectieve sector wordt versterkt

Figuur 2.1 Beoogd mechanisme 'Omvangrijke subsidiëring'



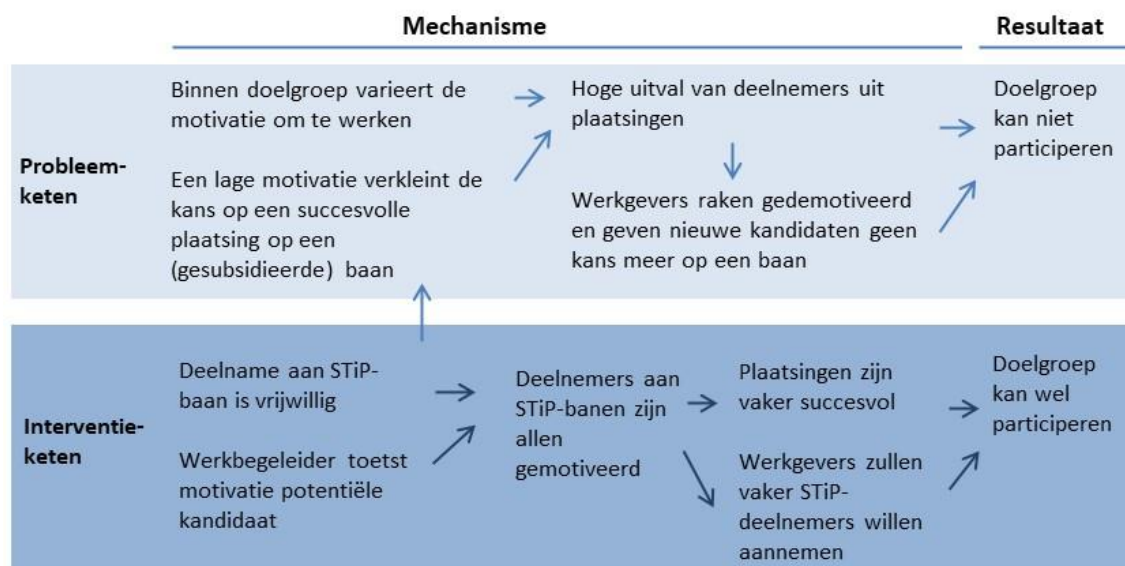
1. Omvangrijke subsidiëring:

- **Aanleiding:** het in dienst nemen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betekent voor een reguliere werkgever het in dienst nemen van mensen die (nog) niet goed matchen met de reguliere functie-eisen. Het kan bijvoorbeeld betekenen dat iemand eerst arbeidsritme moet opbouwen, een relatief lage productiviteit heeft en/of relatief veel begeleidingstijd nodig heeft. De gemeente richt zich specifiek op mensen met een lage loonwaarde van gemiddeld 50 procent en bijstandsgerechtigden van 56 jaar en ouder.⁸ Het reguliere voorzieningenpakket van de gemeente voor kandidaten en werkgevers is voor deze groep vaak onvoldoende.
- **Interventie:** de werkgever ontvangt 10.000 euro STiP-subsidie per jaar (op basis van 32-urige werkweek) om nagenoeg alle werkgeverslasten te dekken die overblijven na de inzet van wettelijke instrumenten uit de Participatiewet en fiscale regelingen. Vanuit de Participatiewet ontvangt de werkgever loonkostensubsidie op basis van een loonwaardemeting en een no-riskpolis voor het financiële risico van ziekteverzuim. De fiscale regeling betreft een loonkostenvoordeel van maximaal 6.000 euro per jaar. De loonkostensubsidie compenseert lagere productiviteit; het loonkostenvoordeel is een algemene tegemoetkoming in de loonkosten en de STiP-subsidie compenseert onder meer extra begeleidingstijd.

⁸ Subsidieregeling STiP-banen Den Haag 2017.

- **Beoogd resultaat:** meer werkgevers zijn bereid om iemand met een grote afstand (tijdelijk) te plaatsen omdat ze financieel gecompenseerd worden.

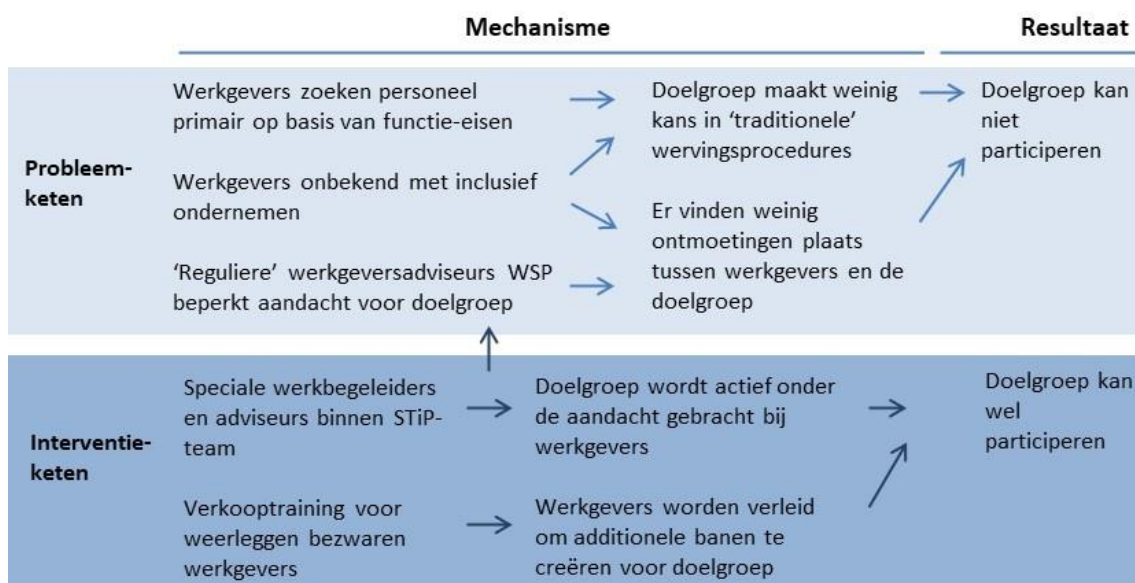
Figuur 2.2 Beoogd mechanisme 'Deelname uitkeringsgerechtigden op basis van vrijwilligheid'



2. Deelname uitkeringsgerechtigde op basis van vrijwilligheid

- **Aanleiding:** het project richt zich op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn grote verschillen binnen deze groep. Dat geldt uiteraard ook voor de mate waarin men gemotiveerd is om aan de slag te gaan in een STiP-baan. Als een kandidaat niet gemotiveerd is, is de kans op een succesvolle plaatsing in een STiP-baan en zeker op doorstroom naar een reguliere baan, klein. De deelnemer zal bijvoorbeeld voldoende gemotiveerd moeten zijn om op tijd op het werk te verschijnen en zal zich moeten inspannen om nieuwe dingen te leren en om het werk gedaan te krijgen. Motivatie is bovendien vaak een van de belangrijkste basiseisen van werkgevers om mensen in dienst te nemen.
- **Interventie:** de gemeente bepaalt in een gesprek met een potentiële kandidaat of een kandidaat voldoende gemotiveerd is voor het werken in een STiP-baan. Motivatie is daarvoor opgenomen in de 'Checklist herkenning profiel en voorwaarden potentiële kandidaat Bijzonder Werk'. Aan de hand van de checklist wordt onder meer aangegeven welke beperkingen iemand heeft en welke contra-indicaties iemand eventueel heeft (zoals acute verslavingsproblematiek) om in aanmerking te komen voor wat in Den Haag 'Bijzonder Werk' wordt genoemd. Onder Bijzonder Werk vallen onder meer beschut werk en de STiP-baan. Specifiek voor de STiP-baan geldt daarin als een aanvullende voorwaarde dat de kandidaat voldoende gemotiveerd moet zijn. Ongemotiveerde personen worden dus niet opgenomen in het STiP-programma. Nadat een kandidaat vrijwillig voor deelname heeft gekozen, is het STiP-traject overigens niet vrijblijvend.
- **Beoogd resultaat:** kandidaten die worden geplaatst zijn in beginsel gemotiveerd om aan de slag te gaan in een STiP-baan. De werkgever en werkbegeleider kunnen bij deze motivatie aansluiten in hun begeleiding van de kandidaat.

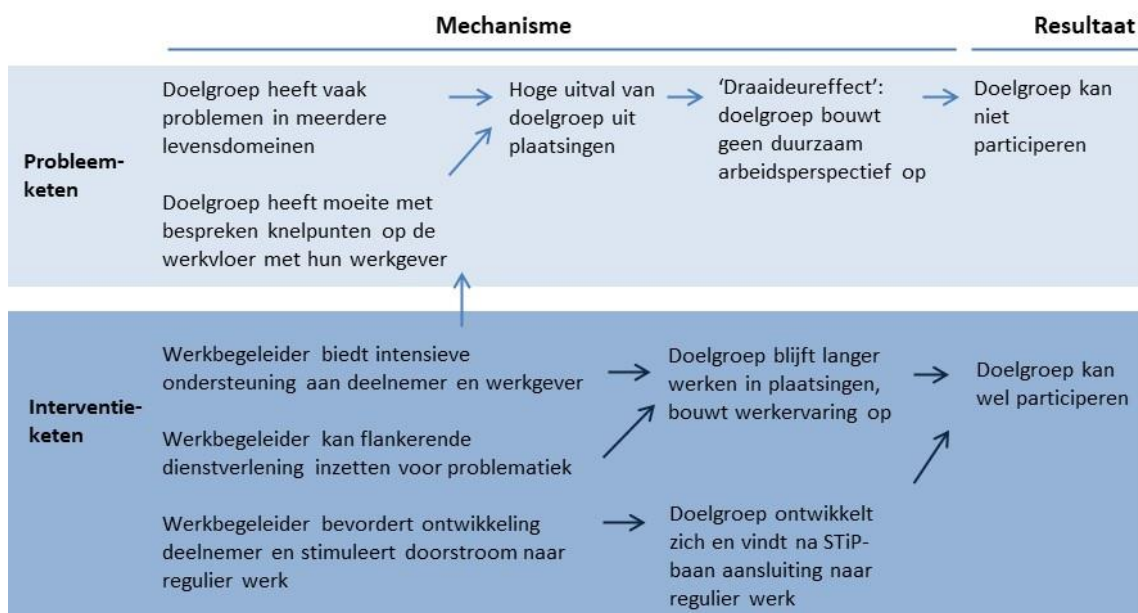
Figuur 2.3 Beoogd mechanisme 'Werving en begeleiding van werkgevers'



3. Werving en begeleiding van werkgevers

- **Aanleiding:** Omdat de STiP-kandidaten een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maken zij weinig kans om via reguliere werving- en sollicitatierondes een werkplek te verwerven bij een werkgever. Dit heeft tot gevolg dat voor de plaatsing van de STiP-kandidaten werkgevers moeten worden gevonden die binnen hun organisatie een (additionele) functie voor een STiP-kandidaat willen creëren. Het werven van werkgevers en het onderhouden van contacten met werkgevers vereist andere vaardigheden dan de begeleiding van kandidaten.
- **Interventie:** De gemeente heeft in het STiP-team naast werkbegeleiders ook accountmanagers voor de werving en begeleiding van werkgevers opgenomen. De taken van de accountmanagers zijn onder meer het creëren van plekken bij werkgevers, contractbeheer, organiseren van loonwaardemetingen en subsidietoekenningen. De accountmanagers hebben onder meer een verkooptraining gevolgd, waarin ze bijvoorbeeld zijn getraind in het weerleggen van bezwaren van werkgevers. Er is gekozen voor het opnemen van accountmanagers in het STiP-team in plaats van gebruik te maken van reguliere accountmanagers van het werkgeversservicepunt. De redenen hiervoor zijn dat het acquireren van plekken voor deze groep en het plaatsen van deze groep complexer is. Daarnaast worden de sectoren waarop STiP zich met name richt (o.a. welzijn, kunst & cultuur, kringloop en stichtingen) over het algemeen niet bediend door de reguliere accountmanagers.
- **Beoogd resultaat:** Het beoogde resultaat is de creatie van 1.000 STiP-banen die perspectief bieden voor de ontwikkeling van de kandidaten en het onderhouden van goede relaties met werkgevers na plaatsing zodat bij problemen effectief geïntervenieerd kan worden.

Figuur 2.4 Beoogd mechanisme 'Intensieve, integrale en ontwikkelgerichte begeleiding naar regulier werk'



4. Intensieve, integrale en ontwikkelgerichte begeleiding van deelnemers naar regulier werk

- **Aanleiding:** de deelnemers hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De belemmeringen verschillen per deelnemer, maar zorgen ervoor dat zij (zeer) moeilijk en niet zelfstandig kunnen instromen in een reguliere baan en/of deze baan niet op eigen kracht kunnen behouden.
- **Interventie:** De interventie bestaat uit intensieve, integrale begeleiding die is gericht op ontwikkeling van de deelnemer en doorstroom naar regulier werk. In 2019 is afgesproken dat de doorstroom vanuit een STiP-baan naar een reguliere baan waar mogelijk wordt versneld.⁹ Dit betekent dat de begeleider in gesprekken met de deelnemer meer aandacht besteedt aan de mogelijkheden van doorstroom. De begeleiding is ontwikkeld in een pilot met TNO gericht op 'methodische kandidaatontwikkeling'. Volgens het hoofd van het STiP-team is de kern hiervan dat goed naar de dromen en wensen van kandidaat wordt geluisterd zodat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij hun motivatie. De gedachte is dat dit het eigenaarschap bij de deelnemer bevordert, en dat daardoor de re-integratie succesvoller zal verlopen.

De werkbegeleider maakt bij de begeleiding gebruik van een Persoonlijk Ontwikkelplan. Dit plan onderscheidt drie soorten aandachtsgebieden:

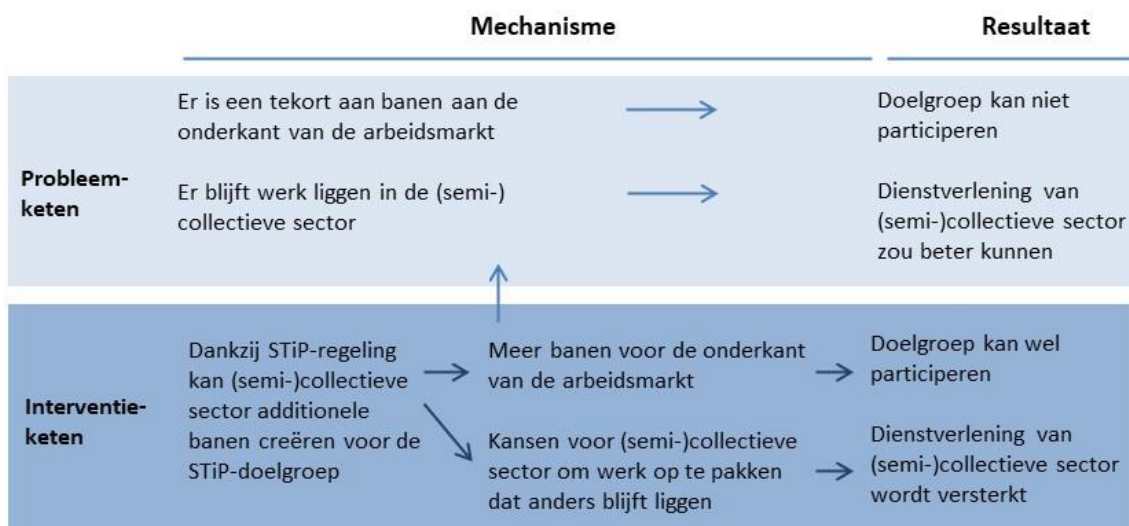
1. **leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix:** o.a. financiën, dagbesteding, huisvesting, gezondheid, sociaal netwerk en maatschappelijke participatie;
2. **werknemersvaardigheden:** o.a. stressbestendigheid, communiceren, afspraken nakomen, zelfstandigheid, samenwerken, doorzettingsvermogen, leervermogen en werkt tempo;
3. **vakvaardigheden/opleidingen/taal**

Ook flankerende voorzieningen en trainingen kunnen worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn schuldhulpverlening en trainingen Excel, Outlook of 'Lastig gedrag op de werkvloer, hoe ga je ermee om?'. Minimaal eens per zes weken bespreekt de werkbegeleider met de deelnemer én de werkgever de voortgang van wat in het ontwikkelplan is afgesproken.

- **Beoogd resultaat:** De begeleiding heeft de belemmeringen hanteerbaar gemaakt en heeft het mede mogelijk gemaakt dat de deelnemer recente werkervaring heeft kunnen opbouwen. Het beoogde resultaat is uitstroom naar duurzaam regulier werk. Verder is de zelfredzaamheid van de kandidaat vergroot doordat de kandidaat nu weet waar de juiste hulp kan worden verkregen als problemen zich opnieuw voordoen.

⁹ Besluit van het college tot vaststelling van de Regeling tot wijziging van de Subsidieregeling STiP-banen Den Haag 2017, 18 juni 2019.

Figuur 2.5 Beoogd mechanisme 'Creatie extra banen aan onderkant arbeidsmarkt en versterking dienstverlening van de (semi)collectieve sector'



5. Creatie extra banen aan onderkant arbeidsmarkt, waarmee tegelijkertijd de dienstverlening van de (semi)collectieve sector wordt versterkt

- **Aanleiding:** Volgens de gemeente is er een tekort aan banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl er tegelijkertijd werk blijft liggen in de (semi)collectieve sector.
- **Interventie:** Organisaties in de (semi)publieke sector wordt aangeboden om taken die blijven liggen te laten uitvoeren door mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die in een STiP-traject zitten, met bijbehorende begeleiding en subsidiëring.
- **Beoogd resultaat:** Er zijn twee beoogde resultaten. Het eerste is de creatie van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zodat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de kans krijgen om te participeren. Het tweede beoogde resultaat bestaat uit maatschappelijke baten voor de (semi)collectieve sector. Werk dat anders blijft liggen, kan toch worden gedaan en daarmee verbetert de dienstverlening van de (semi)collectieve sector.



Uitvoering van de regeling

3

3 Uitvoering van de regeling

3.1 De deelnemers en werkgevers

Tot 30 juni 2020 zijn 1.239 (unieke) personen met een STiP-baan gestart. In totaal zijn er sinds begin 2017 1.459 STiP-banen gecreëerd: 16 procent van de deelnemers heeft twee STiP-banen gehad en één procent drie. Uitgaande van de laatste plaatsing, zijn 1.126 personen gestart op basis van de subsidieregeling STiP-banen en 113 personen op basis van de aanvullende regeling conciërgetaken. In onderstaande tabel is een onderscheid gemaakt naar het startjaar van de eerste STiP-baan (= instroom van nieuwe deelnemers) en het startjaar van de meest recente STiP-baan (dat later ligt voor personen die meerdere STiP-banen hebben doorlopen). We zien dat de instroom van nieuwe deelnemers vanaf 2019 aanzienlijk daalde. De achtergrond is dat in 2017 en 2018 vooral instroom plaatsvond in de regeling, tot dat het maximum van 1.000 STiP-banen was bereikt. Vervolgens konden alleen nieuwe deelnemers instromen indien bestaande deelnemers uitstroonden uit de regeling. Op 30 juni 2020 zat ruim veertig procent van de deelnemers nog in een STiP-baan.¹⁰

Tabel 3.1 Startjaar eerste en meest recente STiP-baan en aandeel lopende STiP-banen, 30 juni 2020

Startjaar	Eerste STiP-baan	Meest recente STiP-baan	% lopend d.d. 30 juni 2020
2017	513	371	27%
2018	477	450	37%
2019	183	327	82%
2020	66	91	100%
Totaal	1.239	1.239	43%

Bron: Gemeente Den Haag, bewerking Regioplan

Kenmerken van werknemers

De meerderheid van de deelnemers aan de subsidieregeling STiP-banen en de aanvullende regeling conciërgetaken is man en alleenstaand. De gemiddelde leeftijd bij de start van de eerste STiP-baan is 45 jaar en varieert tussen de 19 en 64 jaar. Deelnemers ontvingen direct voorafgaand aan de regeling gemiddeld vier jaar een bijstandsuitkering en hadden bij de start van de meest recente STiP-baan een gemiddelde loonwaarde van 47 procent. De verschillen tussen deelnemers aan de STiP-regeling en regeling conciërgetaken zijn voor de meeste kenmerken klein en niet statistisch significant (zie ook tabel 3.2).

Tabel 3.2 Overzicht achtergrondkenmerken STiP-werknemers en werknemers conciërgeregeling bij de start van de eerste STiP-baan (tenzij anders vermeld)

Kenmerk		STiP-baan (n=1.126)	Conciërge- regeling (n=113)	Totaal (n=1.239)
Geslacht	man	55%	62%	55%
	vrouw	45%	38%	44%
Leeftijd	gemiddeld	45,3	45,0	45,3
	tot 27 jaar			6%
	27-55 jaar			75%
	56 jaar en ouder			19%
Gezinssamenstelling	alleenstaand	66%	50%	64%
	alleenstaande ouder	18%	25%	19%
	samenwonend	16%	25%	17%
Uitkeringsduur	gemiddeld in maanden	47	49	47
Loonwaarde*	gemiddeld	46%	57%	47%

*Loonwaarde bij de start van de meest recente STiP-baan

Bron: Gemeente Den Haag, bewerking Regioplan

In tabel 3.3 zijn de achtergrondkenmerken uitgesplitst naar het jaar van instroom in de eerste STiP-baan. De populatie is in de loop der jaren op een aantal punten veranderd: zo is het aandeel vrouwen sterk

¹⁰ De begin- en einddata van de STiP-banen zijn gebaseerd op de gemeentelijke administratie.

toegenomen en neemt ook de gemiddelde uitkeringsduur toe. De gemiddelde loonwaarde nam met enkele procentpunten af.

Tabel 3.3 **Overzicht achtergrondkenmerken STiP-werknemers naar jaar van instroom in de eerste STiP-baan (n=1.126)**

Kenmerk		2017 (n=457)	2018 (n=436)	2019 (n=167)	2020 (n=66)
Geslacht	man	62%	53%	49%	32%
	vrouw	38%	47%	51%	68%
Leeftijd	gemiddeld	46,3	44,6	45,6	42,8
Gezinssamenstelling	alleenstaand	65%	62%	63%	59%
	alleenstaande ouder	14%	21%	22%	23%
	samenwonend	19%	16%	14%	17%
	onbekend	1%	1%	1%	2%
Uitkeringsduur	gemiddeld in maanden	40	48	54	65
Loonwaarde*	gemiddeld	48%	46%	45%	45%

*Loonwaarde bij de start van de meest recente STiP-baan

Bron: Gemeente Den Haag, bewerking RegioPlan

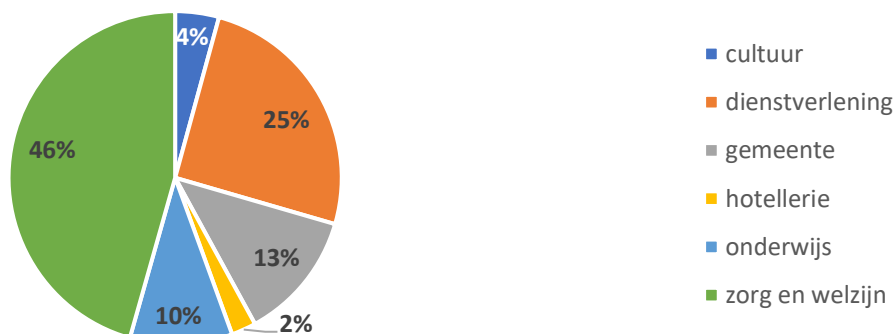
Er zijn geen cijfers beschikbaar over het bredere welzijn van STiP-deelnemers, maar uit onze interviews met zowel werkgevers, deelnemers als met de gemeente Den Haag komt naar voren dat veel STiP-deelnemers te maken hebben met multiproblematiek. Zij lichten toe dat bij STiP-deelnemers vaak sprake is van een combinatie van financiële problemen, moeite met de eigen administratie, geestelijke en lichamelijke gezondheidsproblemen en een negatieve houding en negatieve gedachten over de eigen kansen op werk. Daarnaast is bij een kleiner deel van de STiP-deelnemers sprake van bijvoorbeeld taalproblemen, huisvestingsproblematiek (o.a. dreigende huisuitzetting), verslavingsproblematiek, problemen binnen de relatie of met de opvoeding van kinderen, een beperkt sociaal netwerk, problemen met justitie of het ontbreken van kinderopvang. Relevant om te benoemen is dat, volgens het hoofd van het STiP-team, deelnemers met multiproblematiek voorrang kregen in de werving voor de STiP-banen (zoals toegelicht in paragraaf 3.2). Dit biedt een verklaring voor de regelmatige aanwezigheid van multiproblematiek onder deelnemers.

Werkgevers

De STiP-werknemers werk(t)en bij in totaal 167 verschillende werkgevers in de (semi)publieke sector en de horeca. Bij ongeveer een derde van de werkgevers is één STiP-werknemer in dienst (geweest). Bij ongeveer 40 procent zijn twee tot vijf STiP-werknemers (gelijktijdig) in dienst (geweest). Bij ongeveer 30 procent van de werkgevers, waaronder de gemeente, zijn vijf of meer personen (gelijktijdig) in dienst. Ruim 80 procent van alle STiP-banen werd bij deze laatste categorie gerealiseerd.

Bijna de helft van de STiP-banen is gerealiseerd binnen de sector Zorg & Welzijn. Ook zijn er relatief veel banen gecreëerd in de dienstverleningssector (25%), gemeente (13%) en het onderwijs (10%) (zie figuur 3.1). Deze verdeling naar sectoren zien we ook terug als we uitsluitend kijken naar meest recente STiP-baan.

Figuur 3.1 STiP-banen naar sector



Bron: Gemeente Den Haag, bewerking RegioPlan

Het gemiddelde dienstverband van de STiP-banen van 123 uur per maand geeft aan dat het in de meeste gevallen gaat om een grote parttime of fulltime baan.

3.2 Werving deelnemers en werkgevers

Werving deelnemers

Het STiP-team heeft de kandidaten voor de STiP-banen geselecteerd uit de bestanden van de gemeente. Op basis van dossierinformatie en een gesprek met de kandidaat bepaalde de werkbegeleider iemands geschiktheid. De begeleider maakte daarbij gebruik van een checklist.¹¹

Het selecteren van de deelnemers heeft volgens het hoofd STiP-banen de meeste moeite gekost van alle STiP-activiteiten. In een bestand van ruim 20.000 bijstandsgerechtigden moesten binnen een jaar 1.000 kandidaten worden gevonden die voldoende gemotiveerd waren voor een STiP-baan. Met deze mensen was vaak al lange tijd niet gesproken over re-integratie; de beschikbare informatie over hen was niet actueel en verspreid over veel verschillende systemen en/of documenten. Dit maakte de eerste screening van mogelijke kandidaten een tijdrovend en bewerkelijk proces.

Potentieel geschikte kandidaten werden uitgenodigd voor een gesprek. In beginsel werden kandidaten uitgenodigd bij wie sprake was van beperkingen op het terrein van bijvoorbeeld gezondheid, taalniveau of werkervaring, maar bij wie geen sprake was van contra-indicaties zoals ernstige ziekte of acute verslavingsproblematiek. Tijdens het gesprek met de kandidaat keek het STiP-team in het bijzonder naar iemands motivatie. Het kwam voor dat iemand volgens het dossier een 'grote rugzak' aan meervoudige problematiek had, maar tijdens het gesprek voldoende gemotiveerd bleek om de stap naar een STiP-baan te zetten. Andere kandidaten hadden volgens het dossier een diploma, maar kwamen in het gesprek vooral met bezwaren tegen het werk en toonden weinig motivatie. Deelnemers met multiproblematiek werden in de praktijk vaker geselecteerd dan deelnemers zonder multiproblematiek, zo licht het hoofd van het STiP-team toe. Hoewel de STiP-regeling openstaat voor ouderen zonder verminderde loonwaarde, hadden in de praktijk vrijwel alle deelnemers een verminderde loonwaarde. Uit de interviews met de deelnemers blijkt wel dat soms gemotiveerde ouderen zonder verminderde loonwaarde ook een STiP-baan kregen.

Uit de interviews blijkt dat de selectie gedurende de verschillende jaren van het STiP-project niet altijd op dezelfde manier verliep. Enkele leden van het STiP-team wijzen erop dat er in het eerste jaar van de STiP-regeling door tijdsdruk onvoldoende kritisch is geselecteerd en dat dat ertoe leidde dat relatief zwakke kandidaten werden geplaatst die achteraf onvoldoende kansrijk bleken. Volgens een beleidsmedewerker leidde dit in het begin ook relatief vaak tot uitval. Naarmate de realisatie van het aantal STiP-plaatsingen toenam, nam de tijdsdruk af en ontstond er ruimte voor een zorgvuldigere selectie van deelnemers. Vanaf de wijziging van de STiP-regeling medio 2019 werd volgens deze beleidsmedewerker juist relatief streng geselecteerd zodat de deelnemers het traject binnen een jaar zouden kunnen doorlopen.

¹¹ Dit betreft de 'Checklist herkenning profiel en voorwaarden potentiële kandidaat Bijzonder Werk'.

“Als we tijdens het gesprek merken dat een kandidaat bijvoorbeeld energie krijgt van iets wat hij in het verleden heeft gedaan, zoals iets met getallen, en als we na doorvragen merken dat hij er ook iets in wil leren, dan is iemand voldoende gemotiveerd. Dat is een goede basishouding voor een STiP-baan.”

- Accountmanager

Motieven deelnemers

Uit de interviews met STiP-deelnemers kwam naar voren dat een belangrijke reden om deel te nemen aan de STiP-baan voor hen was dat zij in de STiP-baan een kans zagen om weer aan het werk te zijn. In hun toelichting gaven ze aan dat ze dan niet meer thuis zouden hoeven zitten of dat de STiP-baan hen een kans bood om weer aan de slag te komen ondanks een gat in hun cv, slechte beheersing van de Nederlandse taal of een gezondheidsbeperking. Een deelnemer verwachtte dat weer bezig kunnen zijn in de STiP-baan ervoor zou zorgen dat hij in een opwaartse spiraal zou komen, en een ander zag hierin de kans om iets meer geld te verdienen en daarmee de mogelijkheid om schulden af te betalen. Enkele STiP-deelnemers gaven echter aan dat ze aan de STiP-baan zijn begonnen omdat ze de indruk hadden dat ze deze niet mochten weigeren, of dat dit gevolgen zou hebben voor hun uitkering. Dit komt niet overeen met het uitgangspunt van de regeling dat deelname vrijwillig is (zie paragraaf 2.2). Het is niet bekend of de klantmanager hen expliciet verplichtte om deel te nemen aan de STiP-regeling, of dat deelnemers in algemene zin terughoudend zijn met het tegenspreken van suggesties van hun klantmanager.

“Ik denk dat het heel belangrijk is dat ik weer vanuit een baan verder kon solliciteren. Dat was voor mij de belangrijkste drijfveer. Vanuit een werkende situatie maak je meer kans bij werkgevers dan vanuit uitkerings situatie.”

- Deelnemer

“Ik stond er blanco in maar je moet wel meewerken aan zo’n traject, anders wordt je uitkering gestopt.”

- Deelnemer

De meeste STiP-deelnemers lichten toe dat ze er niet tegen opzagen om te starten in de STiP baan. Enkel vertelden dat ze het (hartstikke) leuk vonden of dat ze er heel veel zin in hadden. Zij gaven bijvoorbeeld aan dat het aansloot bij een hobby of dat de verandering van de situatie hoe dan ook een verbetering zou betekenen. Het kwam ook voor dat men het juist wel spannend vond, bijvoorbeeld vanwege een nare ervaring in een eerder traject.

“Ik had moeite met loslaten, vernieuwing vond ik zo spannend. Waar kom ik terecht? Maar uiteindelijk wilde ik toch voor mijn toekomst gaan. Met goed resultaat!”

- Deelnemer

“Het leek me wel leuk. De STiP-baan paste wel bij mijn eigen hobby's. Ik had zeker geen tegenzin.”

- Deelnemer

Werving werkgevers

De accountmanagers uit het STiP-team richtten zich voor de werving van werkgevers in het begin op werkgevers die al bekend waren bij het werkgeversservicepunt. Daarnaast startten deze accountmanagers met koude acquisitie bij werkgevers met wie nog geen contacten bestonden. De accountmanagers kregen een verkooptraining om bezwaren van werkgevers te kunnen weerleggen. Nadat de STiP-banen meer bekendheid kregen, werden accountmanagers ook benaderd door werkgevers die hierop geattendeerd waren door een bestaande STiP-werkgever.

Bij de werving van werkgevers is, evenals bij de werving van deelnemers, volgens enkele uitvoerders in het eerste jaar onvoldoende kritisch geselecteerd. Als reden noemen zij dat het STiP-team de werving wilde versnellen omdat het beoogde aantal te realiseren STiP banen niet werd gehaald. Dit leidde ertoe dat bijvoorbeeld kleine werkgevers werden geworven die weinig ervaring met personeel hadden. Uit de interviews komen ook voorbeelden naar voren van werkgevers waarbij de STiP-baan achteraf gezien geen additioneel werk, maar regulier werk betrof. De STiP-deelnemer was dan bijvoorbeeld de enige receptionist en mocht daarom van de werkgever niet weg voor een training.

Uit de interviews met werkgevers komen (bij enkele werkgevers met plek voor veel STiP-deelnemers) ook enkele problemen bij de werving naar voren. Ten eerste werden werkgevers soms benaderd terwijl de regeling nog niet definitief was en ging er wat tijd overheen voor er definitieve afspraken konden worden gemaakt. Dat vroeg een extra tijdsinvestering van werkgevers. In een reactie stelt het hoofd van het STiP-team dat dit bij de start bewust zo is gedaan als marktonderzoek om interesse te peilen en de werkgeverswensen mee te nemen bij de inrichting van de regeling. Uit de reacties van de werkgevers maken we op dat dit voor hen niet duidelijk was.

Ten tweede blijkt dat accountmanagers/werkbegeleiders bij werkgevers contact legden op het niveau waar ze een ingang hadden, wat niet altijd het niveau was waarop ook beslist kon worden over het aannemen van een STiP-deelnemer. Een schooldirecteur was bijvoorbeeld enthousiast toen hij benaderd werd door een accountmanager, maar moest vervolgens eerst zelf zijn bestuur nog zien te overtuigen en daardoor ontstond vertraging.

Het kwam ook voor dat bij een werkgever op meerdere niveaus contacten waren over de STiP-regeling. Dit betekent dat enkele werkgevers, naast het contact met een accountmanager en werkbegeleiders, ook contact hadden met de manager van het STiP-team omdat hun ambitie/die van de manager van het STiP-team met hun organisatie hoger was. Die afspraken waren niet altijd goed bekend in de lijn, waardoor bijvoorbeeld bilaterale contacten van werkbegeleiders met locatiemanagers plaatsvonden terwijl er al afspraken lagen op hoger directieniveau bij die organisatie. Ook was hierdoor niet altijd duidelijk wie waarvoor (begeleiding of uitstroom) verantwoordelijk was. De werkgever miste dus een vaste contactpersoon.

“Ik vind dat we als school een maatschappelijke opdracht hebben om mensen die tussen wal en schip vallen een plek te bieden, en de extra handen zijn zeer welkom. Maar toen moest ik het schoolbestuur nog overtuigen. Daar is vanwege personele wisselingen in het bestuur veel tijd overheen gegaan. Interviewer: de gemeente had dus eigenlijk beter met het bestuur kunnen communiceren in plaats van met de scholen? Ja, dat is een goede conclusie. Dat was beter geweest. Want het bestuur is eindverantwoordelijke voor de financiën.”

- Werkgever

Motieven werkgevers

Uit de interviews met werkgevers komen meerdere beweegredenen naar voren om een STiP-deelnemer te plaatsen. Werkgevers nemen veelal deel aan de regeling omdat ze iets willen betekenen voor de doelgroep én omdat de subsidies een groot deel van de kosten dekken. Ze zien de STiP-baan bij hun organisatie als duwtje in de rug voor de deelnemer om weer te participeren, of als mooie toevoeging op het cv van de deelnemer. Bij het financiële aspect sprak een werkgever specifiek van een verdienmodel: hij zette de STiP-deelnemers in op een nieuwe vorm van dienstverlening binnen zijn organisatie. Groeit iemand en het nieuwe product toe naar iets moois, dan kan een STiP-baan overgaan in een reguliere baan en hebben werkgever en deelnemer beiden profijt, zo was zijn reden voor deelname aan de regeling. Verder noemen werkgevers dat een paar extra handen altijd welkom zijn, speelde bij een werkgever de klik met de gemeentebegeleiders een rol en bij een ander de doelstelling van de eigen organisatie of de banenafpraak Participatiewet. Tot slot kan een beweegreden zijn de extra ervaring die het een leidinggevende geeft om eens een keer een STiP-deelnemer te begeleiden op de werkvloer.

“We zijn als sociale onderneming, sowieso getriggert om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een plaats te bieden, vandaar dat deze regeling om vanuit de bijstand weer in het maatschappelijk verkeer deel te laten nemen aansprak.”

- Werkgever

“Onze reden om deel te nemen is tweeledig. Aan de ene kant de mogelijkheid om mensen die lang thuis zijn geweest in een werkritme te krijgen en iets te leren en dat ze een mooie toevoeging hebben op hun cv. Toch een leuke toevoeging dat ze kunnen zeggen dat ze hier gewerkt hebben. Aan de andere kant doordat het kostendekkend was.”

- Werkgever

“Ik vond het echt harstikke leuk, voor mijzelf persoonlijk. Het is een extra ervaring in mijn leidinggevende ervaring al die jaren. Het is harstikke moeilijk, maar geeft enorm veel energie. Ik wil hier heel graag mee doorgaan, het is een van de belangrijkste dingen die we moeten doen voor samenleving. Dit is een mooie methode en ik ben er enthousiast over, zeker in deze harde tijden van bedrijfseconomische afwegingen, dit moet blijven.”

- Werkgever

Werving in relatie tot einddoel

Bij de start van STiP was geen uitstroomdoelstelling geformuleerd en stond het creëren van 1.000 STiP-banen voorop. Na de tussenevaluatie en de wijziging van de STiP-regeling in 2019 vond er een kritische selectie plaats van zowel werkgevers als van STiP-deelnemers door het STiP-team, zodanig dat er meer kans was op doorstroom naar werk.

Hoofdbevindingen werving deelnemers en werkgevers

Het kostte een aanzienlijke inspanning om in korte tijd 1.000 STiP-banen te realiseren. Door de aanwezige tijdsdruk konden uitvoerders in de beginfase minder kritisch selecteren. Dit heeft de kwaliteit van de werving en de daaropvolgende matches in het begin geen goed gedaan. Toen de STiP-regeling zich in 2019 sterker ging richten op doorstroming naar regulier werk, leidde dat tot een kritischere selectie van zowel werkgevers als van STiP-deelnemers.

Meerdere werkgevers ervoeren het wervingsproces als enigszins warrig. Hun besluit om een STiP-baan te realiseren kwam voort uit een ‘sociaal hart’, en dankzij STiP konden zij dit kostendekkend realiseren. De STiP-deelnemers zijn overwegend neutraal over het wervingsproces. De meesten waren gemotiveerd om deel te nemen en zagen de STiP-baan als kans om weer aan het werk te komen. Wel valt op dat enkelen dachten dat zij het aanbod van een STiP-baan niet mochten weigeren, terwijl deelname aan STiP vrijwillig is.

3.3 Matching STiP-baan

Ophalen vacature bij werkgever

Allereerst bepalen de accountmanagers in overleg met de werkgevers welke functies gecreëerd kunnen worden voor een STiP-baan, en welke werkzaamheden hieronder vallen. Werkgevers konden hierbij ook hun wensen kenbaar maken ten aanzien van de STiP-deelnemer. De geïnterviewde werkgevers waardeerden het dat ze eisen mochten doorgeven en ook dat accountmanagers goed wisten wat de werkzaamheden inhielden, doordat ze zich hier vooraf over lieten informeren door de werkgever.

Voorselectie van potentiële kandidaten

De opgehaalde vacatures worden vervolgens samengevoegd in een vacaturemap.¹² De kandidaten kiezen na hun intake uit deze map zelf een werkgever, maar niet iedere kandidaat krijgt alle vacatures te zien, zo licht het STiP-team toe. Indien iemand bijvoorbeeld geen VOG kan krijgen, krijgt hij geen vacatures te zien waarvoor een VOG vereist is. De ervaringen van de geïnterviewde STiP-deelnemers met dit keuzeproces lopen uiteen, en wijken deels af van bovengenoemde toelichting van het STiP-team. Een deel van de geïnterviewde STiP-deelnemers zegt dat zij in meer of mindere mate zelf een keuze uit de vacatures konden maken, maar enkele anderen verklaren dat hen één specifieke baan werd aangereikt. Een derde groep kon ten dele kiezen, bijvoorbeeld wel een sector maar niet precies welke school of vestiging.

Aanbieden van kandidaten aan werkgever

Zodra een match was ontstaan tussen een deelnemer en bovenformatieve werkzaamheden bij werkgever, organiseerde de betrokken werkbegeleider of accountmanager van het STiP-team een sollicitatiegesprek tussen de werkgever en de deelnemer. Aan dit sollicitatiegesprek nam ook de accountmanager en/of de werkbegeleider deel. Bovendien bereidden de werkbegeleider en in een deel van de gevallen de accountmanager samen met de kandidaat het sollicitatiegesprek voor, en evalueerden ze het achteraf. Vervolgens werd een overeenkomst tot een STiP-baan opgesteld, met daarin een proefperiode.

¹² We spreken in dit verband van ‘vacatures’, met de kanttekening dat het gaat om additioneel werk. Het gaat dus niet om reguliere vacatures die ook extern zijn uitgezet in de reguliere arbeidsmarkt.

“Alle geïnteresseerden kwamen op hetzelfde moment bij de werkgever voor een sollicitatiegesprek. Een voor een werden we geroepen bij de teamleider. Je mocht als je wilde de mevrouw van de sociale dienst mee naar binnen nemen. Ik nam haar voor de zekerheid mee. Dat gaf mijn zelfvertrouwen een boost, maar ik voerde zelf het woord.”

- Deelnemer

Een deel van de werkgevers en deelnemers voegt toe dat er af en toe een banenmarkt werd georganiseerd waar werkgevers een groep STiP-deelnemers ontmoetten en waar zij zelf een eerste selectie konden maken. Werkgevers vonden dit een goede aanvulling.

Succes van de match verschilt per uitvoerder

Uit de interviews met werkgevers komt naar voren dat niet sec de regeling zelf, maar met name de uitvoerder (accountmanager of werkbegeleider, afhankelijk van wie de matching doet) bepalend is voor het succes van de matching. De ervaringen van werkgevers zijn op dit punt wisselend. Zo vonden sommige werkgevers dat er druk werd uitgeoefend door de werkbegeleiders of accountmanagers. De doelgroep die voorgedragen werd, was soms te zwaar belemmerd om te werken. Werkgevers signaleerden dat en hadden liever een andere kandidaat gehad, maar voelden druk van de werkbegeleider of accountmanager om toch met de deelnemer in zee te gaan, wat dan alsnog mislukte. Daartegenover staat dat andere werkgevers juist flexibiliteit en een luisterend oor ervoeren bij de matching. In die gevallen kwam de accountmanager langs met kandidaten zodat zij goed konden zien in wat voor een organisatie ze terecht zouden komen en deed men alles voor een passende match (bijvoorbeeld een verlengde proefperiode).

“De kwaliteit van de werkbegeleider maakt de matching succesvol.”

- Werkgever

“Het is belangrijk dat werkgever en kandidaat in het beginstadium voldoende aandacht aan elkaar besteden. En het is van belang dat je je niet blind staart op de subsidie, maar iemand zoekt met potentie die past in je team en die vervolgens goed begeleidt zodat je daar allebei profijt van hebt.”

- Werkgever

‘Omstippen’ van vrijwilligers

Naast de hierboven beschreven matchingsmethode(s) werd ook gewerkt met een heel andere methode om STiP-banen te creëren. Soms werd namelijk een bestaande vrijwilligersfunctie omgezet in een STiP-baan, zo lichtten de accountmanagers toe. Dit betekent dat mensen die reeds als vrijwilliger in een organisatie werkten, in deze vrijwilligersfunctie zijn verdergegaan als STiP-deelnemer. Er wordt in dit verband gesproken van ‘omstippen’. Enkele van deze STiP-deelnemers wiens vrijwilligerswerk is omgezet in een STiP-baan, geven aan dat hun takenpakket daarbij wel werd aangepast en dat het aantal uren werd uitgebreid. Dit duidt erop dat de omzetting naar een STiP-baan voor deze personen in potentie kon bijdragen aan hun ontwikkeling.

Een geïnterviewde commerciële werkgever heeft de indruk dat hij als commerciële werkgever STiP-deelnemers meer kansen kan bieden om door te stromen naar regulier werk dan dat publieke organisaties dat kunnen. Werkervaring bij een commerciële werkgever zou op hun cv meer toegevoegde waarde hebben voor andere werkgevers.

“Voor de gemeente is het goed om te kijken naar commerciële bedrijven die dit soort plaatsen aanbieden. Op het matchingsevenement zag ik ook organisaties waar mensen als vrijwilliger werkten, dan werd dat omgezet in STiP-baan en na afloop werd het weer vrijwilligerswerk. Terwijl zoals wij het doen voegt het echt iets toe aan het cv van iemand en mensen kunnen bij ons of andere hotels serieus doorstromen in regulier werk. Als de regeling verlengd wordt, werken we graag weer mee, het is superleuk om mensen zo te zien groeien!”

- Werkgever

Functies STiP-deelnemers

De geplaatste STiP-deelnemers werken in verschillende typen functies. Het STiP-team heeft hier geen kwantitatief inzicht in. Uit de tussenevaluatie bleek dat het tot op dat moment (maart 2019) om uiteenlopende functies ging en dat het gezien het verplichte additionele karakter van de werkzaamheden vaak ging om ‘algemene ondersteunende activiteiten of assistent-functies op het vlak van administratie, techniek, productie, logistiek, verkoop, receptie en bijvoorbeeld activiteitenbegeleiding’.¹³ In onze interviews met de deelnemers kwamen we onderstaande functies tegen.

- Meerdere STiP-deelnemers werken als **facilitair medewerker**. Hun taken omvatten onder meer schoonmaken, opruimen, kopiëren, repareren, goederen aannemen, telefoon aannemen, mensen doorverwijzen en koffie zetten.
- Enkele anderen hebben **administratieve functies**, zoals de ondersteuning bij personeelszaken, financiële administratie of de planning van chauffeurs.
- STiP-deelnemers die in de **zorg** werken, helpen bijvoorbeeld bij cliëntenactiviteiten of bij het bereiden van eten.
- Een aantal functies is éénmaal genoemd, waaronder vormgever, sociaal werker, klassenasistent¹⁴, medewerker computerhelpdesk, communicatiemedewerker en magazijnmedewerker.

De meeste geïnterviewde STiP-deelnemers werken 32 uur per week en vaak op vaste tijden. Sommigen werken andere aantallen uren, zoals 29, 36 of 40 uur per week. Een deel van de STiP-deelnemers werkt als enige STiP-deelnemer binnen de organisatie en een deel werkt met meerdere STiP-deelnemers binnen dezelfde organisatie. In dat laatste geval kan het gaan om verschillende functies of om meerdere STiP-deelnemers die dezelfde functie hebben.

Administratieve afhandeling

Het contact met de werkgever verloopt in de regel niet via de werkbegeleider, maar via de accountmanager. De accountmanager is verantwoordelijk voor zaken als het contractbeheer, de organisatie van de loonwaardemeting en de administratieve afhandeling van bijvoorbeeld subsidies. Werkgevers ervaren een verschil in het contact met de accountmanager (hun vaste contactpersoon) en met de backoffice van de gemeente Den Haag als het gaat om de administratieve afhandeling van een STiP-baan. In het contact met de accountmanager voelen werkgevers zich veelal ontzorgd, bijvoorbeeld door het tijdig laten uitvoeren van de loonwaardemeting, het aanvragen van de verklaring doelgroepregister of het attenderen op een aflopend contract.¹⁵ De ervaringen van werkgevers met de backoffice van de gemeente zijn echter niet goed. Zo is er soms een enorme achterstand in betalingen, die gevolgen kan hebben voor aanspraak op de no-riskpolis. Bij wisselingen van de ene naar de andere STiP-baan kan de financiële afhandeling volgens de werkgevers beter. Ook zouden ze graag een overzicht ontvangen waarin staat welke subsidies zijn uitbetaald voor welke STiP-deelnemer, in plaats van losse documenten per STiP-medewerker.

Zonder STiP-regeling ook in staat geweest iemand aan te nemen voor dit werk?

Werkgevers geven vrijwel allemaal aan dat men zonder de STiP-regeling niet in staat was geweest om iemand anders aan te nemen voor de werkzaamheden. Dit is de kern van de meerwaarde van STiP. Ze geven, in lijn met de doelstelling van de regeling, aan dat het nadrukkelijk extra nuttige taken waren waarvoor normaliter niemand voor zou worden aangenomen. Bijvoorbeeld taken die anders bij iemand anders in het takenpakket zaten en daar dus ook weer terugkwamen als de STiP-deelnemer stopte, of taken die zonder STiP-deelnemer gedeeltelijk door vrijwilligers zouden worden gedaan en gedeeltelijk niet zouden worden gedaan. Eén werkgever verklaarde, in strijd met de opzet van de regeling, dat de STiP-deelnemer geplaatst is op een reguliere openstaande vacature.

¹³ Gemeente Den Haag, Dienst SZW, Afdeling Beleid, Onderzoek en Projecten, ‘Evaluatie STiP-regeling’, maart 2019, pagina 10.

¹⁴ Hoewel de conciërgeregeling in principe ziet op het uitvoeren van conciërgetaken, kan het voorkomen dat een medewerker niet alle elementen kan vervullen van de functieomschrijving van een conciërge. In de praktijk worden deelnemers aan de conciërgeregeling daarom soms ook ingezet als klassenasistent, wat betekent dat ze leerkrachten ondersteunen tijdens de les.

¹⁵ Het attenderen op aflopende contracten ging overigens niet altijd goed. Een werkgever vertelde dat na twee jaar een nieuwe loonwaardebepaling moet worden gedaan, waarna de gemeente deze vergat aan te vragen. Daardoor werd de betaling ineens gehalveerd. Na melding van de werkgever werd dit wel meteen opgepakt.

Hoofdbevindingen matching STiP-baan

De geworven STiP-deelnemers en werkgevers zijn door het STiP-team aan elkaar gekoppeld via sollicitatiegesprekken en banenmarkten. Het succes van de matching was wisselend. Sommige werkgevers vonden de voorgedragen kandidaat te zwaar belemmerd, maar voelden druk van het STiP-team van de gemeente om toch met de deelnemer in zee te gaan. Andere werkgevers ervoeren juist een flexibele en luisterende houding bij het STiP-team, en kwamen tot goede matches. In sommige gevallen werden personen vanuit een vrijwilligersfunctie omgezet naar een STiP-baan bij dezelfde werkgever, waarbij hun takenpakket veranderde en het aantal werkuren werd uitgebreid. Vrijwel alle werkgevers geven aan dat zij zonder de STiP-regeling niet in staat zouden zijn geweest om de deelnemer in dienst te nemen.

3.4 Ontwikkeling

De ontwikkeling wordt per STiP-deelnemer geregisseerd door de werkbegeleider. Inhoudelijk is de begeleiding door de werkbegeleider gebaseerd op een model voor methodische kandidaatontwikkeling van TNO. Het uitgangspunt daarvan is volgens het hoofd STiP-banen dat de kandidaat centraal wordt gesteld in plaats van dat de begeleider gaat bedenken wat het beste is voor de kandidaat. Of zoals een andere respondent zei: het gaat om het faciliteren wat de kandidaat voor ogen heeft. De begeleiders proberen volgens het hoofd STiP-banen aan te sluiten bij de droom van de kandidaat. Ze proberen de droom af te pellen en de aan de droom gekoppelde energie te behouden. Als voorbeeld wordt een STiP-deelnemer genoemd die piloot wilde worden en nu heel gelukkig is in een STiP-baan als chauffeur op een schoolbus. Behalve dat de begeleider probeert aan te sluiten bij de droom van de kandidaat, proberen de begeleiders ook goed te luisteren naar de kandidaat om te bepalen of er problemen zijn die invloed hebben op het functioneren in de STiP-baan. Deze begeleiding vindt plaats aan de hand van een ontwikkelplan.

Persoonlijk Ontwikkelplan

Beleid is dat de begeleider per STiP-deelnemer een 'Persoonlijk Ontwikkelplan' maakt, dat aandacht besteedt aan drie aandachtsgebieden: (1) de leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix, (2) de werknemersvaardigheden en tot slot (3) vakvaardigheden, opleidingen en taal (zie de beleidstheorie in paragraaf 2.2 voor een nadere concretisering). Bij elk van deze aandachtsgebieden beschrijft de begeleider samen met de deelnemer én de werkgever wat nodig is en hoe dat wordt bereikt. De geïnterviewde deelnemers melden uiteenlopende frequenties waarmee de voortgang van de afspraken uit het ontwikkelplan wordt besproken, variërend van minimaal eens per zes weken tot minimaal eens per drie maanden. Opvallend is dat de meeste STiP-deelnemers aangeven dat ze geen ontwikkelplan hebben (gehad). Dit geldt vooral voor degenen die zijn ingestroomd in 2017/2018. Vanaf het instroomjaar 2019 of bij STiP-deelnemers die meerdere STiP-banen hebben gehad, is heel soms wel sprake van een ontwikkelplan. Ook bij werkgevers is de bekendheid met het ontwikkelplan laag: ruim de helft van de geïnterviewde werkgevers weet niets van een ontwikkelplan, heeft hier niets van meegekregen of heeft zich er niet mee bemoeid.

Werkgevers en STiP-deelnemers die bekend zijn met het ontwikkelplan hebben daarop het een en ander aan te merken als feedback. Volgens STiP-deelnemers zelf zijn de plannen ad hoc; kloppen ze niet met hun eigen wensen, lopen ze vertraging op of worden ze niet stevig opgepakt.

"Toen mijn tweede STiP-contract niet verlengd kon worden, ging men [halsoverkop op zoek naar iets anders](#). Die vervolgbaan pakte niet goed uit."

- Deelnemer

"Ontwikkelplan? Ja, [ze hadden iets op papier staan over waar ik stond en waar ze dachten dat ik uit zou stromen](#). Maar ik was [geïnteresseerd in het werk hier!](#) De gemeente zei: dat kan niet. Ik heb toen zelf het initiatief genomen om een passende mbo-opleiding te zoeken (met externe financiering) vanuit de gedachte 'ik vind dit werk leuk, ik wil dit houden'. En dat is gelukt."

- Deelnemer

“Ja, er is een ontwikkelplan. Mijn werkbegeleider heeft bijvoorbeeld gevraagd wat ik na januari 2021 ga doen. **Het zou heel fijn zijn als dat wat steviger zou worden opgepakt; wat gaat er in 2021 gebeuren?** Het zou mijn grootste nachtmerrie zijn als ik in januari weer in de uitkering beland.”

- Deelnemer

Een vergelijkbaar geluid komt van werkgevers, die veelal stellen dat het plan niet veel om het lijf heeft. Zo loopt volgens hen het plan in sommige gevallen achter de feiten aan, is er meer sprake van ad-hoc-problemen oplossen of is een ontwikkelplan bij de STiP-deelnemer in kwestie niet reëel. Als je pas halverwege of aan het einde van het eerste jaar erachter komt dat de STiP-deelnemer privéproblemen heeft (financieel of andere problemen), dan kom je er niet aan toe om aan hun ontwikkeling te werken. Ook is de ervaring van een werkgever dat het van de werkbegeleider afhangt hoe invulling gegeven wordt aan het plan.

“**Het hangt van de werkbegeleider af:** de ene stimuleert enorm, de ander is heel defensief wat betreft opleiden. De ene kandidaat mag zijn plan zelf schrijven, de ander wordt gepamperd van begin tot einde. Het is gaandeweg wel van pampieren naar meer zelf doen gedaan. De werknemer moet meer zelf doen.”

- Werkgever

3.5 Begeleiding na de plaatsing

Frequentie en intensiteit begeleiding werkbegeleider

De werkbegeleiders in het STiP-team hebben een lagere caseload dan gebruikelijk is binnen de gemeente Den Haag. De caseload binnen STiP bestaat volgens het hoofd STiP-banen uit maximaal veertig STiP-deelnemers. De STiP-deelnemer wordt begeleid door een vaste werkbegeleider uit het STiP-team. De frequentie en intensiteit van deze begeleiding verschilt: dit is afhankelijk van hoe de STiP-deelnemer functioneert en verschilt per werkbegeleider. Hiervoor zijn modellen en processen ingericht. In het begin, tijdens de proefplaatsing, is er relatief vaak contact (wekelijks), en later wordt dit afgebouwd naar eens per maand, zo licht een werkbegeleider toe. De geïnterviewde STiP-deelnemers noemen frequenties variërend van wekelijks tot van elke één, twee of drie maanden. Contact kan zowel fysiek zijn als per app/telefonisch. De werkbegeleider bespreekt met de deelnemer hoe het gaat, waarbij aandacht is voor zowel werk als privé. Verder is de werkbegeleider tussentijds bereikbaar voor vragen van de STiP-deelnemer. Sommige deelnemers vertellen dat de begeleider ook zorgt voor doorbemiddeling naar de volgende (STiP-)baan en/of aanmoedigt om bij andere plekken te solliciteren of na te denken over de periode na STiP.

Wisselingen van werkbegeleiders

Zowel de geïnterviewde deelnemers als werkgevers lichten toe dat er regelmatig sprake is van wisselingen in de werkbegeleiding. Het hoofd STiP-banen licht toe dat dit deels te maken heeft met personele wisselingen in het team, evenals een nieuwe teamindeling waardoor sommige werkbegeleiders aan andere STiP-deelnemers zijn gekoppeld. Wisselingen in de werkbegeleiding kunnen ook plaatsvinden wanneer deelnemers wisselen van STiP-baan.

Werkgevers die te maken hebben gehad met wisselingen van werkbegeleiders ervoeren dit als bijzonder vervelend en storend.¹⁶ Onder andere vanwege de verschillen in aanpak tussen en kwaliteit van de werkbegeleiders en ook vanwege de tijdsinvestering die nodig was om steeds opnieuw kennis te maken.¹⁷ Daarnaast was het voor werkgevers niet altijd duidelijk waarvoor ze bij wie terecht konden en kwam het soms voor dat er gedurende een behoorlijke periode geen werkbegeleider was. Een werkgever die te maken had met meerdere werkbegeleiders voor de STiP-deelnemers in zijn organisatie, nam zelf het initiatief om tweewekelijks met alle begeleiders om tafel te gaan zitten.

¹⁶ Dit geldt ook voor wisseling in accountmanagers. Een werkgever gaf bijvoorbeeld specifiek aan dat hij niet snapte waarom elk jaar de accountmanager en de werkbegeleider wisselt. Hij vindt dat raar en voor de STiP-deelnemer zelf lastig.

¹⁷ Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat begeleidingsgesprekken met werkbegeleiders, die vrijwel altijd op locatie bij de werkgever plaatsvonden, in sommige gevallen op verzoek van de werkgever elders plaatsvonden.

“Ik was eraan gewend dat ze **snel rouleren**. Dan kwam een nieuwe en wist je over drie maanden zit er een ander. Sommigen vonden dat moeilijk, maar ik zei altijd ze hebben je dossier, maakt niet uit.”

- Deelnemer

“De STiP-deelnemer is in korte tijd meerdere keren van werkbegeleider gewisseld. Soms kwam na drie maanden alweer de volgende! **Dat is bijzonder vervelend want ik moest iedere keer investeren in kennismaking**, alles weer opnieuw vertellen. Iedereen wilde het toch weer op zijn manier oppakken. Ik heb de accountmanager daarop aangesproken. Nu is dat mijn aanspreekpunt en heeft mijn STiP-deelnemer haar wisselende begeleiders.”

- Werkgever

Het hoofd van het STiP-team licht toe dat wisselingen in de werkbegeleiding deels voortkomen uit het feit dat werkbegeleiders en accountmanagers zijn onderverdeeld in sectorteam, zodat zij onderling een goede samenwerking opbouwen. Wanneer een deelnemer van STiP-baan wisselt en in een andere sector komt te werken, krijgt men dus een andere werkbegeleider. Het hoofd van het STiP-team ziet dit niet als een probleem, omdat zij het wenselijk acht dat een deelnemer niet te veel gehecht raakt aan één werkbegeleider.

Waardering van de werkbegeleiding

De meeste STiP-deelnemers zijn tevreden over hun werkbegeleider. Ze ervaren hun werkbegeleider als betrokken en emotioneel steunend. Tijdens hun gesprekken heeft de werkbegeleider oog voor hun brede welzijn (ook buiten het werk om) en de deelnemers waarderen de ruimte die zij krijgen om hun problemen of zorgen te kunnen ventileren. Ook waarderen STiP-deelnemers het als een werkbegeleider hen daadwerkelijk verder helpt. Denk aan het doorbemiddelen naar een nieuwe baan of het meedenken in oplossingen voor allerlei problemen op persoonlijk vlak. Enkele deelnemers zijn niet tevreden over de ontvangen begeleiding: ze voelen zich als kind behandeld, hekelen de onervarenheid van de werkbegeleider of geven aan dat de werkbegeleider weinig kon betekenen. Volgens zowel STiP-deelnemers als werkgevers is een goede klik tussen de werkbegeleider en de STiP-deelnemer essentieel. Zo bezien zijn de vele wisselingen in de werkbegeleiding niet wenselijk.

De ervaringen van werkgevers met de werkbegeleiding zijn wisselend. Meerdere werkgevers zijn hier zeer over te spreken, omdat ze zich ontzorgd voelen. Een werkgever waardeert bijvoorbeeld de gebooden coaching aan STiP-deelnemers die lang niet hadden deelgenomen aan het arbeidsproces. Een ander waardeert de rust die de werkbegeleider bracht en dat tijdige signalen van de werkgever goed opgepakt werden. Werkbegeleiders zien in hun werk terug dat aandacht voor de privésituatie van de deelnemer het verschil kan maken. Tegelijkertijd zijn meerdere werkgevers kritisch op de werkbegeleiding, met name vanwege de vele wisselingen daarin. Ook wordt meermaals genoemd dat de werkgever niet altijd zicht heeft op wat de werkbegeleider doet, omdat men de gesprekken met de deelnemer niet bijwoont.

“Ze was **echt betrokken**. Dat maakte het makkelijker om advies te vragen. Ik wil niet op iemand leunen, maar ze heeft zeker een paar keer veel voor me betekend: bij het vinden van een woning en hoe om te gaan met werksituaties. **Ze kauwt niet voor wat ik moet doen, maar denkt mee hoe ik op lange termijn het meest vooruit kom.**”

- Deelnemer

“De werkbegeleider was **consciëntieus en bracht rust**. Richting STiP-deelnemers: natuurlijk mag je fouten maken, en ik kan je helpen bij problemen. Tegelijkertijd pakte ze signalen vanuit ons **goed op**. Bijvoorbeeld toen de STiP-deelnemer vaak ziek was. De werkbegeleider besprak dit met de deelnemer, en begreep dat er sprake was van privéproblemen (scheiding en uithuisplaatsing). Dat heeft de werkbegeleider vervolgens opgepakt.”

- Werkgever

“Een van mijn STiP-deelnemers kwam vaak te laat en had bovendien zijn aandacht er tijdens het werk niet altijd bij. In gesprek kwam ik erachter dat er sprake was van ggz-problematiek en diverse problemen thuis. Na meerdere gesprekken werd **de band steeds beter** en werd het mogelijk om in een open sfeer de werkdruk te bespreken en gezamenlijk te werken aan het langzaam opbouwen van de werkverplichtingen.”

- Werkbegeleider

Meerdere STiP-deelnemers noemen als verbeterpunt voor de werkbegeleiders dat zij graag een meer proactieve houding zouden zien met betrekking tot hun toekomstperspectief. Deelnemers willen graag dat de werkbegeleider met hen meedenkt en hen stimuleert om zich te ontwikkelen en zo hun kansen

op (duurzame) uitstroom naar regulier werk te vergroten. In de ervaring van de deelnemers gebeurde het te vaak dat werkbegeleiders onvoldoende aandacht hadden voor de periode na STiP. Het ontbreken van een ontwikkelplan en een beperkt budget voor scholing helpen daarbij niet. Tegelijkertijd moet de werkbegeleider realistisch zijn over wat in de toekomst wel en niet haalbaar is, en dit tijdig aangeven. Ook dit gebeurde regelmatig niet. Als resultaat waren deelnemers teleurgesteld wanneer bleek dat er voor hen geen toekomstperspectief was na STiP.

“STiP is mooie springplank maar in sommige opzichten voor sommigen een hangmat, een reddingsboei, die stromen niet door. Ik ben uit mezelf gemotiveerd, maar dat zijn STiP-deelnemers lang niet allemaal. [...] Je zou mensen dus meer moeten voorbereiden op en motiveren om door te stromen.”

- Deelnemer

“Wat tegenviel was dat je geen opleiding mocht gaan doen. Voor mezelf kon ik het begrijpen want ik ben goed opgeleid, maar ook voor collega's (STiP-deelnemers) die een basisopleiding wilden doen was geen budget.”

- Deelnemer

Tot slot roepen STiP-deelnemers werkbegeleiders op om werkgevers goed te screenen. Sommige werkgevers denken in STiP-deelnemers een goedkope werknemer te vinden en investeren weinig in de begeleiding en ontwikkeling van de STiP-deelnemer. Zij voelen zich hierdoor in het diepe gegooid.

“Ze hadden denk ik te veel werk liggen en dachten we nemen iemand van de STiP aan, lekker goedkoop. Stukje begeleiding hadden ze geen tijd voor.”

- Deelnemer

Verschil in kwaliteit van werkbegeleiders

Doordat STiP-deelnemers en werkgevers te maken hadden met (soms vele) wisselingen van werkbegeleiders, is hen opgevallen dat de kwaliteit sterk verschilt tussen werkbegeleiders. Dit uit zich in doortastendheid, mate van ervaring, bereikbaarheid, het nakomen van afspraken, het bevorderen van opleiding en ontwikkeling en het nadenken over de periode na STiP. Of een deelnemer echt geholpen wordt door diens werkbegeleider hangt dus af van wie zij treffen; heeft men ‘geluk’ of niet? Dit wordt door zowel de deelnemers als de werkgevers gezien als een belangrijk knelpunt. Zij zien de kwaliteit van de werkbegeleider namelijk als mede bepalend voor het succes van het STiP-traject. Reageren zij bijvoorbeeld adequaat op eventuele knelpunten, en spannen zij zich in om de kansen voor doorstroming naar regulier werk te verkennen?

Ontevredenheid over de kwaliteit van de werkbegeleiding leidde er in sommige gevallen toe dat een werkgever bij het STiP-team aandrong op wisseling van werkbegeleider. Andere werkgevers zochten hier op andere manieren een oplossing voor, bijvoorbeeld door binnen de eigen organisatie meer begeleiding op te tuigen.

“De nieuwe werkbegeleider is een stuk beter. Ze houdt van aanpakken, stimuleert ook om over de periode na STiP te denken. En ze neemt de telefoon op, in tegenstelling tot de vorige.”

- Deelnemer

“Ik zou niet nog een keer een STiP-baan doen: het is te afhankelijk van wie je treft. Ik had meer verwacht: als de werkbegeleider niet voor je gaat rennen, kom je geen stap verder. Een STiP-baan is een tijdelijke oplossing. Uitstromen in regulier werk, daar is meer voor nodig.”

- Deelnemer

“STiP belooft dat er allerlei begeleiding komt, maar sinds het begin van het contract wachten we op begeleiding. De STiP-deelnemer heeft veel problemen en issues, die vragen om oplossingen. Vervolgens kwam de werkbegeleider niet opdagen bij een afspraak met ons.” Interviewer: hoe gaan jullie daarmee om? “We pakken het zover mogelijk zelf op. Maar op een gegeven moment loop je tegen een muur aan, weet je niet hoe je verder kan. We gaan nu vragen om een andere werkbegeleider.”

- Werkgever

Het hoofd van het STiP-team herkent dat er sprake kan zijn van kwaliteitsverschillen in de werkbegeleiding. Zij licht toe dat deze functie een relatief uitgebreide set vaardigheden vergt, waaronder kennis van de sociale kaart en ervaring met de doelgroep. Het bleek niet eenvoudig om personen te werven die hieraan voldeden. Ook wijst ze erop dat de inschaling van deze functie in de gemeente Den Haag lager is dan in omliggende gemeenten, wat de werving (en het behoud) van werkbegeleiders bemoeilijkt.

Begeleiding door werkgevers

Uit de interviews met werkgevers komt naar voren dat zij verschillen in de wijze waarop ze de dagelijkse begeleiding op de werkvloer hebben ingericht. Uiteraard heeft elke STiP-deelnemer een leidinggevende/werkgever als aanspreekpunt, die doorgaans vanaf de start probeert een goede band op te bouwen met de STiP-deelnemer. Aanvullend wordt een STiP-deelnemer soms gekoppeld aan een collega. Dit kan als gevolg hebben dat een STiP-deelnemer gezien wordt als volwaardige collega (ervaring werkgever), maar kan ook juist leiden tot een minderwaardige behandeling (ervaring sommige STiP-deelnemers). De organisatiecultuur is hierin bepalend: die maakt of het hebben van een collega als 'buddy' leidt tot integratie of tot stigma.

De meerderheid van de STiP-deelnemers die we spraken is positief over de begeleiding door werkgevers. De meesten hebben een vast aanspreekpunt (directie/leidinggevende/collega) en ontvangen voldoende werkinstructies. Succesfactoren die zij hierbij benoemen zijn: geduld tijdens het inwerken en dat het inwerken idealiter gedaan wordt door een collega met vergelijkbare werkzaamheden. STiP-deelnemers waarderen het vooral wanneer werkgevers investeren in hun vakvaardigheden waardoor hun arbeidsmarktperspectief verbetert. Dit kunnen werkgevers doen door een vaste begeleider op de werkvloer die de deelnemer helpt om beter te worden in de werkzaamheden en door de ruimte te bieden voor een opleiding en praktijkexamens. Dit komt niet vaak voor, maar krijgt de meest uitgesproken waardering van STiP-deelnemers, ook omdat juist dit soort investeringen in hun beleving bijdragen aan hun uitstroom naar een reguliere baan.

Helaas was de helft van de geïnterviewde STiP-deelnemers (in één van hun STiP-banen) minder positief over de begeleiding van hun werkgever. Dit varieert van in het geheel geen begeleiding; het elkaar begeleiden als STiP-deelnemers; en alleen begeleiding door collega's (in reguliere dienst) tot een negatieve denigrerende houding van leidinggevendenden ten opzichte van de STiP-deelnemer in kwestie. STiP-deelnemers met meerdere STiP-banen bemerken dan ook dat de ene werkgever meer in STiP-deelnemers investeert dan de andere.

"We hadden een manager vanuit de werkgever, daar konden we met allerlei vragen terecht. En een beheerder heeft mij ingewerkt. Daar ben ik zo blij mee, die heeft zoveel geduld gehad. Hij heeft mij met praktijkexamen-opdrachten begeleid. Daar heb ik veel van geleerd. **Ik had echt een klik: hij zag de wilskracht en daar wilde hij de energie in steken zei hij.**"

- Deelnemer

"Mijn STiP-baan was heel zwaar en moeilijk. **Ze gooiden me meteen in het diepe:** de eerste twee weken liep iemand met me mee, maar daarna kreeg ik praktisch geen begeleiding. Uiteindelijk liep dat zo uit de hand, qua opmerkingen naar mij toe vanuit het management, **en er gebeurde vreselijke dingen op de werkvloer, dat ik er ziek van werd.** Toen ging het STiP-team een andere plek zoeken voor mij."

- Deelnemer

Vrijwel alle werkgevers stellen vast dat de dagelijkse aansturing vrij intensief kan zijn, en dat vaak andere of meer begeleiding nodig is dan zij op voorhand dachten. Zo ondervinden werkgevers in de praktijk dat sommige STiP-deelnemers continu een-op-eenbegeleiding behoeven om hen overal bij te instrueren. Ze merken op de werkvloer dat collega's die met STiP-deelnemers samenwerken hier wisselend tegen kunnen. De intensieve aard van de begeleiding maakt dat collega's of leidinggevendenden dit soms deels in eigen tijd moeten doen. Ook kunnen er andere zaken zijn die leiden tot frictie op de werkvloer, zoals dagelijkse hygiëne of culturele verschillen. Dit hangt mede af van het niveau van de STiP-deelnemer en de mate van afstand tot de arbeidsmarkt.

“Ik heb me vergist in de begeleiding die mensen nodig hebben van mij als werkgever. Ik heb mensen overschat, dacht dat ze makkelijk een plekje zouden kunnen vinden in de school. Nu heb ik één vast persoon voor allemaal, een soort interne coach, die meekijkt over de schouder, gesprekjes voert.”

- Werkgever

“Je probeert er toch echt een werknemer van te maken die meedraait, waar je wat aan hebt. Heel eerlijk gezegd lukt dat bij de één wel en bij de ander niet. Sommigen blijven een-op-een begeleiding nodig hebben. Ik vind dat niet erg om te doen. Voor collega's viel het niet altijd mee: een commerciële collega werd weleens gillend gek.”

- Werkgever

“Beëindiging van de STiP-baan had wisselende redenen. Sommigen hadden een probleem met het werkregime, met het houden aan regels en respect voor collega's en leidinggevend. Het is niet fair naar het team toe als iemand met een STiP-baan de regels wel mag overtreden. Ook kwam het voor dat de kandidaat zelf zei: ik stop, het is te zwaar werk voor mij.”

- Werkgever

Omgang met multiproblematiek en inzet van flankerende voorzieningen

Zoals toegelicht in paragraaf 3.1 hebben STiP deelnemers regelmatig te maken met multiproblematiek, zoals omtrent hun financiën, gezondheid en gezinssituatie. Zoals eerder toegelicht ervaren de deelnemers dat hun werkbegeleider aandacht heeft voor hun brede welzijn. Soms kan een werkbegeleider ook helpen met het oplossen van privéproblemen, zo lichtten geïnterviewde deelnemers toe. Denk aan het regelen van medische fitness bij de fysiotherapeut of het meedenken over woonruimte en stappen zetten om de woonsituatie te verbeteren. Anderen geven aan dat ze hun privéproblemen (bijvoorbeeld een beslaglegging) liever zelf regelden. Eén STiP-deelnemer geeft expliciet aan dat ze wel een hulpvraag gedaan had bij de werkbegeleider, maar dat deze dit niet oppakte en dat ze alles dus maar zelf is gaan regelen.

De werkbegeleider kan niet alle problemen van de STiP-deelnemer helpen oplossen. Daarom verwijzen ze voor de aanpak van persoonlijke problemen regelmatig door naar flankerende voorzieningen. De gemeente maakt qua flankerende voorzieningen een onderscheid tussen werkgerelateerde voorzieningen en voorzieningen gericht op andere leefgebieden. Werkgerelateerde voorzieningen zijn onder meer belastbaarheidsonderzoek, arbeidsongeschiktheidskeuring door de GGD, psychodiagnostiek, trainingen (o.a. solliciteren, werknemers- en vakvaardigheden), begeleiding bij het opstellen van een profiel voor HalloWerk (matchingsplatform van gemeente Den Haag), het organiseren van kinderopvang en fiets- of reiskostenvergoeding. Voorzieningen gericht op niet-werkgerelateerde leefgebieden zijn bijvoorbeeld de inzet van een sociaal casemanager of een schuldhulpverlener.

In de praktijk speelt er een aantal problemen met de aanpak van multiproblematiek en de inzet van flankerende voorzieningen. Enkele werkbegeleiders geven aan dat ze in het begin veel tijd kwijt waren aan ‘randzaken’, zoals huisvestingsproblematiek en geldzaken, waardoor ze minder tijd hadden voor het begeleiden van de STiP-deelnemer op de werkvloer. Later is dit probleem volgens de werkbegeleiders aangepakt door meer gebruik te gaan maken van de achtervang van specialisten binnen de gemeente. Verder wordt erop gewezen dat het bij schuldhulpverlening lang kan duren voordat alle schulden in kaart zijn gebracht en het traject van schuldhulpverlening goed loopt.¹⁸ Tot slot heeft corona ervoor gezorgd dat de dienstverlening is vervangen door een digitale variant die niet voor alle STiP-deelnemers goed toegankelijk is.¹⁹

De geïnterviewde werkgevers komen regelmatig schuldenproblematiek en grote privéproblemen tegen bij STiP-deelnemers. Het komt veel voor dat STiP-deelnemers hun werk wel aankunnen, maar hun privé-situatie niet en dat nemen ze mee naar het werk. De werkgevers herkennen dat de werkbegeleider meeleeft met de STiP-deelnemer, maar oordelen dat de problematiek in het algemeen onvoldoende opgepakt wordt. Flankerende voorzieningen komen in hun beleving niet op gang, of lijken geen effect te hebben. De werkgever heeft zelf frequenter contact met de deelnemer dan de werkbegeleider en is

¹⁸ Deze bevinding is op basis van interne gesprekken door de gemeente Den Haag zelf opgetekend en aan de onderzoekers verstrekt in de vorm van een notitie.

¹⁹ Idem.

daardoor regelmatig eerder en beter op de hoogte van wat er in diens leven speelt. Wanneer deze problematiek niet adequaat opgepakt wordt door de gemeente, zien zij zichzelf genoodzaakt om de deelnemer zelf extra te ondersteunen. Dit varieert van zelf behoorlijk wat uren besteden om iemand privé weer kansrijk te maken voor de arbeidsmarkt tot binnen de organisatie een interne coach aanwijzen of een externe jobcoach regelen.

“Als je personeel in de schulden zit, dan word je daar als werkgever mee geconfronteerd via **aanmaningen en brieven**. Dat geeft extra administratie, daar ben je niet op bedacht. Ik heb eerst vrij veel zelf opgevangen, en dat kost veel tijd. Ik zie het als een taak van de gemeente om in zo’n geval schuldhulpverlening in te zetten. Dit soort problemen moeten opgelost worden voordat iemand aan het werk kan.”

- Werkgever

“Maatschappelijk werk via de gemeente levert niet veel op.”

- Werkgever

“Ik merkte dat de STiP-deelnemer last had van verslavingsproblematiek. Daar moest een training/cursus op gezet worden. Dat zou ik voor een eigen werknemer ook doen. De gemeente bleek niet in staat om hier financiering voor te vinden. Uiteindelijk heeft mijn manager garant gestaan dat ze het behandelplan in kon, en als STiP niet ging betalen, zou dat uit ons budget gaan. Uiteindelijk is het door STiP betaald. De STiP-deelnemer heeft een behandelplan gehad en is nu helemaal probleemvrij.”

- Werkgever

Hoofdbevindingen begeleiding na de plaatsing:

STiP-deelnemers worden na de plaatsing begeleid door een werkbegeleider van de gemeente. Deze houdt periodiek contact om te monitoren hoe de plaatsing verloopt en ondersteunt de deelnemer waar nodig (zowel op werkgebied als met privéproblemen). De geïnterviewde deelnemers zijn tevreden over de werkbegeleiding: zij beschrijven de werkbegeleider als betrokken en emotioneel steunend. Tegelijkertijd is men kritisch over de vele wisselingen van werkbegeleider die plaatsvinden, een geluid dat we ook vanuit de werkgevers terughoren. Door deze vele wisselingen valt het deelnemers en werkgevers tevens op dat dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen werkbegeleiders in onder andere mate van ervaring, bereikbaarheid, daadkracht en communicatieve vaardigheden. Daardoor ontstaat het beeld dat men ‘geluk’ of ‘pech’ kan hebben, afhankelijk van wie men treft.

De meeste geïnterviewde STiP-deelnemers zijn positief over de begeleiding door hun STiP-werkgever. Zij waarderen het hebben van een vast aanspreekpunt, het frequent ontvangen van werkinstructies en de ontwikkelmogelijkheden. Helaas heeft een deel van de STiP-deelnemers minder positieve ervaringen met de begeleiding van hun werkgever, vooral wanneer de begeleiding minimaal wordt ingevuld en er weinig in hen wordt geïnvesteerd. Werkgevers lichten verder toe dat de begeleiding intensief is en dat zij gaandeweg hebben moeten leren wat hun STiP-deelnemer nodig heeft. Ook zien zij regelmatig dat deelnemers te maken hebben met privéproblematiek, die zij meenemen naar het werk. Hoewel de werkbegeleiders de deelnemers hierbij waardevolle ondersteuning bieden, gaat hier geregeld ook vanuit de werkgever extra inspanning in zitten. Zij zien immers dagelijks met welke problemen de deelnemers kampen en voelen zich genoodzaakt hierin te ondersteunen.

3.6 Scholing

Scholingsaanbod

Een van de onderdelen in het ontwikkelplan betreft de scholing. De werkbegeleider bekijkt samen met de werkgever of scholing nuttig is. Er was een scholingsbudget van één miljoen euro voor 1.000 STiP-deelnemers. Aanvankelijk bestond het trainingsaanbod volgens een van de respondenten met name uit werknemersvaardigheden en praktische taaltrainingen.²⁰ Bij werknemersvaardigheden ging het vooral om trainingen gericht op (1) leren samenwerken, (2) sociaal gedrag op de werkvloer en (3) omgaan met emoties. De praktische taaltrainingen waren vooral gericht op anderstaligen en met name gericht op spreekvaardigheid en het leren begrijpen van instructies. Volgens de werkbegeleiders werden in het begin nagenoeg alle scholingsaanvragen toegewezen. Het oorspronkelijke uitgangspunt van de STiP-regeling was verder dat de STiP-werkgevers de deelnemers scholing zouden bieden gericht op de vakinhoud, aansluitend op hun werk. Dit is in de regeling niet vastgelegd als vereiste.

Uit de intern uitgevoerde tussenevaluatie uit 2019 kwam naar voren dat het voor veel werkgevers niet haalbaar was om de deelnemers scholing te bieden gericht op vakvaardigheden. Naar aanleiding hiervan werd binnen het STiP-team een werkgroep opgericht die vanaf dat moment een deel van de scholingsaanvragen afwees. De werkgroep, bestaande uit onder meer een manager, een werkbegeleider en een accountmanager, beoordeelde in aansluiting op de aanbevelingen uit de tussenevaluatie kritischer of de scholingsaanvraag een bijdrage zou leveren aan uitstroom uit de STiP-baan. Na het instellen van de scholingswerkgroep werd daarnaast ook geïnvesteerd in vakopleidingen gericht op doorstroom naar betaald werk, waarbij per kandidaat de gemeente en de werkgever ieder een deel financierden. Een voorbeeld hiervan is een mbo-3 opleiding Kinderopvang. De geïnterviewde gemeentelijke professionals lichten toe dat naarmate het doel van de STiP-regeling verschoof naar uitstroom naar een (participatie)baan, opleidingsaanvragen strenger werden beoordeeld op hun (potentiële) bijdrage hieraan. De uitvoerders verschillen van mening over de mate waarin werkbegeleiders sindsdien nog scholing konden inzetten.

Leerwensen deelnemers

STiP-deelnemers is in de interviews gevraagd naar wat ze zelf graag wilden leren tijdens de STiP-baan, of ze het hier over hebben gehad met hun werkbegeleider en wat er van scholing in de praktijk terechtgekomen is (Wat heb je kunnen leren? Wat niet?). De helft van de STiP-deelnemers had een bepaalde leerwens toen zij met de STiP-baan begonnen. Een aantal van hen heeft een training gevolgd in algemene vaardigheden (Excel, Word, solliciteren, taal). Zij vonden dit over het algemeen nuttig. Wel plaatsen ze de kanttekening dat het om cursussen van een dagdeel gaat. Aan het einde heeft men een certificaat, maar heeft men het nog niet kunnen toepassen in de praktijk. Daardoor voelt het voor de STiP-deelnemer soms niet alsof zij het geleerde ook beheersen.

Wat verder opvalt, is dat veel STiP-deelnemers met een leerwens aangeven dat de STiP-regeling hier niet aan tegemoet kon komen. Deelnemers hadden vaak behoefte aan een reguliere opleiding op mbo- of hbo-niveau om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren, maar hiervoor bood de STiP-regeling meestal niet de ruimte. Om een dergelijke opleiding te kunnen volgen, moesten ze zelf aanvullende investeringen doen door bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk alsnog een cursus in de gewenste richting te volgen, een opleiding op eigen conto te doen of andere financiering aan te boren. Zij willen graag duurzaam uitstromen naar regulier werk en dat vraagt volgens hen om meer dan wat de STiP-regeling hen biedt. Soms baanden zij met hun houding de weg voor andere STiP-deelnemers.

²⁰ Volgens het document 'Trainingsaanbod STiP' bestond het trainingsaanbod uit:

- Persoonlijke effectiviteit: activering tot gedragsverandering (5 dagdelen). Dit betreft werken aan lang ingesleten patronen.
- The Next Level: de stap naar de arbeidsmarkt (5 dagen). Deze training is specifiek voor kandidaten die qua kwalificaties naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen, 'maar nog wel een 'boost' kunnen gebruiken zodat ze ook langdurig op de arbeidsmarkt kunnen blijven'. Gaat o.a. om aanpakken beperkende gedachten en creëren juiste mindset om arbeidsmarkt te kunnen betreden.
- Lastig gedrag op de werkvloer, hoe ga je hiermee om? (3 dagen).
- Taaltraining (1 dagdeel per week, gedurende 6 maanden of langer).
- Computervaardigheden, met name Office trainingen, zoals Excel, Word en Outlook (1 dag).
- Overige trainingen, o.a. voor heftruckchauffeur en veiligheidscertificaat (VCA).

“Ik heb tijdens mijn STiP-baan bij jeugdwerk op kosten van de gemeente een verkorte hbo-opleiding gedaan. Dat was een thuisstudie. [De echte opleiding wil ik op eigen conto doen](#), dat is ver boven het STiP-budget. Met die opleiding wil ik in september starten.”

- Deelnemer

“Ik heb via STiP kleine cursussen gehad (opfrissen Excel, Word, Omgaan met agressie) maar geld voor een opleiding was er niet. Terwijl, zonder opleiding kom je er niet, dan val je terug in hetzelfde gat! Ik had een mbo-opleiding nodig en heb dat toen met hulp van collega's zelf maar in gang gezet via mijn werkgever.”

- Deelnemer

Ook uit de interviews met werkgevers komt naar voren dat soms aanvullende investeringen nodig zijn om de juiste scholing te krijgen voor de STiP-deelnemer. Het zijn juist deze werkgevers die zich hard maken voor scholing of training op maat, die daadwerkelijk bijdragen aan het versterken van de arbeidsmarktpositie van STiP-deelnemers. Zij lieten STiP-deelnemers bijvoorbeeld deelnemen aan scholing voor reguliere medewerkers én organiseerden intern extra scholing afhankelijk van waar de belangstelling van STiP-deelnemers lag. Werkgevers lichten toe dat de STiP-regeling in hun ervaring meer ingericht is op algemene korte cursussen en niet op wat STiP-deelnemers daadwerkelijk verder helpt. Zoals eerder toegelicht was het niet voor alle STiP-werkgevers haalbaar om scholing gericht op vakvaardigheden te organiseren.

“We investeren in opleidingen. We hebben veel kandidaten met een gemiddelde leeftijd van 35 [te hoog om in aanmerking te komen voor studiefinanciering, red.], we willen hen structureel aan een baan helpen door hen op te leiden voor een kansrijk beroep. We hebben nu bijna 19 mensen in opleiding (mbo 2,3,4 en een enkeling hbo).”

- Werkgever

“[Als er al scholing plaatsvond, dan hebben we dat zelf georganiseerd](#). Bv. omgaan mensen met psychische problematiek, hygiënenormering, hygiëne regels voor in de keuken etc. STiP-deelnemers namen ook deel aan scholing voor reguliere medewerkers. En als medewerkers individueel meer willen (catering, schoonmaken), dan werd dat intern georganiseerd.”

- Werkgever

Niet-gebruik van scholingsmogelijkheden

Opvallend is dat de helft van de STiP-deelnemers die we spraken zonder specifieke leerwensen in de STiP-baan begon. Zij stelden vaak dat simpelweg het opdoen van werkervaring voldoende leerzaam zou zijn en zou bijdragen aan hun kansen op regulier werk. Met name de oudere STiP-deelnemers achtten scholing onnodig, omdat zij vaak al vele jaren hadden gewerkt en zo de nodige vaardigheden hadden opgedaan. Maar het kwam bijvoorbeeld ook voor dat men niet goed op de hoogte was van de scholingsmogelijkheden die de STiP-regeling bood. Ook wordt genoemd dat deelnemers er zelf niet achteraan gaan, dat het aanbod niet aansluit op hun behoeften, of dat het Nederlandse taalniveau niet voldoende was om deel te nemen aan scholing.

“[Cursussen volgen is niet nodig voor mij op mijn leeftijd met mijn cv. Misschien had ik ze zelf kunnen geven!](#) Ik ben auteur van diverse cursussen.”

- Deelnemer

“Ik heb een camera gekocht van eigen geld en die ook voor mijn werk ingezet. Ik had gehoopt tijdens de STiP-baan een cursus fotografie te krijgen, maar kreeg alleen af en toe een mail dat ik met korting een bepaalde cursus kon volgen. [Ik denk dat als ik op eigen houtje had lopen zoeken en gevraagd, dat het dan wat had kunnen worden, maar ik heb die stappen zelf niet gezet.](#)”

- Deelnemer

Ook sommige werkgevers geven aan dat er bij hun STiP-deelnemer in het geheel geen sprake is geweest van scholing. Aanvullend op de eerdergenoemde redenen signaleren werkgevers dat soms scholingsverzoeken blijven liggen bij het STiP-team, met name waar het gaat om taalcursussen, maar ook bijvoorbeeld zaken als een verzoek om een IQ-test, een cursus budgetbeheer of scholingsverzoeken van werkgevers die maatwerk willen bieden. Dit zorgt voor vertraging of voor het uitblijven van ontwikkeling van

de STiP-deelnemer. Tot slot noemen werkgevers voorbeelden van STiP-deelnemers bij wie ontwikkeling niet mogelijk bleek. Voorbeelden van oorzaken zijn gezondheidsklachten; instroom in de Ziektewet; privéproblemen qua drugs en alcohol; aantal werkuren niet kunnen behappen; woedeproblemen naar vrouwen toe en opvang voor de kinderen, wat dan veelal ook leidde tot het einde van de STiP-baan.

“Er was een conciërge waarvan ik vond dat hij wat aan zijn taal moest doen. Hij zei dat hij alles wel begreep, maar kwam moeilijk uit zijn woorden. De werkbegeleider heeft hem toen een taaltoets laten doen, maar daar is geen vervolg opgekomen. Helaas.”

- Werkgever

Hoofdbevindingen ontwikkeling en scholing

De STiP-regeling beoogt de ontwikkeling van deelnemers te bevorderen via een Persoonlijk Ontwikkelplan en diverse scholingsmogelijkheden. In de praktijk zijn deelnemers en werkgevers vaak niet bekend met een ontwikkelplan. Hun ervaring is verder dat het ontwikkelplan ad hoc is en weinig om het lijf heeft. Op het gebied van scholing biedt de gemeente vooral korte trainingen aan, gericht op werknemersvaardigheden en taal. De deelnemers met een specifieke scholingswens (ongeveer de helft) oordeelden over het algemeen dat STiP hier niet aan tegemoet kwam. Deze deelnemers hadden vaak behoefte aan een reguliere opleiding op mbo- of hbo-niveau om hun arbeidsmarktpositie duurzaam te verbeteren, maar hiervoor bood de STiP-regeling meestal niet de ruimte. Ook werkgevers onderschrijven dit.

3.7 Doorstroom naar regulier werk

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente blijkt dat het initiële doel van de STiP-banen activering en ontwikkeling van de doelgroep was. Bij aanvang was geen uitstroomtaakstelling vastgelegd. Medio 2019 is de STiP-regeling gewijzigd en is de focus meer komen te liggen op uitstroom naar regulier werk. Deze verandering leidde tot een kritischere selectie van zowel werkgevers als van STiP-deelnemers. Verder werden ook opleidingsaanvragen strenger beoordeeld aan de hand van de vraag of deze zouden bijdragen aan de uitstroom naar een reguliere baan.

Deelnemers verwachten toekomstperspectief binnen STiP-baan

STiP-banen zijn tijdelijk en de gemeente Den Haag verwacht niet van STiP-werkgevers dat zij de deelnemer perspectief bieden op duurzaam regulier werk, zo licht het hoofd van het STiP-team toe. Wat opvalt uit de gesprekken met de STiP-deelnemers is dat zij desondanks vaak de hoop koesteren dat zij bij hun STiP-werkgever kunnen blijven. Wanneer zij merken dat zij geplaagd zijn bij een organisatie zonder toekomstperspectief, zijn zij hier regelmatig ontevreden over en gaan de energie, het optimisme en de hoop die ze eerder voelden bij het starten in de STiP-baan verloren. Ook werkgevers constateren dat er teleurstelling is bij wie niet uitstroomt naar regulier werk. We zien dus dat er een verschil bestaat tussen de inrichting van de regeling enerzijds en de beleving en verwachtingen van de deelnemers anderzijds.

Ondersteuning werkbegeleider richting regulier werk komt laat op gang

Volgens het hoofd van het STiP-team is het beleid dat de accountmanager vier maanden voordat het arbeidscontract van een STiP-baan afloopt, in gesprek met de werkgever over de vraag of de STiP-deelnemer kan blijven. Indien de STiP-deelnemer niet bij de werkgever kan blijven, worden andere mogelijkheden verkend. Zo kan worden geprobeerd om de STiP-deelnemer in de laatste maanden van de STiP-baan stage te laten lopen bij een andere, nieuwe werkgever. Indien die stage niet leidt tot een baan, komt de STiP-deelnemer in de WW voor maximaal drie maanden.²¹ Tijdens de WW-periode bemiddelt het STiP-team door indien de STiP-deelnemer dat wil en indien hij ook in staat wordt geacht ander werk aan te kunnen.

De geïnterviewde STiP-deelnemers is gevraagd hoe zij de ondersteuning van de werkbegeleider richting regulier werk hebben ervaren. In hun ervaring wachtte de werkbegeleider tot vlak voor het einde van

²¹ De maximale duur van een WW-uitkering hangt af van het arbeidsverleden. Mensen die in de 36 weken voor instroom in de WW minimaal 26 weken hebben gewerkt, maar in totaal korter dan vier jaar hebben gewerkt, hebben recht op maximaal drie maanden WW. Gezien de maximale duur van een STiP-baan van drie jaar, zullen deelnemers na uitstroom maximaal drie maanden in de WW kunnen verblijven.

het STiP-contract voor ze aandacht hadden voor uitstroommogelijkheden naar regulier werk. Dit is in de ervaring van STiP-deelnemers erg ad hoc. De werkbegeleider lijkt zich in die gevallen vooral te richten op doorstroom naar een volgende STiP-baan en minder op doorstroom naar regulier werk (zie ook paragraaf 3.5). Dit lijkt een automatisme te zijn: als bekend is dat de STiP-baan niet verlengd wordt²², wordt er snel een nieuwe STiP-baan gezocht. Van de geïnterviewde STiP-deelnemers had dan ook bijna de helft meerdere STiP-banen gehad. Aan het eind van de laatste STiP-baan dient vervolgens de vraag zich weer aan: hoe nu verder? Als op dat moment blijkt dat uitstroom in regulier werk bij die werkgever niet mogelijk is, wordt de deelnemer pas op dat moment geholpen met het zoeken van een andere reguliere baan. Dit verkleint het perspectief op duurzaam en passend werk aansluitend op de STiP-baan. Gezien de wens van deelnemers om door te stromen naar regulier werk (zie 3.2) en het beleidsmatige belang hiervan voor het STiP-team, zou verwacht worden dat hier in de begeleiding eerder de focus op gelegd wordt.

Tijdig eigen initiatief STiP-deelnemer, ondersteund door werkbegeleider, geeft resultaat

De geïnterviewde STiP-deelnemers die uitstroomden naar regulier werk, lichten vrijwel allen toe dat zij dit te danken hebben aan tijdig eigen initiatief, ondersteund door de werkgever of de werkbegeleider die inzet en/of potentie zien.²³ Dit eigen initiatief varieert van zich hard maken voor gewenste scholing (via de werkbegeleider, dan wel op eigen conto of via de werkgever) tot expliciet vragen aan de werkbegeleider: 'Deze STiP-baan heeft geen perspectief, kun je me helpen aan regulier werk?'. Vervolgens komt de werkbegeleider in actie, bijvoorbeeld door hen te helpen met het zoeken naar ander werk voor na hun STiP-baan, hen aan te moedigen om zich op ander werk te oriënteren en te gaan solliciteren. Ze sturen de deelnemers soms vacatures door of brengen hun profiel of cv onder de aandacht bij collega's met werkgeverscontacten (accountmanagers). Ook komt het voor dat een werkbegeleider een STiP-deelnemer introduceert bij een werkgever uit het eigen netwerk, bijvoorbeeld een oud-werkgever van zichzelf. Wel geldt, zoals eerder aangegeven, dat deze aandacht voor doorstroming pas op gang komt nadat de STiP-deelnemer daar zelf het initiatief voor nam. *Tijdig* eigen initiatief van de STiP-deelnemer blijkt in de praktijk essentieel, want er gaat tijd overheen voordat een opleiding leidt tot werk of een sollicitatieproces helemaal doorlopen is.

Onder de STiP-deelnemers die nog niet zijn uitgestroomd zijn enkelen al bezig eigen initiatief te nemen en zo de eigen werktoekomst veilig te stellen. Zo spraken we een STiP-deelnemer die zelf een afspraak heeft gemaakt met een uitzendbureau voor werk (aansluitend op STiP als overbrugging tot aan het pensioen) bij een oud-werkgever. En bijvoorbeeld een STiP-deelnemer die recent een leer-werktraject heeft geopend bij de werkbegeleider en zich heeft ingeschreven bij 'NL Leert Door'.

"Je kunt niet stilzitten, je moet er altijd achteraan, jezelf constant in beeld zetten anders vergeten ze je. Ik heb aan de nieuwe werkbegeleider meteen gezegd: ik wil weg uit deze STiP-baan, hier is geen perspectief. De werkbegeleider zette mijn cv uit bij collega's, kwam met een vacature, ik schreef een brief, een collega werkbegeleider ging mee en ik werd aangenomen."

- Deelnemer

Minder initiatiefrijke deelnemers

In tegenstelling tot de STiP-deelnemers die eigen initiatief tonen om de mogelijkheden voor regulier werk te verkennen, zijn er ook deelnemers die hier minder proactief mee bezig zijn. Zij hebben er vooral hun hoop op gevestigd dat ze bij hun STiP-werkgever in dienst kunnen komen, hoewel dit zoals eerder toegelicht niet het uitgangspunt is van de STiP-regeling. Werkgevers merken ook dat het moeilijk kan zijn om STiP-deelnemers te motiveren voor doorstroom. STiP-deelnemers hechten zich in hun ervaring aan de organisatie waar ze werken of zijn gewend aan regelingen en toeslagen waardoor ze geen belangstelling hebben voor banen die beter betalen.

²² Op het moment van interviewen was van bijna de helft van de geïnterviewde deelnemers de STiP-baan verlengd (geweest); had de helft een tweede STiP-baan bij een andere werkgever (gehad), zaten twee STiP-deelnemers nog in het eerste STiP-jaar, was één op eigen verzoek binnen het eerste jaar uitgestroomd in regulier werk en was één uitgestroomd in de uitkering (die zou heel binnenkort starten met een nieuwe STiP-baan).

²³ Een plotselinge verandering van de gezondheid van de STiP-deelnemer kan ertoe leiden dat de uitstroombaan al na een paar maanden eindigt. Dan is er dus alsnog sprake van terugval in de uitkering. Het aanpassingsvermogen van de persoon in kwestie is dan essentieel. Komt iemand snel tot een plan B qua werk? Dan vergroot dit de kansen op alsnog uitstroom in regulier werk.

“STiP is mooie springplank maar in sommige opzichten voor sommigen een hangmat, een reddingsboei, die stromen niet door. Ik ben uit mezelf gemotiveerd, maar dat zijn STiP-deelnemers lang niet allemaal. [...] Je zou mensen dus meer moeten voorbereiden op en motiveren om door te stromen.”

- Deelnemer

“STiP-deelnemers vinden het soms spannend om hier weg te gaan. Ze durven na verloop van tijd weer meer naar buiten te kijken, maar zijn tegelijk gewend aan de structuur hier. We proberen te benadrukken: je bent tijdelijk bij ons, je gaat straks door naar een andere situatie, wat heb jij nodig zodat je straks in de maatschappij je werk zou kunnen vinden? Bij de één lukt dat beter dan bij ander.”

- Werkgever

Daarnaast zijn er deelnemers die vooral vanuit angst handelen. Zij grijpen alles aan wat de werkbegeleider aandraagt in de hoop op een goed resultaat, en voelen vaak niet de ruimte om voor zichzelf op te komen of het heft in eigen handen te nemen. Deze houding komt vaak voort uit eerdere (negatieve) ervaringen met de dienst Werk en Inkomen van de gemeente, waardoor ze het idee hebben dat ze geen inspraak hebben en blind moeten varen op wat een werkbegeleider hen biedt. Een dergelijke houding vergroot de kans op een teleurstellend resultaat.

“Ik ben meerdere keren van STiP-baan veranderd omdat het niet verlengd werd. De laatste keer werd me door mijn werkbegeleider werk aangeboden dat naar mijn idee niet bij mij paste. Ik voelde druk om het te doen en was bang om nee te zeggen. Ook was ik bang om weer terug te vallen in de bijstand. Daarom heb ik het geprobeerd. Door mijn beperkte leervermogen was het echter geen succes en werd het contract beëindigd. Dit was erg pijnlijk en teleurstellend voor me.”

- Deelnemer

Inzet van werkgevers voor uitstroom naar regulier werk

Zowel de geïnterviewde STiP-deelnemers als de werkgevers lichten toe dat de werkgever zich regelmatig inzet om doorstroming naar een reguliere baan te bevorderen. Ook hierbij geldt dat eigen initiatief van de STiP-deelnemer helpt om de werkgever in de ‘actieve stand’ te zetten. Vervolgens kan de werkgever bijvoorbeeld intern verkennen of er plaatsingsmogelijkheden bestaan binnen de eigen organisatie (reguliere baan of leer-werkplek). Hiervoor nemen ze soms de werkbegeleider in de arm, om zo de kans op succes te vergroten. Wanneer er intern geen perspectief op werk bestaat, helpt de werkgever soms door het geven van referenties.

“Ik zou graag zien dat de STiP-deelnemer bij ons kan blijven werken. Ik had op mijn afdeling geen ruimte, dus heb ik de STiP-deelnemer laten invallen op een andere afdeling waar wel baankansen liggen. De STiP-deelnemer doet het daar erg goed. Ik ga samen met de werkbegeleider mijn best doen om de deelnemer te behouden.”

- Werkgever

Werkgevers die zich actief inspannen voor doorstroom, maar geen mogelijkheden zien in de organisatie, zetten zich bijvoorbeeld in door in hun netwerk actief op zoek te gaan naar vacatures; door STiP-deelnemers bij andere werkgevers te laten proefdraaien of door ze te motiveren om zich heen te kijken naar ander werk. Voorwaarde is wel dat ze de STiP-deelnemer het aanbevelen waard vinden en potentie zien. Bij slecht functioneren doen werkgevers dit niet.

“Mensen konden hier uitstromen in regulier werk of bij collega-hotels. Dan lieten we hen bijvoorbeeld een dagje daar meelopen om te proeven aan hoe het er in dat hotel aan toe ging. En ik deed dan ook een belletje: deze kandidaat komt bij jullie solliciteren, dit zijn onze ervaringen. Het zijn voor de hotelserie nu onzekere tijden. We begeleiden dus naar andere opties, ook vanuit de gemeente gebeurt dat.”

- Werkgever

Het kwam echter ook voor dat werkgevers zich tijdens het interview realiseren dat ze niet bewust bezig zijn geweest met de doorstroming van de STiP-deelnemer naar regulier werk, en dat ze hier nog meer in zouden kunnen betekenen. Zij zijn hier naar eigen zeggen ook niet toe uitgedaagd door de werkbegeleider. Dit laat zien dat het van belang is dat de werkbegeleider de werkgever hier tijdig op attent maakt en vraagt naar hun mogelijkheden om doorstroom naar werk binnen of buiten de eigen organisatie te verkennen.

“De gemeente weet dat wij STiP-deelnemers geen perspectief kunnen geven op een reguliere baan bij onze organisatie. Interviewer: is doorstroom naar regulier werk op een plek elders besproken? Nee

- Werkgever

Tot slot merkte een werkgever op dat de focus van het STiP-team in de loop der jaren meer is komen te liggen op uitstroom naar regulier werk. Enkele werkgevers refereren in dit verband ook aan het ‘schouwen’, waarbij werkgever en werkbegeleider gezamenlijk een goed beeld kregen van de STiP-deelnemer en op basis daarvan keken welk maatwerk mogelijk was. Uit de tussenevaluatie in maart 2019 bleek dat op dat moment in de sector Zorg en Welzijn was gestart met schouwen van STiP-deelnemers op ontwikkel- en uitstroomkansen. Het rapport noemde als voorbeeld een werkgever met ruim vijftig STiP-deelnemers, waar het STiP-team was begonnen om eens per vier weken samen met de werkgever de uitstroomkansen van de STiP-deelnemers te actualiseren. Een andere werkgever vertelt hoe door het schouwen naar voren kwam dat er voor twee STiP-deelnemers kansen waren op een reguliere baan: de één bij dezelfde werkgever, de ander bij een nieuwe werkgever.

Een van de geïnterviewde werkgevers gaf aan dat het hem opviel dat er bij STiP-deelnemers soms sprake was van ongelooflijk zware problematiek. Denk aan mishandeling, al jaren het huis niet uitkomen of geen eten in huis hebben. Maatwerk wordt door werkgevers erg belangrijk gevonden: de één kan na een halfjaar uitstromen, de ander na drie jaar.

“De gemeente heeft steeds meer de focus op uitstroom naar regulier werk gelegd: is dit een mogelijkheid als opstap naar regulier werk? Waaraan merkte u dat? Door [interventies van de werkbegeleiders](#). Bijvoorbeeld: ik zie daar een vacature hangen, kan een STiP-deelnemer daar op? Welke mogelijkheden zie je?”

- Werkgever

“Eerst was een STiP-baan voor drie jaar, sinds juli 2019 is het één jaar. Dat heeft de druk verhoogd. Soms is dat terecht, maar [soms ook zie je dat mensen meer tijd nodig hebben](#). Bijvoorbeeld zij die een opleiding volgen die toegang biedt tot een kansrijk beroep. En soms hebben mensen zoveel shit meegemaakt dat ze eerst zes of zeven maanden nodig hebben om te landen. De één kan na een halfjaar uitstromen, de ander na drie jaar.”

- Werkgever

Hoofdbevindingen doorstroom naar regulier werk

Het doel van de STiP-regeling is sinds 2019 verschoven van activering van de doelgroep naar uitstroom naar regulier werk. Vier maanden voor afloop van het arbeidscontract gaat de werkbegeleider met de werkgever in gesprek over het toekomstperspectief voor de deelnemer, waarna ze indien nodig alternatieve mogelijkheden verkennen. Deelnemers vinden dit relatief laat. Ook vinden zij de inspanningen van de werkbegeleider ad hoc en vooral gericht op doorstroom naar een volgende STiP-baan in plaats van naar regulier werk. Deelnemers doorlopen dan ook vaak meerdere STiP-banen na elkaar, in plaats van uit te stromen naar regulier werk. Dit is voor de deelnemers teleurstellend, daar zij hopen om na de STiP-baan de stap te maken naar regulier werk. De deelnemers die er wel in slagen om uit te stromen naar regulier werk, namen hier vaak zelf het initiatief voor en werden vervolgens ondersteund door hun werkbegeleider of werkgever.

De STiP-werkgever zet zich ook regelmatig in om doorstroming naar een reguliere baan te bevorderen, zowel binnen hun eigen organisatie als daarbuiten via hun netwerk. Een deel van de geïnterviewde werkgevers is hier (nog) niet bewust mee bezig geweest, en zou hier meer in kunnen betekenen. Het is daarom van belang dat de werkbegeleider hen al vroeg betreft bij het zoeken naar mogelijkheden voor doorstroom naar regulier werk, binnen of buiten de eigen organisatie. Werkgevers zien bij de deelnemer soms weerstand of angst om de bekende STiP-organisatie te verruilen voor een reguliere werkgever. Tot slot merken werkgevers op dat het STiP-team in de loop der jaren meer focus heeft gekregen op uitstroom naar regulier werk.

3.8 Contextfactoren

Uit de interviews met het STiP-team komen een aantal verschillende interne contextfactoren (gelegen binnen de gemeente Den Haag) en twee externe contextfactoren naar voren die van invloed zijn geweest op de uitvoering van de STiP-regeling.

Interne contextfactoren

Naar aanleiding van de interne tussenevaluatie uit 2019 en de lancering van het Werkoffensief +500 heeft het college besloten om de STiP-regeling aan te passen. De focus van het project veranderde van het creëren van banen, het bieden van perspectief aan mensen en het bekijken of mensen zich met de baan kunnen ontwikkelen in een focus op uitstroom. Dit bracht bijvoorbeeld met zich mee dat trajecten voortaan indien mogelijk korter dan drie jaar moesten duren en dat regelmatig uitstroomcijfers moesten worden geleverd. In 2019 is de STiP-regeling hierop formeel aangepast (zie paragraaf 2.1).

Ten tweede heeft het **IT-systeem** en de manier waarop cliënteninformatie daarin wordt opgeslagen een negatieve invloed gehad op de snelheid waarmee alle relevante dossierinformatie over een cliënt kon worden gevonden. Dit komt doordat de informatie uit verschillende systemen moest worden gehaald. Het hoofd van het STiP-team heeft een IT'er ingehuurd om dit probleem op te lossen zodat de NAW-gegevens van een cliënt niet meer in elk systeem opnieuw hoefden te worden ingevoerd.

Ten derde hebben **herindelingen binnen het STiP-team** ertoe bijgedragen dat meerdere werkgevers ontevreden zijn over wisselingen in de werkbegeleiding vanuit de gemeente. Volgens het hoofd STiP-banen is dit jaar afscheid genomen van zes van de 27 werkbegeleiders. Deze zes begeleiders werkten op zzp-basis. Tegelijkertijd is een nieuwe teamindeling gemaakt, waardoor ook een deel van de andere 21 begeleiders aan andere STiP-deelnemers is gekoppeld.

Ten vierde heeft een **achterstand in de backoffice** bij het overmaken van subsidies aan werkgevers ertoe geleid dat sommige werkgevers vijf à zes maanden moesten wachten op subsidie. Sommige werkgevers zouden hierdoor problemen hebben gehad met het betalen van het loon aan de STiP-kandidaat omdat het loon daaraan gekoppeld was.

Externe contextfactoren

Behalve deze vier interne contextfactoren komt uit de interviews als externe contextfactor de coronacrisis naar voren. Alhoewel de invloed van corona in beginsel buiten deze evaluatie valt²⁴, gaf een beleidsmaker in juli 2020 aan dat corona leidde tot een afname in het aantal (door-)plaatsingen van STiP-deelnemers. Dit is in lijn met recente publicaties van onder andere UWV die erop wijzen dat de coronacrisis een aanzienlijke impact heeft op (delen van) de arbeidsmarkt.²⁵

Een andere externe contextfactor die uit het onderzoek naar voren komt, is de wetgeving die bepaalt hoe lang een werkgever een werknemer tijdelijke contracten mag aanbieden. Vóór 2020 schreef de Wet werk en zekerheid (Wwz) een maximum van twee jaar voor, maar sinds 1 januari 2020 is dit met de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) verlengd naar drie jaar. Het hoofd van het STiP-team wees erop dat onder de Wwz veel STiP-deelnemers voor hun derde jaar overgingen naar een andere werkgever, omdat de eerste werkgever geen contract voor onbepaalde tijd wilde aanbieden. Eén geïnterviewde werkgever gaf aan dat hij onder de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) na drie jaar STiP geen regulier vervolgonderzoek aanbood, omdat hij geen contract voor onbepaalde tijd wilde aanbieden. Mogelijk was deze werkgever wel bereid geweest om de deelnemer regulier in dienst te nemen (dus zonder STiP-subsidie) als dit in een contract voor bepaalde tijd mogelijk was geweest.

²⁴ Voor de start van de interviews heeft de opdrachtgever aangegeven de invloed van corona in beginsel niet te willen onderzoeken.

²⁵ UWV (7 mei 2020). *Coronacrisis: impact op de werkgelegenheid verschilt per sector*. Amsterdam: UWV.



Resultaten en toe- gevoegde waarde

4

4 Resultaten en toegevoegde waarde

4.1 Uitstroom naar werk

De resultaten in dit hoofdstuk hebben uitsluitend betrekking op de subsidieregeling STiP-banen en niet op de aanvullende regeling conciërgetaken, omdat deze laatste regeling een opneemregeling is. Verder richten we ons uitsluitend op de beëindigde STiP-banen. Zoals eerder toegelicht doorlopen STiP-deelnemers vaak meerdere opeenvolgende STiP-banen. Op 30 juni 2020 was 39 procent van de meest recente STiP-banen nog niet beëindigd.

Duur van de STiP-baan

De gemiddelde duur van de beëindigde STiP-banen bedraagt 18 maanden. Deze gemiddelde duur varieert, zoals verwacht, met het jaar van instroom aangezien de maximale duur van STiP banen sinds 1 juli 2019 is ingekort van 36 naar 12 maanden. We zien dan ook dat de STiP-banen gestart in 2017 gemiddeld 22 maanden duren, tegenover gemiddeld 9 maanden voor de STiP-banen gestart in 2019 en later. Van degenen die aansluitend op de STiP-baan een reguliere baan vinden, gaat het in bijna 30 procent van de gevallen om een reguliere baan bij de STiP-werkgever.²⁶

Doorstroom naar regulier werk

Ruim de helft van de voormalig STiP-deelnemers (55%) heeft een baan gevonden na afloop van de meest recente STiP-baan: 50 procent vindt hun eerste baan binnen drie maanden, twee procent tussen de drie en zes maanden en nog eens drie procent vindt na een half jaar hun eerste baan. De eerste baan is in negentig procent van de gevallen een flexbaan.²⁷ Het gemiddeld aantal werkuren van de eerste baan bedraagt 111 uur per maand. Voor zover bekend in de polisadministratie vinden de voormalig STiP-deelnemers hun eerste baan het vaakst in de sector gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen (19%), de overheid (17%) en het aandeel overige sectoren bedraagt 23 procent. Voor de overige deelnemers kon op basis van de CBS-data niet worden vastgesteld in welke sector men werkzaam is.²⁸

In verband met de beschikbare data onderscheiden we vier groepen binnen de beëindigde STiP-banen:

- 1) STiP-banen minder dan zes maanden geleden beëindigd (N=208);
- 2) STiP-banen tussen zes en twaalf maanden geleden beëindigd (N=196);
- 3) STiP-banen tussen twaalf en achttien maanden geleden beëindigd (N=173);
- 4) STiP-banen meer dan achttien maanden geleden beëindigd (N=106).

Voor groep 1 hebben we geen analyse gedaan van de uitstroom naar werk, omdat we slechts een zeer beperkt deel van deze groep voldoende lang kunnen volgen in de polisadministratie van het CBS. In figuur 4.1 is de uitstroom naar werk weergegeven voor groep 2 (de eerste zes maanden na uitstroom uit de STiP-baan), groep 3 (de eerste twaalf maanden na de uitstroom) en groep 4 (de eerste achttien maanden na uitstroom uit de STiP-baan. Twee zaken vallen op in de figuur:

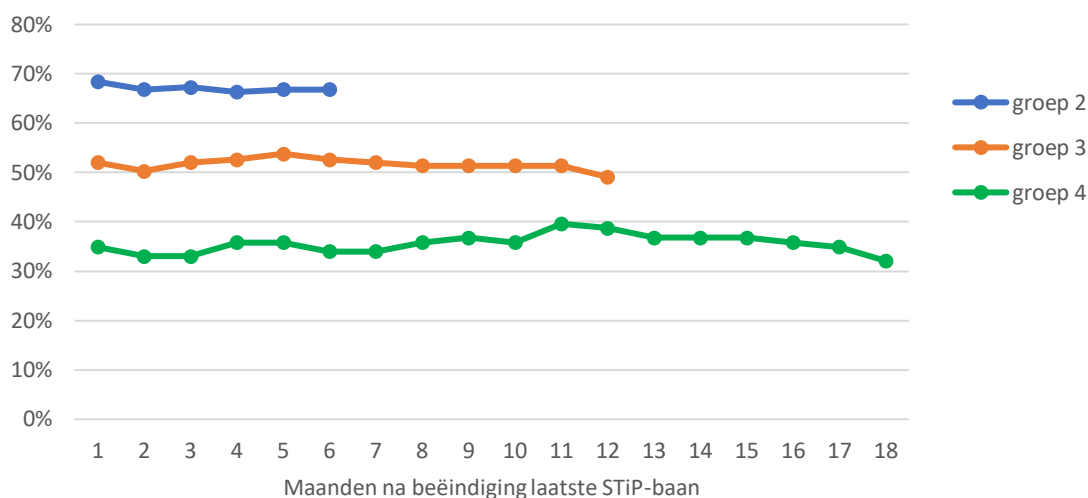
1. Het percentage dat werk heeft, is redelijk stabiel door de tijd, rond de 35 procent voor groep 4, ruim 50 procent voor groep 3 en bijna 70 procent voor groep 2. Dit laat zien dat degenen die regulier werk vinden, dit in de meeste gevallen direct in de eerste maand na beëindiging van de STiP-baan doen. Daarna zijn de uitval uit regulier werk en de aanvullende instroom in regulier werk ongeveer met elkaar in balans.
2. De baanvindkans voor groep 2 is statistisch significant hoger ($p < 0,01$) dan voor groep 3 en 4 en de baanvindkans voor groep 3 is statistisch significant hoger dan voor groep 4 ($p < 0,01$). In hoeverre vroegtijdige uitval uit de STiP-baan hier een verklaring voor is, komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

²⁶ De einddatum van de STiP-baan is bepaald op basis van de einddatum van de gemeente. Indien een persoon bij de werkgever van de STiP-baan blijft werken dan verandert zijn zogenoemde inkomensterverhouding niet in de polisadministratie en kan op basis van de polisadministratie niet worden vastgesteld of de STiP-baan is beëindigd. Het genoemde percentage is bepaald door te kijken welk deel twee maanden na afloop van de STiP-baan nog steeds werkzaam is bij de STiP-werkgever.

²⁷ CBS rekent onder een flexbaan: stagiair, uitzendkracht of oproepkracht, WSW of rest met een contract bepaalde tijd. Van WSW zal geen sprake zijn, aangezien de instroom in de WSW per 1 januari 2015 gesloten is.

²⁸ In veel gevallen is de sector waarin men werkt niet bekend in de polisadministratie, of heeft de desbetreffende sector minder dan tien waarnemingen in onze dataset. In het laatste geval staat CBS niet toe dat deze resultaten gepubliceerd worden, om het risico op onthullende gegevens te minimaliseren.

Figuur 4.1 Percentage van de STiP-deelnemers dat werk heeft na het beëindigen van de STiP-baan



Bron: CBS microdata, bewerkingen RegioPlan

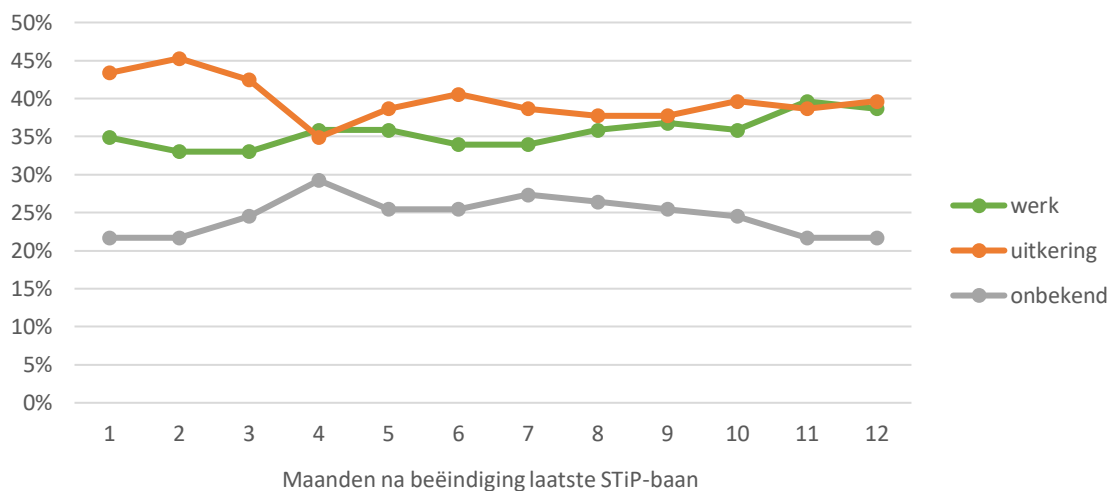
Terugstroom naar een uitkering

Voor groep 4 kunnen we op basis van de bij het CBS beschikbare WW- en bijstandsbestanden ook in kaart brengen welk deel van de voormalig STiP-werknemers na afloop van de STiP-baan een beroep doet op een uitkering (WW of bijstand).²⁹ Uit figuur 4.2 blijkt dat ongeveer twaalf maanden na de uitstroom uit de STiP-baan het percentage dat werk heeft vrijwel gelijk is aan het percentage met een uitkering, beide rond de veertig procent.

Opvallend is dat, afhankelijk van het meetmoment, twintig tot dertig procent van de voormalig STiP-deelnemers niet kon worden teruggevonden in de microdatabestanden van het CBS. Dit betekent dat zij op de betreffende meetmomenten geen baan in loondienst, WW- of bijstandsuitkering hadden. In totaal is 11 procent van deze groep na het beëindigen van de STiP-baan op geen enkel moment terug te vinden in de bestanden van CBS. Hiervoor kon in eerste instantie niet direct een verklaring gevonden worden. In de volgende paragraaf kijken we in hoeverre dit gevallen betreft waarbij deelnemers uitvielen uit de STiP-baan vanwege bijvoorbeeld overlijden, pensionering of verhuizing uit de gemeente Den Haag. Als we kijken naar de eerste twaalf maanden als geheel dan heeft 43 procent op enig moment werk, doet 41 procent op enig moment een beroep op de WW en 45 procent op bijstand.

²⁹ Op sommige meetmomenten hebben minder dan tien personen een WW-uitkering of een bijstandsuitkering. Vanwege deze lage aantallen is er in de ogen van CBS sprake van een onthullingsrisico, wat betekent dat we deze cijfers niet afzonderlijk mogen publiceren. Dit betekent dat we niet afzonderlijk kunnen rapporteren over het beroep op WW- en bijstandsuitkeringen door de tijd. We kunnen hier wel geaggregeerd over rapporteren, genomen over de hele geobserveerde periode. We presenteren de cijfers over het beroep op WW of bijstand alleen voor groep 4, omdat de microdatabestanden hierover met een grotere vertraging beschikbaar komen (jaarlijks, op het moment van schrijven tot en met 2019) dan de polisadministratie (ieder kwartaal, met een kwartaal vertraging). Dit betekent dat we alleen voor groep 4 kunnen observeren hoe het beroep op een uitkering zich in het eerste jaar na uitstroom uit de STiP baan ontwikkelt.

Figuur 4.2 De arbeidsmarktpositie van STiP-deelnemers die achttien maanden of meer geleden zijn uitgestroomd uit de STiP-baan (N=106)



Bron: CBS microdata, bewerkingen RegioPlan

Op basis van de bijstandsgegevens van de gemeente Den Haag kunnen we aanvullend vaststellen dat:

- 49 procent van groep 4 op enig moment sinds het beëindigen van de meest recente STiP een beroep heeft gedaan op een bijstandsuitkering. Voor groepen 1, 2 en 3 liggen deze percentages op respectievelijk 9, 14 en 33 procent.
- 43 procent van groep 4 heeft op 30 juni 2020 een lopende bijstandsuitkering. Voor groepen 1, 2 en 3 liggen deze percentages op respectievelijk 7, 11 en 30 procent.
- In totaal heeft 20 procent van de voormalig STiP-deelnemers op 30 juni 2020 een lopende bijstandsuitkering en 22 procent heeft op enig moment na het beëindigen van de STiP-baan opnieuw gebruik gemaakt van een bijstandsuitkering.

4.2 Uitval uit de STiP-baan

Niet alle deelnemers maken gebruik van de maximale duur van de STiP-baan. Hiervoor zijn verschillende redenen, zowel positief als negatief. Zo kan bijvoorbeeld de persoon voor het einde van de STiP-baan een reguliere baan vinden (positief), wordt de deelnemer op staande voet ontslagen (negatief) of gaat ziek uit dienst (negatief). Bij de gemeente bestaat het vermoeden dat de resultaten van de STiP-baan in termen van het aantal deelnemers dat na de STiP-baan regulier werk vindt en uitstroomt uit de uitkering wordt beïnvloed door deze uitval uit de STiP-baan. Voor zover de reden van uitstroom uit de STiP-baan bekend is bij de gemeente, hebben we een onderscheid gemaakt tussen:

- **Vroegtijdige uitval** (bestaande uit ontslag in proeftijd, op eigen verzoek en op staande voet en ziek uit dienst): 13 procent van alle beëindigde STiP-banen. Binnen deze categorie is ziek uit dienst veruit de grootste groep.
- **Overige uitval** door overlijden, verhuizing en pensionering: drie procent van het aantal beëindigde STiP-banen.

In de voorgaande paragraaf is gesproken over vroegtijdige uitval als mogelijke verklaring voor het relatief lage aantal personen dat een baan heeft gevonden uit groep 4 (meer dan achttien maanden geleden uitgestroomd uit de STiP-baan). Uit tabel 4.1 blijkt dat het weglaten van de personen uit deze groep die vroegtijdig de STiP-baan heeft beëindigd (8%) nauwelijks effect heeft op het percentage deelnemers dat na afloop van de STiP-baan een reguliere baan heeft gevonden.

De uitval door overlijden, verhuizing en pensionering zou mogelijk een verklaring zijn voor het relatief grote aantal personen in deze groep die we niet kunnen terugvinden in de microdatabestanden van het CBS en dus geen baan in loondienst heeft gevonden en ook geen WW- of bijstandsuitkering krijgt. Dit

betreft 8 procent van groep 4. Het corrigeren voor deze uitval leidt tot een kleine daling van het aandeel onbekend met vijf procentpunten (zie ook tabel 4.1).

Tabel 4.1 Arbeidsmarktpositie groep 4 (achttien maanden of langer geleden de STiP-baan beëindigd) twaalf maanden na uitstroom uit de STiP-baan al dan niet gecorrigeerd voor uitval

Arbeidsmarktpositie twaalf maanden na uitstroom	Groep 4 totaal (n=106)	Gecorrigeerd voor vroegtijdige uitval (n=90)	Gecorrigeerd voor overige uitval (n=98)	Gecorrigeerd voor vroegtijdige en overige uitval (n=82)
Werk	39%	42%	41%	45%
Uitkering (WW of bijstand)	40%	38%	42%	40%
Onbekend	22%	20%	17%	15%

Bron: CBS microdata, bewerkingen RegioPlan

4.3 Vergelijking STiP-deelnemers met vergelijkingsgroep

Voor het bepalen van de effecten van een re-integratie-instrument wordt idealiter gebruikgemaakt van een experimenteel onderzoeksdesign met een experiment- en controlegroep. Bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een STiP-baan worden bij een dergelijk experiment random toegewezen aan de experimentgroep (worden bemiddeld naar een STiP-baan) en een controlegroep die alleen reguliere dienstverlening krijgt. De gemeente Den Haag heeft niet voor een dergelijke opzet gekozen. Om toch uitspraken te kunnen doen over het effect van de STiP-baan op de arbeidsmarktpositie is binnen het bijstandbestand van de gemeente Den Haag op zoek gegaan naar een groep die qua afstand op de arbeidsmarkt het meest vergelijkbaar is met de STiP-deelnemers, maar die geen STiP-baan heeft gehad. Het verschil tussen deze zogenoemde vergelijkingsgroep en de STiP-groep geeft een indicatie van de mate waarin STiP heeft geleid tot aanvullende uitstroom naar regulier werk vergeleken met de afwezigheid van STiP.

Het bleek in de praktijk lastig om een vergelijkingsgroep te identificeren, omdat er weinig kenmerken in de gemeentelijke registraties uniform zijn vastgelegd op basis waarvan een zogenoemde vergelijkingsgroep kan worden samengesteld. In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om de vergelijkingsgroep samen te stellen uit alle bijstandsgerechtigden:

- die vanaf januari 2017 in de route 'participatie'³⁰ hebben gezeten én
- op 1 januari 2017 een bijstandsuitkering hadden én
- op 1 januari 2017 geen parttime werk hadden.

In totaal bestaat de vergelijkingsgroep uit 14.629 personen. Er is gekozen voor deze groep als vergelijkingsgroep, omdat de deelnemers voor de STiP-banen voornamelijk vanuit de route participatie zijn geworven.

We kunnen de vergelijkingsgroep en de groep deelnemers aan de STiP-regeling op twee objectieve criteria vergelijken, te weten leeftijd en bijstandsduur. De gemiddelde leeftijden van de vergelijkingsgroep en de STiP-deelnemers zijn nagenoeg gelijk, respectievelijk 44,1 en 44,0 jaar. De bijstandsgerechtigden uit de vergelijkingsgroep zaten op 1 januari 2017 gemiddeld statistisch significant langer³¹ in de bijstand (75 maanden) dan de deelnemers aan de STiP-baan, gemeten op het moment dat zij startten met hun eerste STiP-baan (47 maanden). Om dit verschil in uitgangssituatie te ondervangen hebben we naast de vergelijking met de totale groep (vergelijkingsgroep 1) ook een vergelijkingsgroep samengesteld op basis van een-op-een matching (vergelijkingsgroep 2). Voor iedere deelnemer uit de STiP-groep is een deelne-

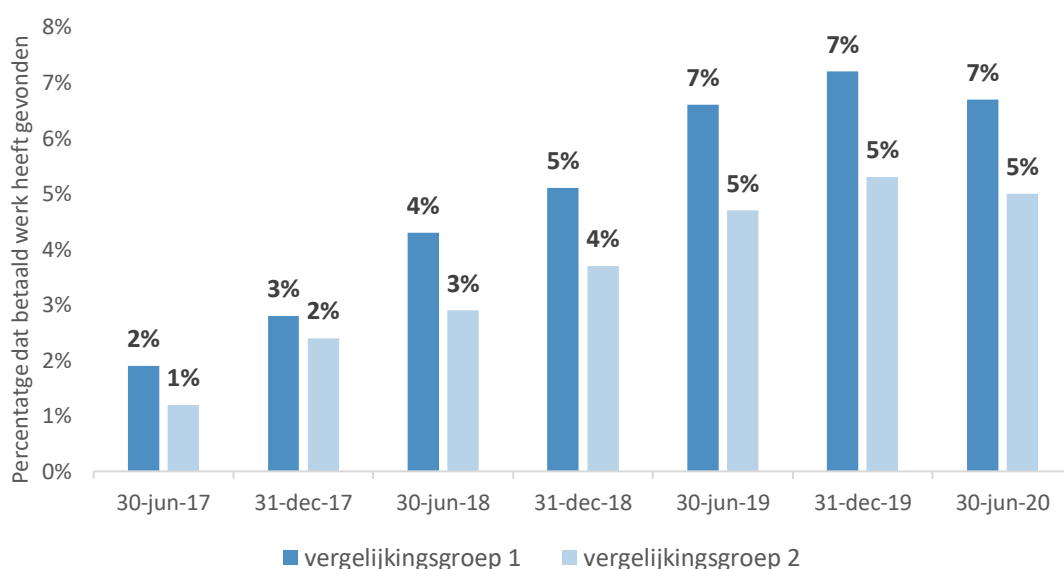
³⁰ Bijstandsgerechtigden worden door de gemeente Den Haag ingedeeld in meerdere 'routes', op basis van hun mogelijkheden en beperkingen. De route 'participatie' is bedoeld voor personen met een grote afstand tot arbeidsmarkt (met uitzondering van beschut werk of loonkostensubsidie). Voor deze personen worden geen re-integratievoorzieningen ingezet. Ze worden bijvoorbeeld begeleid naar vrijwilligerswerk, of krijgen een adempauze om orde op zaken te stellen.

³¹ $P < 0.01$.

mer gezocht in de vergelijkingsgroep met dezelfde uitkeringsduur en leeftijd. Hiermee wordt gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd en uitkeringsduur. We benadrukken echter dat hiermee niet voor alle relevante kenmerken gecorrigeerd kon worden. Te denken valt aan zaken zoals eerdere werkervaring, opleidingsniveau, motivatie en de gezondheid, die in sterke mate voorspellend zijn voor de kans op werkherleving. Dit betekent dat de vergelijking tussen de deelnemersgroep en de vergelijkingsgroep louter indicatief is, en niet opgevat dient te worden als een schatting van de netto-effectiviteit van de STiP-regeling.

Figuur 4.3 toont per halfjaar welk deel van de twee vergelijkingsgroepen werk heeft gevonden.

Figuur 4.3 Percentage dat werk heeft gevonden in vergelijkingsgroep 1 (totaal groep, n=14.629) en vergelijkingsgroep 2 (groep op basis van een-op-een matching, n=1.122)



Bron: CBS microdata, bewerkingen RegioPlan

Gelet op het feit dat de gemiddelde STiP-baan achttien maanden duurt, kunnen we het aandeel STiP-deelnemers dat na afloop van de STiP-baan een reguliere baan heeft gevonden het beste vergelijken met de situatie van de vergelijkingsgroep achttien maanden na 1 januari 2017, dus vanaf 30 juni 2018. Op basis van deze vergelijkingsgroepen scoren de voormalig STiP-deelnemers beter. Zo heeft de helft van de STiP-deelnemers na afloop van de STiP-baan een reguliere baan, tegenover maximaal vier procent in de vergelijkingsgroepen in de onderzochte periode. Ook betreft het in de vergelijkingsgroepen relatief vaak kleine banen voor twaalf uur per week of minder via een uitzendbureau. De banen van de STiP-deelnemers die werk hebben gevonden na de STiP-baan zijn vrijwel allemaal voor meer dan twaalf uur per week. Het percentage voor beide vergelijkingsgroepen dat op 30 juni 2020 nog afhankelijk was van een bijstandsuitkering bedraagt respectievelijk 85 en 83 procent. Voor de voormalig STiP-deelnemers ligt dit percentage op 20 procent.

4.4 Brede baten van de regeling

Het deelnemen aan een STiP-baan kan, naast het verhogen van de kansen op uitstroom naar werk, ook andere bredere baten met zich meebrengen. Zo laat een recente studie van het CPB en het SCP zien dat het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking naar werk bijdraagt aan hun geestelijke gezondheid, de kans op crimineel gedrag vermindert en het gebruik van Wmo-ondersteuning vermindert.³² In de interviews met deelnemers en werkgevers is daarom gevraagd welke brede baten deelname aan de STiP-regeling met zich meebrengt voor de deelnemers.

³² Van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., Versantvoort, M. (2020). *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.

Situatie voor deelname

Vóór deelname aan de STiP-baan zaten nagenoeg alle deelnemers in de bijstand. Zij waren vanwege uiteenlopende redenen in de bijstand geraakt, waaronder het verlies van hun baan (vanwege economische omstandigheden), ziekte en een achtergrond als vluchteling. Hun zoektocht naar werk werd voor de meesten bemoeilijkt door meerdere obstakels. Het meest gehoord zijn een slechte eigen gezondheid, de zorg voor kinderen, slechte arbeidsmarktkwalificaties en een hoge leeftijd. Men ervoer deze situatie als zeer vervelend; voor velen was het een schok om voor langere tijd in de bijstand terecht te komen. Men voelde zich buitengesloten en had geen zinvolle dagbesteding, wat negatieve gevolgen had voor het gevoel van eigenwaarde. Soms kon dit zich vertalen naar mentale klachten zoals stress of depressie.

“Mijn periode in de bijstand was erg moeilijk. Als je werkloos bent, kun je niet helder nadenken. Je hebt geen dagstructuur, geen reden op te staan. Het gaat niet alleen maar om geld, maar je wordt uit de maatschappij weggegooid omdat je niets waard bent.”

- STiP-deelnemer

Toen de deelnemers de kans kregen om in de STiP-baan te participeren, deed dit veel met hen. Deelnemers benoemen dat dit meerdere positieve effecten had op hun leven. We behandelen deze achtereenvolgens.

Welzijn en gevoel van eigenwaarde

Veel deelnemers geven aan dankzij hun deelname aan een STiP-baan lekkerder in hun vel te zitten. Zij hebben meer dagstructuur, voelen zich nuttig, hebben een actievere levenshouding en hebben het gevoel erbij te horen in de maatschappij. Hierdoor neemt hun zelfvertrouwen toe en zijn ze trots dat ze weer iets kunnen betekenen. De STiP-baan zorgt dus voor zingeving en een toegenomen gevoel van eigenwaarde.

“Ik tel weer mee in maatschappij. Het is heel erg fijn om weer een doel in je leven te hebben naast het huishouden en de kinderen. Ik doe weer zinvolle dingen, kan iets voor mensen betekenen!”

- Deelnemer

In de ogen van de geïnterviewde werkgevers is de ontwikkeling van het zelfvertrouwen bij hun STiP-werknemers de voornaamste opbrengst van de STiP-baan. Ook zij zien dat de deelnemers weer met een rechte rug gaan lopen, lekkerder in hun vel zitten en uit hun schulp kruipen.

Sociaal

Verder ervaren de STiP-deelnemers dat hun sociale leven is vooruitgegaan dankzij de STiP-baan. Ze werken samen met collega's en breiden zo hun sociale kring uit. Ook buiten hun werkomgeving straalt het feit dat ze werk hebben positief op hen af; een deelnemer geeft aan dat haar kinderen trots op haar zijn dat ze werkt, en een andere deelnemer zegt zich niet langer te schamen tegenover vrienden en familie voor het ontvangen van een bijstandsuitkering.

“Ik ben weer meer onder de mensen. Als je alleen in de uitkering zit, raak je geïsoleerd want alle anderen gaan werken. Het werk heeft me ook weer sociale contacten gegeven. Je hebt nu mensen om samen naar het park of uit eten te gaan. Vroeger had ik alleen mijn moeder en oma.”

- Deelnemer

Enkele deelnemers geven wel aan dat het 'label' van een STiP-baan ook stigmatiserend kan werken op de werkvloer. Het is dus van belang om te zorgen voor een gelijkwaardige sfeer.

Persoonlijke groei en toekomstperspectief

Meerdere deelnemers geven aan dat de STiP-baan hun weer een doel heeft gegeven om zich te gaan ontwikkelen. Zij hebben de kans om een nieuwe start te maken en opnieuw te ervaren hoe het is om deel te nemen aan het arbeidsproces. Hoe is het werk bijvoorbeeld te combineren met de zorg voor de kinderen, en welke kwaliteiten heeft men? Deelnemers durven weer te dromen en zien hun STiP-baan

als een springplank naar de arbeidsmarkt: door recente werkervaring op te doen hopen ze aantrekkelijker te worden voor nieuwe werkgevers. Ze solliciteren liever vanuit een baan dan vanuit de uitkeringssituatie, omdat de continue verantwoordingslast in de uitkeringssituatie frustratie bij hen opwekt.

Zowel de STiP-werkgevers als de deelnemers herkennen dat laatstgenoemden een groei doormaken en aan hun toekomstperspectief willen werken. Ze zien dat de deelnemers na verloop van tijd meer verantwoordelijkheid willen dragen voor hun taken, en daardoor groeien in hun capaciteiten. Door de STiP-baan krijgen ze tevens energie om hun blik weer naar buiten te richten, of om de Nederlandse taal niet alleen op cursus te oefenen, maar ook de STiP-baan aan te grijpen om hier stappen in te zetten.

“Ik voelde me weer nuttig, en mijn kwaliteiten kwamen heel erg omhoog. Ik kon en mocht een stap meer doen bij allebei de STiP-werkgevers als ik dat wilde, daar ben ik ze dankbaar voor. Het was voor mij een goede springplank naar de arbeidsmarkt. Ik heb kunnen ontdekken wat ik wil en wat ik kan; dit is voor mij heel waardevol geweest.”

- Deelnemer

“Een groepje zat vanwege de gedeelde moedertaal op de werkvloer veel bij elkaar. Ik vroeg aan hen: zie je naast taallessen nog andere mogelijkheden om Nederlands te oefenen? Waarop een deelnemer na een week enthousiast naar me toe kwam en zei: ‘Ik heb een plan, binnen aan maand ga ik vier nieuwe vrienden maken hier met wie ik Nederlands ga praten. Ik heb er al één gevonden’. We investeren hier ook wel echt in een hele fijne vertrouwde sfeer waarin mensen zichzelf kunnen zijn en dan zie je zulke dingen gebeuren.”

- Werkgever

Financieel

De deelname aan de STiP-baan betekent voor deelnemers een verbetering in hun financiële situatie. Een alleenstaande die vanuit de uitkering 32 uur per week gaat werken tegen minimumloon gaat er qua inkomen bijvoorbeeld €366 netto per maand op vooruit.³³ Het maakt deelnemers allereerst gelukkiger om een inkomen uit werk te verdienen dan om een uitkering te ontvangen. Dit draagt bij aan het eerdergenoemde gevoel van eigenwaarde en zelfstandigheid. Ook geeft het hun meer rust om niet langer onder de bijstandsregels te vallen; ze hoeven niet langer bang te zijn dat ze vergeten om veranderingen in hun situatie door te geven aan de gemeente, met eventuele gevolgen voor hun uitkering. Tot slot zorgt het hogere inkomen uit hun STiP-baan voor minder stress, omdat deelnemers gemakkelijker rond kunnen komen.

“De STiP-baan bracht meer rust in mijn leven. Doordat er inkomen binnenkomt en je niet meer de onzekerheid hebt dat je per ongeluk iets vergeet door te geven aan de uitkeringsinstantie, bijvoorbeeld een dag vakantie of iemand die bij me is komen wonen.”

- Deelnemer

“Ik ben heel blij met de STiP-baan. Voorheen werkte ik in vrijwilligerswerk, nu heb ik eindelijk een echt contract en zit ik niet meer in de uitkering, dat is fijn. Ik wilde niet thuis zitten en geld krijgen van de overheid, ik wilde niet afhankelijk zijn. Ik verdien nu mijn eigen geld en ben zelfstandig.”

- Deelnemer

Resultaat niet vanzelfsprekend

Zowel deelnemers als enkele werkgevers plaatsen de kanttekening dat deze brede baten niet ‘als vanzelf’ op de deelnemer af komen, maar dat dit ook een gemotiveerde en open houding van de deelnemer vergt. Als zij interesse tonen en zich inzetten voor hun werk, halen ze meer uit de STiP-baan. Dit geldt vooral voor de mate waarin zij groeien in hun vaardigheden en vanuit STiP een duurzaam toekomstperspectief opbouwen.

“Ik kon toevallig blijven op mijn STiP-baan, maar dat is ook hoe je jezelf opstelt denk ik. Als je de kantjes ervan afloopt ben je niet aantrekkelijk voor een werkgever, je moet er wel zelf voor open staan. Ik zette mezelf in, ga bijvoorbeeld niet stipt om 16:30u naar huis maar kijk wat nodig is. Mijn werkgever wilde mij graag houden.”

- Deelnemer

³³ Deze berekening is gemaakt op basis van de Nibud-rekentool ‘Uitkering naar werk’. Deze houdt naast het inkomen uit werk of een uitkering ook rekening met veranderingen in de hoogte van toeslagen. De berekening hier gaf een netto-inkomen van €1.443 in de uitkering en €1.810 in werk.

“Sommige oudere STiP-deelnemers denken: ik ben door de STiP-baan weer drie jaar verder en als dat op een fijne manier kan, graag. Terwijl jonge STiP-deelnemers die gepassioneerd zijn, die kun je nog wel de goede kant op krijgen.”

- Werkgever

Meerdere deelnemers ervoeren een sterk gevoel van teleurstelling toen bleek dat hun STiP-baan geen kansen bood op duurzaam arbeidsperspectief, en ook andere pogingen tot doorbemiddeling op niets uitliepen. Regelmatig hebben zij de hoop dat zij bij de STiP-werkgever in dienst kunnen blijven, hoewel dit niet het uitgangspunt is van de STiP-regeling. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de werkgever hier geen budget voor heeft, gaan de energie, het optimisme en de hoop die ze eerder voelden bij het starten in de STiP-baan verloren. Ook werkgevers constateren dat er teleurstelling is bij wie niet uitstroomt naar regulier werk.

“Ik heb eerder al een slechte ervaring gehad met vrijwilligerswerk dat geen vervolg kreeg, daar ben ik onzeker van geworden. Daardoor had ik al moeite om ja te zeggen tegen de STiP-baan. Ik wilde niet teleurgesteld worden en vroeg me af: waar kom ik na de STiP-baan terecht? Ik deed vervolgens moeite om via de STiP-werkgever in dienst te komen, maar ze namen geen betaalde mensen aan. Na drie jaar in de STiP-baan zit ik nu in de WW; ik hoop aan het werk te komen voordat ik doorstroom naar de bijstand.”

- Deelnemer

“Een STiP-deelnemer ging bij mij ziek uit dienst. Daar heb ik nu privé nog wel eens contact mee. Voor hem was het weinige werk dat hij moest doen al te veel. Sommige mensen zijn gewoon niet geschikt om te werken en zelfs STiP kan daar niets aan veranderen.”

- Werkgever

4.5 Toetsing van de beleidstheorie

In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie van de STiP-regeling weergegeven. Dit laat zien langs welke mechanismen de regeling verwacht bij te dragen aan het beoogde doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren. In deze paragraaf reflecteren we op basis van de onderzoeksbevindingen op de beleidstheorie: zien we de mechanismen uit de beleidstheorie in de praktijk terug?

Toetsing mechanisme 1 ‘Omvangrijke subsidiëring’ in de praktijk

Dit onderdeel van de STiP-regeling is in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd. STiP-werkgevers hebben inderdaad de genoemde subsidie ontvangen ter compensatie van begeleidingstijd. Hoewel in principe ook 56-plussers zonder arbeidsbeperking gebruik mogen maken van de STiP-regeling, zijn in de praktijk grotendeels 56-plussers ingestroomd die ook een verminderde loonwaarde hadden. Alle STiP-werkgevers ontvangen dus ook een loonkostensubsidie op basis van de Participatiewet. Ook ontvangen zij het loonkostenvoordeel, dat op arbeidsbeperkten en op ouderen van toepassing is.

De vervolgvraag is: was de subsidie voor werkgevers aanleiding om banen te creëren voor de doelgroep? Zoals beschreven in paragraaf 3.2 waren werkgevers gemotiveerd om een kandidaat plaatsen omdat (1) ze iets willen betekenen voor de doelgroep én (2) omdat de subsidies een groot deel van de kosten dekken. De extra subsidie is dus op zichzelf niet voldoende, maar trekt de werkgevers die intrinsiek gemotiveerd zijn wel over de streep om iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen. Deze bevinding is in lijn met eerder onderzoek dat erop wijst dat loonkostensubsidies door werkgevers niet gezien worden als bron van motivatie, maar als noodzakelijke randvoorwaarde voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking.³⁴

Het bovenstaande gaat echter niet voor alle STiP-werkgevers op. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat sommige werkgevers gebruikmaken van de STiP-regeling, maar zich niet inspannen voor de

³⁴ Gielen, M., Gercama, L., Sax, M., Engelen, M., Aarts, L., De Ruig, L., Bunt, S. (2018). *Loonkostensubsidie en loondispensatie - De werking en effectiviteit van beide instrumenten*. Den Haag / Leiden: Ape & De Beleidsonderzoekers.

ontwikkeling en het toekomstperspectief van de STiP-deelnemer. Mogelijk heeft hier de forse subsidiëring toch bepaalde werkgevers overgehaald die niet intrinsiek gemotiveerd waren om iets te betekenen voor de doelgroep.

Een bekend risico bij het subsidiëren van een activiteit is dat activiteiten worden gesubsidieerd die ook zonder de subsidie hadden plaatsgevonden. Dit wordt ook wel een 'cadeau-effect' genoemd. Werkgevers is daarom gevraagd of zij zonder de STiP-subsidie ook in staat waren geweest om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen. Zij gaven vrijwel unaniem aan dat dit zonder de STiP-regeling niet mogelijk was geweest. Dit komt waarschijnlijk mede doordat het ging om additionele werkzaamheden, waarvoor normaliter geen budget was geweest en dus niemand was aangenomen. Over het geheel genomen vinden we in de onderzoeksresultaten ondersteuning voor het optreden van dit mechanisme.

Toetsing mechanisme 2 'Deelname uitkeringsgerechtigden op basis van vrijwilligheid' in de praktijk

Het STiP-team bevestigt dat de motivatie van de kandidaat in de selectie zwaarder wordt gewogen dan hun cv. Deze motivatie werd getoetst in een gesprek met de kandidaat. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 waren de meeste geïnterviewde deelnemers gemotiveerd om aan de STiP-baan te beginnen. Zij zagen dit als kans om weer aan het werk te gaan, zo zinvolle dagbesteding te hebben en te werken aan hun toekomstperspectief. Over het algemeen keken zij ernaar uit om te starten in de STiP-baan. Ook bevestigen werkgevers en deelnemers dat motivatie van belang is om alles uit de STiP-baan te halen. Samenvattend zien we dus ondersteuning voor het bovenstaande mechanisme. Wel is het het opmerken waard dat twee deelnemers geen vrije keuze ervoeren in het afwijzen van de STiP-baan uit angst dat dit gevolgen zou hebben voor hun uitkering. Het is niet bekend of de klantmanager hen expliciet verplichtte om deel te nemen aan de STiP-regeling, of dat deelnemers door het bredere bijstandsregime geconditioneerd zijn om suggesties van hun klantmanager niet tegen te willen spreken.

Toetsing mechanisme 3 'Werving en begeleiding van werkgevers' in de praktijk

De accountmanagers van het STiP-team hebben in de praktijk nadrukkelijk aandacht besteed aan het bemiddelen van de STiP-doelgroep naar werkgevers: dit is hun 'corebusiness'. Dit is een meerwaarde van de STiP-regeling voor de doelgroep tegenover bemiddeling en matching door een algemeen werkgeversservicepunt. Daar ligt de nadruk namelijk op het vervullen van bestaande vacatures bij werkgevers, die doorgaans niet geschikt zijn voor arbeidsbeperkten.³⁵ Het is het STiP-team gelukt om het kwantitatieve doel van 1.000 STiP-banen te realiseren. Een kritische kanttekening daarbij is dat volgens het hoofd STiP-team enkele werkgevers zijn geworven die wel de subsidie ontvingen, maar achteraf weinig tot niets bleken te doen voor de ontwikkeling van de kandidaat.

Op basis van de interviews met werkgevers is niet te zeggen in hoeverre hun initiële twijfels over het aannemen van een STiP-deelnemer zijn weggenomen door de accountmanager, en welke rol de verkooptraining hierin heeft gespeeld. Wel hebben werkgevers wisselende ervaringen met het matchingsproces. Sommigen voelden zich onder druk gezet om niet-passende kandidaten in dienst te nemen, waar anderen juist een flexibele houding bij de uitvoerder zagen die leidde tot een passende match. Of het wervings- en matchingsproces succesvol is, verschilt dus per uitvoerder en per situatie. Tot slot meldden enkele werkgevers dat zij soms door meerdere medewerkers uit het STiP-team benaderd waren, en dat zij dit niet altijd op het 'beslisniveau' insteken.

Samenvattend zien we enige ondersteuning voor de werkzaamheid van dit mechanisme in de praktijk, maar de uitvoering zou verder verbeterd kunnen worden, rekening houdend met bovengenoemde knelpunten die werkgevers noemen.

³⁵ Groenewoud, M., Mallee, L., Witvliet, M., Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten*. Amsterdam: RegioPlan.

Toetsing mechanisme 4 'Intensieve, integrale en ontwikkelgerichte begeleiding naar regulier werk' in de praktijk

Intensieve ondersteuning werkbegeleider

Deelnemers worden periodiek door de werkbegeleider bezocht of gesproken. Zowel de deelnemers als de werkgevers zijn over het algemeen van mening dat de ondersteuning van de werkbegeleider bijdraagt aan het behoud van de STiP-baan. Wel geven zowel deelnemers als werkgevers aan dat de kwaliteit en intensiteit van de begeleiding per werkbegeleider verschilt. Zij zouden liever over de gehele linie zien dat de begeleiding intensief en goed genoeg is om de plaatsingen tot een succes te maken. Deelnemers en werkgevers vinden beiden ook dat er veel sprake is van personele wisselingen in de werkbegeleiding, wat de continuïteit van de begeleiding niet ten goede komt.

Inzet flankerende dienstverlening

Deelnemers zijn overwegend van mening dat hun werkbegeleider betrokken is en oog heeft voor hun brede welzijn en mogelijke problematiek op andere levensdomeinen. De werkbegeleiders stellen dat dit in het begin van de STiP-baan dermate veel tijd en energie van hen vergt, dat ze minder tijd kunnen besteden aan de begeleiding op de werkvloer. Meerdere deelnemers bevestigen dat de werkbegeleider hen heeft geholpen om persoonlijke problemen op te lossen. Belangrijk om tot slot te realiseren is dat, ondanks de inzet van flankerende voorzieningen, ook de werkgever vaak tijd en energie kwijt is aan het oplossen van persoonlijke problematiek van de STiP-deelnemer.

Bevorderen ontwikkeling door werkbegeleider en werkgever

Oorspronkelijk werd van werkgevers verwacht dat zij ook zouden investeren in de scholing van STiP-deelnemers. Zoals beschreven in de intern uitgevoerde tussenevaluatie bleek dit niet voor alle werkgevers haalbaar, en is deze eis later losgelaten en heeft de gemeente deze taak op zich genomen. In de praktijk zien we inderdaad dat sommige werkgevers trainingen of scholing hebben aangeboden aan de STiP-deelnemer, maar dat deze taak primair bij de gemeente belegd is.

De STiP-regeling schrijft voor dat alle deelnemers een Persoonlijk Ontwikkelplan hebben, dat specificeert welke ontwikkeldoelen de deelnemer heeft en hoe die worden bereikt. In de praktijk zeggen echter de meeste STiP-deelnemers dat ze geen ontwikkelplan hebben (gehad). Dit geldt met name voor de instroom uit 2017/18 en in mindere mate voor de instroom uit 2019. Ook veel werkgevers zijn niet bekend met een ontwikkelplan. Het scholingsaanbod bestaat uit een standaard 'menukaart' van trainingen gericht op werknemersvaardigheden en vakvaardigheden. In 2017 werd vooral ingezet op vakvaardigheden, maar vanaf 2018 werd er nog vrijwel uitsluitend scholing geboden gericht op werknemersvaardigheden. Dit betrof voornamelijk korte trainingen over Microsoft Office, gedrag op de werkvloer en taalvaardigheden. Hoewel de deelnemers deze trainingen nuttig vinden, is de indruk niet dat ze hiermee voldoende geholpen zijn om de stap naar regulier werk te zetten. STiP-deelnemers met een omvangrijker scholingswens, bijvoorbeeld een reguliere mbo-opleiding, konden vanuit de STiP-regeling vaak niet geholpen worden. Voor échte opleidingen was veelal geen budget beschikbaar. Het scholingsbeleid is daarmee niet in lijn met het uitgangspunt van de methodische kandidaatontwikkeling, dat stelt dat de kandidaat centraal worden gesteld.

Bevorderen doorstroom naar regulier werk

Meerdere geïnterviewde deelnemers bevestigen dat hun werkbegeleider hen helpt met het zoeken naar ander werk voor na hun STiP-baan, en hen aanmoedigt om zich ook zelf op ander werk te oriënteren en te gaan solliciteren. Wel geven meerdere deelnemers aan dat de aandacht voor doorstroming pas op gang kwam nadat de deelnemer hiervoor gedurende de STiP-baan zelf het initiatief nam. Wanneer dit niet gebeurt, zijn de inspanningen van de werkbegeleider nogal ad hoc en resulteren deze vaak in een tweede (of derde) STiP-baan. Een deel van de betrokken werkgevers zegt zich actief in te spannen om doorstroom naar regulier werk te bevorderen, binnen de eigen organisatie of elders als er intern geen mogelijkheden zijn. Zo kunnen werkgevers in hun netwerk zoeken naar werkplekken of de STiP-deelnemer motiveren om naar ander werk te zoeken. Andere werkgevers zijn niet bewust bezig met de volgende stap voor de deelnemer, en zijn hier naar eigen zeggen ook niet toe uitgedaagd door de ge-

meente. Samenvattend zou de STiP-regeling nadrukkelijker prikkels kunnen inbouwen om tijdig de focus te leggen op doorstroming naar regulier werk (binnen of buiten de STiP-organisatie), zowel aan de kant van de werkbegeleider en de deelnemer als aan de kant van de werkgever.

Al met al kunnen we concluderen dat we in de praktijk terugzien dat de inzet van de werkbegeleider in de praktijk bijdraagt aan het voorkomen van uitval en het ondersteunen in geval van problemen in aanpalende leefdomeneinen. Tegelijkertijd is de bijdrage van de STiP-regeling aan scholing en ontwikkeling voor de deelnemers in de praktijk beperkt geweest. Tot slot geldt dat er structureler en tijdiger aandacht nodig is voor de doorstroming naar regulier werk, en dat hier nadrukkelijker prikkels voor nodig zijn.

Toetsing mechanisme 5 'Creatie extra banen aan onderkant arbeidsmarkt en versterking dienstverlening van de (semi)collectieve sector' in de praktijk

Zoals genoemd bij mechanisme 1, is werkgevers gevraagd of zij zonder de STiP-subsidie ook in staat waren geweest om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen. Zij gaven vrijwel unaniem aan dat dit zonder de STiP-regeling niet mogelijk was geweest. Dit komt grotendeels doordat het ging om additionele werkzaamheden, waarvoor normaliter niemand was aangenomen en waarvoor anders geen budget was geweest. Op deze additionele banen zijn uitsluitend deelnemers uit de STiP-doelgroep ingezet. Met name de geïnterviewde schoolbesturen lichten toe dat de ondersteunende inzet van de STiP-deelnemers grote meerwaarde had voor hun scholen. Op basis van dit onderzoek kon niet worden vastgesteld of hun inzet bij alle STiP-werkgevers heeft geleid tot een versterking van de dienstverlening.



Samenvattende conclusie en adviezen

5

5 Samenvattende conclusie en adviezen

5.1 Uitvoeringsproces

Op basis van interviews met uitvoerders, deelnemers en werkgevers is een goed beeld verkregen van de uitvoering van de STiP-regeling. Is de aanpak uitgevoerd zoals beoogd en welke knelpunten ervaart men hierbij? Dit is in detail beschreven in hoofdstuk 3, en wordt onderstaand kort samengevat aan de hand van de vijf stappen van het uitvoeringsproces.

Werving deelnemers en werkgevers

Na de start van de STiP-regeling in 2017 was de ambtelijke en politieke wil groot om zo snel mogelijk de 1.000 beschikbare STiP-banen te realiseren. Het werven van de benodigde deelnemers en werkgevers vergde een aanzienlijke inspanning, waaronder veel gesprekken met potentiële STiP-kandidaten. Terugkijkend concluderen de uitvoerders dat de **aanwezige tijdsdruk** de kwaliteit van de werving in de beginfase geen goed heeft gedaan, omdat men minder kritisch kon zijn. Zo werden er soms kandidaten geselecteerd die eigenlijk een te laag niveau hadden voor de STiP-baan, en zijn er werkgevers geworven die achteraf gezien niet voldeden aan de gestelde eisen (ervaring met het begeleiden van de doelgroep, werkzaamheden die niet geheel additioneel zijn). Dit kan leiden tot **minder goede matches** wat verderop in het proces voor problemen zorgt, zo geven zowel werkgevers als deelnemers aan. Toen de STiP-regeling zich in 2019 sterker ging richten op versnelde doorstroming naar regulier werk (trajectduur was verkort naar maximaal 12 maanden), leidde dat tot een kritischere selectie van zowel werkgevers als van STiP-deelnemers.

Meerdere werkgevers ervoeren het wervingsproces als enigszins warrig, bijvoorbeeld omdat ze vanuit meerdere kanten benaderd werden of omdat het STiP-team niet het juiste niveau in de organisatie aansprak (waar de beslisbevoegdheid lag). De STiP-deelnemers zijn overwegend neutraal over het wervingsproces. Wel valt op dat enkelen dachten dat zij het aanbod van een STiP-baan niet mochten weigeren, terwijl deelname aan STiP vrijwillig is. Niet bekend is of de klantmanager hen expliciet verplichtte om deel te nemen aan de STiP regeling, of dat deelnemers dit zelf als zodanig hebben opgevat.

Matching STiP-baan

De geworven STiP-deelnemers en werkgevers zijn door het STiP-team aan elkaar gekoppeld via sollicitatiegesprekken en banenmarkten. Het succes van de matching was wisselend. Sommige werkgevers vonden de voorgedragen kandidaat te zwaar belemmerd, maar voelden druk van het STiP-team om toch met de deelnemer in zee te gaan. Andere werkgevers ervoeren juist een flexibele en luisterende houding bij het STiP-team, en kwamen tot goede matches. In sommige gevallen werden personen vanuit een vrijwilligersfunctie omgezet naar een STiP-baan bij dezelfde werkgever, waarbij hun takenpakket veranderde en het aantal werkuren werd uitgebreid. Vrijwel alle werkgevers geven aan dat zij **zonder** de STiP-regeling **niet in staat** zouden zijn geweest om de deelnemer in dienst te nemen.

Na de plaatsing van de STiP-deelnemer houdt de accountmanager contact met de werkgever om praktische zaken te regelen, zoals contractbeheer en de loonwaardemeting. Hierover zijn de werkgevers doorgaans tevreden. Problematischer is de administratieve en financiële afhandeling door de backoffice van de gemeente Den Haag; deze is in de ervaring van werkgevers **niet overzichtelijk** en regelmatig erg **vertraagd**. De gemeente Den Haag herkent het probleem en licht toe dat dit breed speelt binnen de gemeente en niet alleen van toepassing is op de STiP-regeling.

Ontwikkelplan

De STiP-regeling beoogt de ontwikkeling van deelnemers te bevorderen via een Persoonlijk Ontwikkelplan en diverse scholingsmogelijkheden. In de praktijk zijn (met name de vroeg ingestroomde) deelnemers vaak niet bekend met een ontwikkelplan, en hetzelfde geldt voor de werkgevers. Hun ervaring is verder dat het ontwikkelplan **ad hoc** is en weinig om het lijf heeft.

Begeleiding na de plaatsing

STiP-deelnemers worden na de plaatsing begeleid door een werkbegeleider van de gemeente. Deze houdt periodiek contact om te monitoren hoe de plaatsing verloopt en ondersteunt de deelnemer waar

nodig (zowel op werkgebied als met privéproblemen). De frequentie van het contact varieert per persoon en neemt na verloop van tijd doorgaans af, van wekelijks tot driemaandelijks. Over het geheel is een meerderheid van de geïnterviewde deelnemers **tevreden over de werkbegeleiding**; zij beschrijven de werkbegeleider als betrokken en emotioneel steunend. Tegelijkertijd is men kritisch over de **vele wisselingen** van werkbegeleider die plaatsvinden, een geluid dat we ook vanuit de werkgevers terug horen. Door deze vele wisselingen valt het deelnemers en werkgevers tevens op dat dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen werkbegeleiders in onder andere mate van ervaring, bereikbaarheid, daadkracht en communicatieve vaardigheden. Daardoor ontstaat het beeld dat men 'geluk' of 'pech' kan hebben, afhankelijk van wie men treft.

De meeste geïnterviewde STiP-deelnemers zijn **positief** over de **begeleiding** door hun **STiP-werkgever**. Zij waarderen het hebben van een vast aanspreekpunt (directie/leidinggevende/collega) en het frequent (zo veel als nodig) ontvangen van werkinstructies. Ook waarderen zij het wanneer werkgevers investeren in hun vaardigheden, waardoor een STiP-baan een opstap is naar meer. Helaas heeft een deel van de STiP-deelnemers minder positieve ervaringen met de begeleiding van hun werkgever, vooral wanneer de begeleiding minimaal wordt ingevuld en er weinig in hen wordt geïnvesteerd. Dit lijkt mede een gevolg van de snelle werving van werkgevers en deelnemers in de beginfase, waardoor de match niet altijd passend was. Werkgevers lichten dan ook toe dat de **begeleiding intensief is** en dat zij gaandeweg hebben moeten leren wat hun STiP-deelnemer nodig heeft. Ook zien zij regelmatig dat deelnemers te maken hebben met **privéproblematiek**, die zij meenemen naar het werk. Hoewel de werkbegeleiders de deelnemers hierbij waardevolle ondersteuning bieden, gaat hier geregeld ook vanuit de werkgever extra inspanning in zitten. Zij zien immers dagelijks met welke problemen de deelnemers kampen en voelen zich genoodzaakt hierin te ondersteunen.

Scholing

Op het gebied van scholing biedt de gemeente vooral **korte trainingen** aan, gericht op werknemersvaardigheden en taal. De deelnemers met een specifieke scholingswens (ongeveer de helft) oordeelden over het algemeen dat STiP hier niet aan tegemoet kwam. Deze deelnemers hadden vaak behoefte aan een reguliere opleiding op mbo- of hbo-niveau om hun arbeidsmarktpositie duurzaam te verbeteren, maar hiervoor bood de STiP-regeling meestal niet de ruimte. Ook werkgevers onderschrijven dit. Deze bevinding is niet verrassend, aangezien de gemeente voor scholing per deelnemer een (gemiddeld) budget van €1.000 heeft gereserveerd. Hoewel de geboden korte trainingen nuttig zijn, is de ervaring van de deelnemers dat dit **onvoldoende is** om hen het benodigde 'duwtje' te geven richting regulier werk. Sommige STiP-werkgevers bieden de deelnemers de gelegenheid om scholing of training te volgen die gericht is op de vakinhoud, en juist deze trainingen lijken daadwerkelijk bij te dragen aan het versterken van hun arbeidsmarktpositie.

Doorstroom naar regulier werk

Waar de STiP-regeling zich voor 2019 voornamelijk richtte op activering en ontwikkeling van de doelgroep, is er sinds 2019 een sterkere focus komen te liggen op uitstroom naar regulier werk. De werkbegeleiders helpen de deelnemers op diverse manieren met het zoeken naar ander werk voor na hun STiP-baan. In de beleving van de geïnterviewde STiP-deelnemers komt de aandacht voor doorstroming echter pas **laat op gang**. Tenzij de deelnemer zelf een actieve houding aanneemt in het doorstromen naar regulier werk, lijkt de werkbegeleider pas vlak voor het einde van het STiP-contract aandacht te besteden aan uitstroommogelijkheden. Het STiP-team licht toe dat zij vier maanden voor afloop van het arbeidscontract met de werkgever in gesprek gaan over het toekomstperspectief voor de deelnemer, en indien nodig alternatieve mogelijkheden verkennen. In de ervaring van de deelnemers zijn vervolgens de inspanningen van de werkbegeleider ad hoc en vooral gericht op **doorstroom naar een volgende STiP-baan** in plaats van naar regulier werk. We zien dan ook in de cijfers terug dat deelnemers vaak meerdere STiP-banen na elkaar doorlopen, in plaats van uit te stromen naar regulier werk. Dit is voor de deelnemers teleurstellend, omdat zij er juist veel waarde aan hechten dat de STiP-baan hun daadwerkelijk perspectief biedt om de stap te maken naar regulier werk. De deelnemers die er wel in zijn geslaagd om uit te stromen naar regulier werk, zeggen dat zij **zelf het initiatief namen** om verder te gaan kijken en vervolgens ondersteund werden door hun werkbegeleider of werkgever.

De STiP-werkgever zet zich ook regelmatig in om doorstroming naar een reguliere baan te bevorderen. Naast het verkennen van interne plaatsingsmogelijkheden kunnen zij ook binnen hun netwerk zoeken naar alternatieve kansen op werk. Zij geven aan dat er soms ook bij de deelnemer weerstand of angst kan zijn om de bekende STiP-organisatie te verruilen voor een reguliere werkgever. Een deel van de geïnterviewde werkgevers is (nog) niet bewust bezig geweest met de doorstroming van de STiP-deelnemer naar regulier werk, en zegt hier meer in te kunnen betekenen. Het is daarom van belang dat de werkbegeleider hen al **vroeg betrekt** bij het zoeken naar mogelijkheden voor doorstroom naar regulier werk, binnen of buiten de eigen organisatie.

5.2 Resultaten

Kenmerken van de STiP-deelnemers en de STiP-banen

Tot 30 juni 2020 zijn in totaal 1.239 personen met een STiP-baan gestart. De instroom van nieuwe deelnemers vond vooral plaats in de jaren 2017 en 2018, in 2019 en 2020 lag de nadruk meer op herplaatsing van bestaande STiP-deelnemers in een nieuwe STiP-baan. Een deel van hen (16%) heeft meerdere STiP-banen gehad. De meeste deelnemers zijn alleenstaand en man, en gemiddeld zaten zij voor STiP vier jaar in de bijstand. STiP-banen zitten het vaakst in de sector zorg en welzijn (46%), gevolgd door dienstverlening (25%) en de gemeente (13%). De beëindigde STiP-banen hebben gemiddeld achttien maanden geduurd. Logischerwijs duren de STiP-banen die voor juli 2019 zijn gestart langer dan de STiP-banen van daarna (toen de maximale duur was ingekort).

Resultaten van de STiP-banen

Van de deelnemers van wie de STiP-baan is beëindigd, slaagt 55 procent erin om binnen zes maanden na het einde van de STiP-baan een reguliere baan te vinden. Opvallend is dat de uitstroom naar regulier werk hoger is voor recente uitstromers (bijna 70%) dan voor degenen die meer dan anderhalf jaar geleden uitstroonden (rond de 35%). Uitval vormt hier geen verklaring voor. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de STiP-regeling sinds 2019 in sterkere mate gericht is op uitstroom naar regulier werk.

In verreweg de meeste gevallen start de vervolgbaan direct na beëindiging van de STiP-baan. Daarna zien we weinig dynamiek meer. Er is dus (1) weinig sprake van uitval van de STiP-deelnemers uit hun vervolgbaan, maar (2) er zijn ook weinig STiP-deelnemers die er enkele maanden na het einde van hun STiP-baan alsnog in slagen om een baan te vinden. We kunnen derhalve concluderen dat STiP vooral in de eerste maanden na beëindiging leidt tot een verhoogde uitstroom naar regulier werk, die duurzaam lijkt te zijn. Er is minder sprake van een hogere baanvindkans op de langere termijn.

Van de STiP-deelnemers die een vervolgbaan hebben gevonden, is 30 procent in dienst genomen door hun STiP-werkgever. Dit is opvallend te noemen. Van de STiP-werkgevers werd op voorhand namelijk niet verwacht dat zij de deelnemer perspectief op duurzaam en regulier werk zouden bieden. Bovendien betroffen de STiP-banen in principe uitsluitend additionele werkzaamheden. In sommige gevallen ontstaat er op enig moment een reguliere vacature binnen de organisatie van de STiP-werkgever, waar de STiP-deelnemer voor in aanmerking komt. In deze gevallen bood de STiP-baan de deelnemer de kans om hun vaardigheden voor langere tijd aan de werkgever te laten zien, en zo in beeld te komen als kandidaat voor een reguliere vacature.

Wanneer STiP-deelnemers er niet in slagen om na beëindiging van hun STiP-baan regulier werk te vinden, zien we hen in de meeste gevallen terug in een uitkering. In de eerste maanden gaat het vooral om WW, daarna om bijstand. Opvallend is dat we van een aanzienlijk deel van de STiP-deelnemers (rond de 25%) niet kunnen herleiden wat er na het aflopen van de STiP-baan met hen is gebeurd. Zij participeren niet in betaald werk, maar ontvangen ook geen uitkering.

Waardering uitstroomcijfer

Bij het interpreteren van het uitstroomcijfer van 55 procent is het van belang om de volgende kanttekeningen in gedachten te houden:

1. We kijken hier alleen naar het resultaat van de laatst afgeronde STiP-baan. De gemeente Den Haag heeft deelnemers van wie de STiP-baan afliep regelmatig geplaatst in een volgende STiP-baan. In die gevallen heeft de eerste STiP-baan niet geresulteerd in een plaatsing op regulier werk. Dit telt echter niet mee in de genoemde 55 procent, omdat hier alleen wordt gekeken naar het resultaat van de laatst afgeronde STiP-baan.
2. Het is denkbaar dat, door alleen naar beëindigde STiP-banen te kijken, een selectie-effect optreedt. Hierin zijn immers de deelnemers oververtegenwoordigd die al voor de maximale termijn uitstromen uit hun STiP-baan omdat ze een reguliere baan hebben gevonden. Van andere deelnemers die nog geen perspectief hebben op regulier werk en daarom tot de maximale termijn in de STiP-baan verblijven (of doorgeplaatst zijn naar een volgende STiP-baan), zien we het resultaat pas terug zodra deze periode voorbij is.

Er is geen specifieke uitstroomdoelstelling geformuleerd voor de regeling, aan de hand waarvan we het gevonden percentage van 55 procent kunnen waarderen.³⁶ Wel hebben we binnen dit onderzoek een vergelijkingsgroep samengesteld, bestaande uit andere bijstandsontvangers in de gemeente Den Haag. Zij zijn vergelijkbaar wat betreft leeftijd en uitkeringsduur, en zijn door de gemeente ook ingedeeld in de route 'participatie', wat betekent dat zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. We benadrukken echter dat de twee groepen niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn. Zo kon niet gecorrigeerd worden voor verschillen in zaken zoals eerdere werkervaring, opleidingsniveau, motivatie en de gezondheid, die in sterke mate voorspellend zijn voor de kans op werkherleving. Het is goed denkbaar dat deze verschillen bestaan, aangezien de STiP-deelnemers onder andere geselecteerd zijn op het hebben van motivatie. Dit betekent dat de vergelijking tussen de deelnemersgroep en de vergelijkingsgroep louter indicatief is, en niet opgevat dient te worden als de netto-effectiviteit van de STiP-regeling.

Relevant om hierbij te benoemen, is dat deze twee groepen niet volledig vergelijkbaar zijn. Hoewel de STiP-deelnemers zijn geselecteerd uit de route 'participatie', is hierbij als ingangseis gehanteerd dat zij gemotiveerd waren om werk te vinden. Ook mocht er geen sprake zijn van te zware problematiek. Dit zijn beiden sterke voorspellers voor de kans op het vinden van werk. Daarom dient het afzetten van de STiP-groep tegen de vergelijkingsgroep als globale indicatie, en niet als maatstaf voor netto-effectiviteit.

Wanneer we de STiP-deelnemers afzetten tegen de vergelijkingsgroep, valt het volgende op:

- De **uitstroom naar werk** is onder de vergelijkingsgroep veel lager dan onder de STiP-deelnemers; na anderhalf jaar slaagde vier procent erin om regulier werk te vinden. Wanneer we een-op-een matching toepassen op basis van leeftijd en uitkeringsduur, daalt dit percentage naar drie procent. Zo bezien is de uitstroom naar regulier werk vanuit STiP met 55 procent aanzienlijk te noemen.
- De bijstandsgerechtigden uit de vergelijkingsgroep die werk vinden, hebben relatief vaak **kleine banen** voor twaalf of minder uur per week. De banen van de STiP-deelnemers die werk hebben gevonden na de STiP-baan zijn vrijwel allemaal voor meer dan twaalf uur per week.

5.3 Toegevoegde waarde

De werkzaamheid van de STiP-regeling is gestoeld op een aantal beoogde mechanismen. In dit onderzoek is gekeken in hoeverre deze in de praktijk herkenbaar terug te zien zijn.

1. We zien allereerst dat de keuze om **subsidie** in te zetten om werkplekken te creëren voor de doelgroep, **heeft gewerkt**. In korte tijd zijn 1.000 STiP-banen gerealiseerd. De subsidie was voor hen niet de primaire motivatie om een STiP-plaats beschikbaar te stellen, maar was wel een noodzakelijke randvoorwaarde. Vrijwel alle werkgevers geven aan dat zij zonder de STiP-regeling niet in staat zouden zijn geweest om de deelnemer in dienst te nemen.
2. Deelnemers zijn geworven op basis van **vrijwilligheid**. Dit heeft geresulteerd in een **gemotiveerde groep** deelnemers die de STiP-baan zag als zinvolle daginvulling en een kans op meer toekomstper-

³⁶ In brede zin hanteert de gemeente Den Haag een uitstroomnorm van 70 procent voor re-integratietrajecten vanuit de bijstand. Dit lijkt ons, gezien de kwetsbare doelgroep van de STiP-regeling, een zeer hoge doelstelling.

- spectief. Motivatie wordt ook gezien als een belangrijke succesfactor om alles uit de STiP-baan te halen. We zien dus ondersteuning voor dit mechanisme. Een aandachtspunt hierbij is wel dat sommige deelnemers **niet wisten** dat ze het aanbod op een STiP-baan mochten weigeren.
3. Het STiP-team heeft **specifieke aandacht** besteed aan het bemiddelen van de kwetsbare STiP-doelgroep naar werkgevers. Deze doelgroep was naar verwachting niet via de reguliere bemiddelingskanalen van het werkgeversservicepunt aan het werk gekomen. Wel kan de uitvoering van de bemiddeling door het STiP-team beter gecoördineerd worden, en was de matching (met name in de beginperiode) niet altijd optimaal.
 4. De **werkbegeleiding** wordt **positief** gewaardeerd en draagt bij aan het behoud van de STiP-baan en het oplossen van problemen in de privésfeer. Tegelijkertijd zijn er veel **wisselingen** in de begeleiding, en bestaan er aanzienlijke **kwaliteitsverschillen** tussen uitvoerders. Ook komt de aandacht voor doorbemiddeling naar regulier werk te **laat op gang** en is deze ad hoc. Tot slot draagt de STiP-regeling **minder dan beoogd** bij aan **scholing en ontwikkeling** van de deelnemers.
 5. De STiP-regeling draagt bij aan de creatie van **additioneel werk** voor de doelgroep. In dit onderzoek kon niet worden vastgesteld in hoeverre dit heeft geleid tot een versterking van dienstverlening van de (semi)collectieve sector.

Het deelnemen aan een STiP-baan kan, naast het verhogen van de kansen op uitstroom naar werk, ook andere **brede baten** met zich meebrengen. Voorafgaand aan de STiP-baan zaten de deelnemers vrijwel allemaal in de bijstand. Zij zagen weinig toekomstperspectief en voelden zich buitengesloten van de maatschappij. De kans om in een STiP-baan aan de slag te gaan betekende in meerdere opzichten een kantelpunt voor hen. Zij kregen een zinvolle dagbesteding, waardoor hun zelfvertrouwen en gevoel van eigenwaarde groeiden. Hun sociale leven ging erop vooruit en ze hadden meer financiële zekerheid. De STiP-baan gaf hun ook een prikkel om zich te gaan ontwikkelen en te 'durven dromen' over hun toekomst. Tegelijkertijd komen deze brede baten **niet als vanzelf** naar de deelnemer toe; dit vergt een gemotiveerde, assertieve en open houding van hun kant. Ook zien we dat het initiële enthousiasme over STiP soms omslaat naar **teleurstelling**, wanneer deelnemers zien dat er voor hen geen perspectief is om door te stromen naar regulier werk.

5.4 Adviezen voor verbetering

Op basis van de voorgenoemde onderzoeksbevindingen en een adviesessie met managers en beleidsmedewerkers van de gemeente Den Haag, formuleren we een aantal adviezen voor verbetering van de STiP-regeling. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is op 8 juli 2020 reeds de besluiten om de STiP-regeling te continueren in de vorm van de nieuwe Subsidieregeling STiP-banen 2020. De lessen uit het voorliggende onderzoek, kunnen worden benut om STiP 2020 verder te verbeteren.

Voorkom dat snelheid van werving ten koste gaat van kwaliteit van werving

Bij de start van de STiP-regeling heeft de hoge politieke en ambtelijke urgentie ertoe geleid dat STiP-deelnemers en werkgevers onder te hoge druk zijn geworven. Hoewel dit op korte termijn leidt tot veel plaatsingen, leidt het op de langere termijn tot minder succesvolle matches en een lagere waardering van het matchingsproces door de betrokken werkgevers. Bij een volgende opstart of herstart van de STiP-regeling moet niet een snelle, maar een gedegen werving voorop staan.

Benadruk in de werving dat deelname aan de STiP-regeling vrijwillig is, en veranker dit in de regeling

Niet alle bijstandsgerechtigden begrijpen dat ze het aanbod voor een STiP-regeling mogen weigeren. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van de deelnemers niet intrinsiek gemotiveerd is, terwijl dit als succesfactor wordt gezien voor succes van de STiP-baan. Het is belangrijk te realiseren dat bijstandsgerechtigden vanwege het bredere bijstandsregime niet altijd de ruimte voelen om nee te zeggen (omdat deze er regelmatig ook niet is). Benadruk daarom in het intakegesprek dat dit in geval van STiP anders ligt.

Verbeter de administratieve afhandeling vanuit de backoffice

Er is op korte termijn aandacht nodig voor het terugdringen van de achterstand in de betalingen richting werkgevers. Zij beoordelen de huidige situatie als negatief, wat hen op termijn minder geneigd kan maken om nieuwe STiP-plaatsen aan te bieden.

Voorkom wisselingen in de begeleiding

Er vinden zeer regelmatig wisselingen plaats in de werkbegeleiding van STiP-deelnemers. Hoewel het hoofd van het STiP-team hier geen probleem in lijkt te zien, leidt dit tot zeer negatieve ervaringen onder zowel STiP-deelnemers als werkgevers. Het aantal wisselingen dient daarom zo veel mogelijk beperkt te worden.

Verminder kwaliteitsverschillen door in te zetten op professionalisering en vakmanschap

De kwaliteitsverschillen tussen zowel werkbegeleiders als accountmanagers zijn in de ogen van werkgevers en deelnemers te groot. Eerder onderzoek bevestigt dat (ook) re-integratieprofessionals vaak hun eigen routines en voorkeuren ontwikkelen, en handelen op basis van gevoel en intuïtie.³⁷ Wanneer hun keuzeproces te weinig 'bevraagd' wordt, kunnen grote verschillen ontstaan in werkwijze en kwaliteit. Reflectief vermogen ('waarom doe ik wat ik doe') is daarom een cruciale competentie voor professionals. Dit kan op meerdere manieren gefaciliteerd worden (zie hieronder). Het is hierbij van belang om te zorgen voor een veilige omgeving, zodat medewerkers een open en lerende houding kunnen aannemen.

- Organiseer **interviews**, waarbij uitvoerders casuïstiek inbrengen en daar met elkaar op reflecteren.
- Haal **feedback** op bij **deelnemers en werkgevers** over hun ervaringen met de uitvoerder, en gebruik dit om leerdoelen op te stellen en (bij)scholing in te zetten.
- Bied professionals de mogelijkheid om feedback op hun handelswijze te ontvangen van een **collega of leidinggevende**, bijvoorbeeld door periodiek met elkaar mee te lopen of door video-opnames van klantgesprekken terug te kijken.

Wees realistisch over het scholingsaanbod

Deelnemers zijn regelmatig teleurgesteld wanneer blijkt dat zij binnen STiP niet de ruimte hebben om een reguliere opleiding te doen om hun arbeidsmarktpositie te versterken. Dit is niet verrassend, gezien het beperkte opleidingsbudget van gemiddeld €1.000 per STiP-deelnemer. Hiermee kunnen geen wonderen verricht worden. Hoe groot of klein de scholingscomponent van STiP wordt vormgegeven is daarmee vooral een politieke keuze. We zien wel dat juist de vakinhoudelijke trainingen die door sommige STiP-werkgevers geboden worden, daadwerkelijk lijken bij te dragen aan het versterken van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. Mogelijk kunnen werkgevers hier verder toe gestimuleerd worden door het STiP-team, al dan niet met gebruik van landelijke scholingsvoorzieningen, zoals de subsidies die momenteel geboden worden vanuit het programma 'Nederland leert door'. Los van welke keuze hierin gemaakt wordt, is het van belang om naar deelnemers (en werkgevers) toe realistisch te zijn over de mogelijkheden voor scholing en ontwikkeling. We zien op dit moment namelijk regelmatig dat de verwachtingen van de deelnemers op dit vlak niet kunnen worden waargemaakt.

Heb eerder en structureler aandacht voor doorbemiddeling naar regulier werk

De aandacht voor doorbemiddeling naar regulier werk komt op dit moment te laat en is onvoldoende structureel ingebed. Een van de aanbevelingen van de tussenevaluatie uit 2019 was om zo vroeg mogelijk met een werkgever en STiP-deelnemer in gesprek te gaan over de mogelijkheden van uitstroom naar regulier werk. Hoewel het STiP-project succesvol is geweest in tot stand brengen van een (her)start op de arbeidsmarkt voor een groep mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt, is deze aanbeveling nog steeds actueel. Het is bovendien niet passend om in dezen uit te gaan van een standaard termijn zoals 'vier maanden voor einde contract', omdat de situatie per deelnemer verschilt. Sommigen zullen al na een jaar in de STiP-baan klaar zijn voor een volgende stap, maar anderen zijn hier ook in het derde jaar nog niet aan toe. Een STiP-baan hoeft dus niet altijd de maximale termijn te duren. Het is daarom van belang om al vanaf de start te benadrukken dat de STiP-baan in principe tijdelijk is, en dat het van belang is om de ogen en oren open te houden voor andere mogelijkheden voor werk. Dit zorgt

³⁷ Bolhaar, J., Ketel, N. & Klaauw, B. van der (2018). *Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs*, IZA Discussion Papers 11666.

Spierts, M., Van Pelt, M., Van Rest, E., Verweij, S. (2017). *Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Utrecht: Movisie.

tevens voor realistische verwachtingen bij de deelnemers, die er op dit moment veel hoop op vestigen dat ze bij hun STiP-werkgever in dienst kunnen blijven. Hoewel dit in de praktijk regelmatig voorkomt, zou dit niet de verwachting moeten zijn. Door al vroeg een brede blik op doorstroming te hanteren, ontstaan ten eerste meer kansen om aansluitend werk te vinden, en wordt ten tweede teleurstelling bij de deelnemer voorkomen wanneer blijkt dat hun STiP-werkgever hen niet in reguliere dienst kan nemen.

Ook richting de STiP-werkgever dient de werkbegeleider of accountmanager eerder dan nu het geval is in gesprek te gaan over de mogelijkheden voor regulier werk. Hoewel bedrijfseconomische omstandigheden in de tussentijd nog kunnen veranderen, kan de werkgever al eerder een intentie uitspreken op basis van het functioneren van de STiP-deelnemer. Indien er intern geen perspectief is, dient de STiP-werkgever gevraagd worden om vroegtijdig mee te denken over plaatsingsmogelijkheden elders in hun netwerk.



Bijlagen

Bijlage 1 – Geraadpleegde documenten

- Brief van wethouder van Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport aan de Commissie Samenleving, *'Extra impuls werkgelegenheid'*, 30 juni 2016.
- Gemeenteblad 2019 nr. 159351, *'Subsidieregeling STiP-banen Den Haag 2017'*
- Gemeenteblad 2019 nr. 164928, *'Besluit van het college tot vaststelling van de Regeling tot wijziging van de Subsidieregeling STiP-banen Den Haag 2017'*.
- Gemeente Den Haag, FNV en gemeenten Rijswijk, Delft, Midden-Delfland en Westland, *'Protocol. Voorkomen van verdringing en werken zonder loon'*, 15 juni 2016.
- Gemeente Den Haag (2020), *Dienstverlening/Inzet flankerende voorzieningen*. (Document is opgesteld op ons verzoek met informatie over inzet flankerende voorzieningen.)
- Gemeente Den Haag, *Toets op verdringing*, [datum onbekend].
- Gemeente Den Haag, *'Checklist herkenning profiel en voorwaarden potentiële kandidaat Bijzonder Werk/Formulier potentieel-beoordeling Bijzonder Werk'*, Versie 1.1 d.d. 02-04-2017.
- Gemeente Den Haag, Dienst SZW, Afdeling Beleid, Onderzoek en Projecten, *'Evaluatie STiP-regeling'*, maart 2019
- Gemeente Den Haag, *'Halfjaarrapportage Werkoffensief +500. Januari 2019 t/m juni 2019'*, 17 juli 2019.
- Gemeente Den Haag, Werkgevers Servicepunt, *Format Persoonlijk Ontwikkelplan*, datum onbekend.
- Gemeente Den Haag, Document *'Trainingsaanbod STiP'*, datum onbekend.

Bijlage 2 – Methodologische verantwoording

Opstellen beleidstheorie

Als basis voor deze evaluatie hanteren we het denkkader van de ‘realistic evaluation’.³⁸ Dit gaat uit van het principe dat een goede beleidsevaluatie niet alleen de output en outcome meet, maar ook in kaart brengt hoe het uitvoeringsproces is verlopen en wat de werkzame mechanismen zijn in het beleid. Deze aanpak zorgt voor een beter begrip van het ‘verhaal achter de cijfers’ en biedt concrete aanknopingspunten voor verbetering. Als eerste stap hebben we daarom de achterliggende ‘beleidstheorie’ van de STiP-regeling beschreven. Dit is gebeurd op basis van bestudering van documentatie van de gemeente Den Haag, en een groepsinterview met beleidsmedewerkers van de gemeente Den Haag. Tijdens dit groepsinterview is besproken welk probleem men met de STiP-regeling heeft willen oplossen, hoe de regeling precies is vormgegeven en welke werkzame mechanismen hierbij worden verondersteld. Ook is ingegaan op eventuele veranderingen in de aanpak die gaandeweg zijn ontstaan. Een belangrijke basis voor dit gesprek was de tussenevaluatie uit maart 2019, die door de gemeente Den Haag is uitgevoerd.

Procesevaluatie en kwalitatieve effecten

Vervolgens is een aantal kwalitatieve onderzoeksactiviteiten uitgevoerd om te toetsen in hoeverre de aanpak wordt uitgevoerd zoals beoogd, en de betrokkenen te bevragen over in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen in hun beleving daadwerkelijk optreden.

1. Telefonische interviews met 22 STiP-deelnemers
2. Telefonische interviews met 15 STiP-werkgevers
3. Een groepsinterview met uitvoerders van de gemeente Den Haag

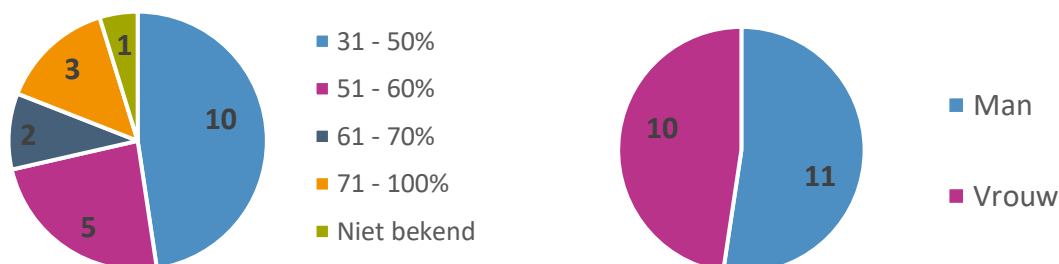
Telefonische interviews met 22 deelnemers

Met 22 STiP-deelnemers zijn telefonische interviews gevoerd, waarin zij zijn bevraagd over hun ervaringen met de STiP-regeling. De werving van de deelnemers verliep, in verband met privacywetgeving, via het STiP-team. Deelnemers waren vrij om deelname aan het interview te weigeren. RegioPlan heeft voor de werving een selectiekader opgesteld, met daarin een voorgeschreven verdeling van de deelnemers aan de hand van twee kenmerken. De ervaringen die deelnemers hebben met de STiP-regeling kunnen allereerst samenhangen met hun **moment van instroom** in de regeling. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 is de STiP-regeling medio 2019 immers aangepast. Daarnaast kan hun **situatie** op het moment van interviewen van invloed zijn op hun ervaringen of waardering van de regeling. Personen die succesvol zijn doorbemiddeld naar regulier werk zullen mogelijk positiever oordelen over de toegevoegde waarde van de regeling dan personen die na deelname zijn teruggestroomd in de uitkering. In de selectie van de te interviewen deelnemers is daarom gestreefd naar een variatie wat betreft instroomjaar en huidige situatie.

Van 21 van de 23 geïnterviewden kon de gemeente Den Haag inzage bieden in hun kenmerken. Hun kenmerken waren als volgt:



³⁸ Pawson & Tilley (1997). *Realistisch Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

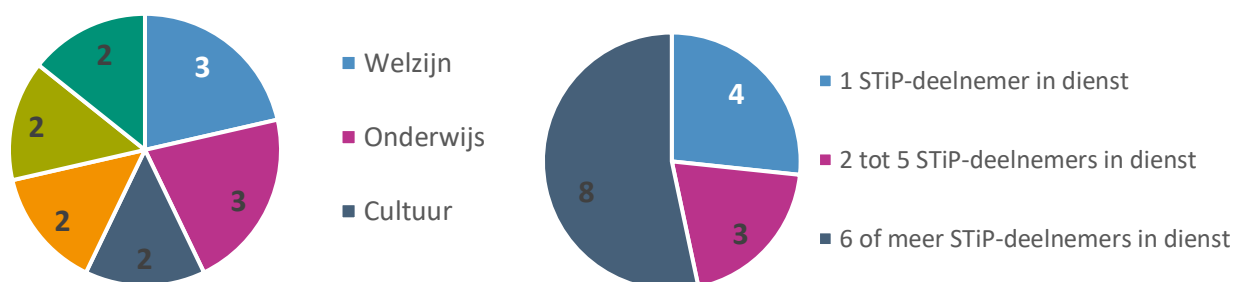


Zoals te zien is ging het in de meeste gevallen om deelnemers met een beperkte loonwaarde (onder de 60%), en waren alle geslachten en instroomjaren vertegenwoordigd. Wat opvalt is dat onder de geïnterviewden relatief veel deelnemers zijn die uitgestroomd zijn naar werk. Deze ietwat scheve verdeling is gaandeweg de werving door onbekende oorzaak ontstaan. Wel geldt dat meerdere van de geïnterviewde deelnemers die nog in de STiP-baan zaten, in hun tweede of derde STiP-baan zaten omdat het hen eerder niet was gelukt om door te stromen naar regulier werk. Zo konden dus ook voldoende ervaringen opgehaald worden met onsuccesvolle doorbemiddeling.

De geïnterviewde deelnemers zijn gevraagd naar hun ervaringen met de verschillende stappen in het proces van STiP (van werving tot doorbemiddeling) en hoe zij de regeling waarden. Ook is hun gevraagd wat hun deelname aan de STiP-regeling hun heeft opgeleverd, zowel op het gebied van arbeidsparticipatie als in termen van bredere baten ten aanzien van hun welbevinden (motivatie, zelfvertrouwen, zelfredzaamheid, welzijn). De interviews duurden gemiddeld een uur.

Telefonische interviews met 15 werkgevers

Ook met 15 werkgevers zijn telefonische interviews gevoerd. Ook de werving van deze groep verliep via het STiP-team, en ook hier werd gestreefd naar een spreiding wat betreft hun kenmerken. Ditmaal werd gelet op de sector waarin de werkgever werkzaam was, en het aantal STiP-deelnemers dat de werkgever in dienst had. Omdat verreweg 80 procent van de STiP-deelnemers werkt bij een werkgever met veel STiP-deelnemers in dienst, is die categorie werkgevers het sterkst vertegenwoordigd. De interviews met de werkgevers duurden gemiddeld 30 minuten.



Een groepsinterview met uitvoerders van de gemeente Den Haag

Een groepsinterview is gevoerd met de belangrijkste uitvoerders van de STiP-regeling, namelijk het STiP-team (onderdeel van het WSP Haaglanden). Aan de groepsessie namen zeven personen deel, te weten drie accountmanagers en vier werkbegeleiders. Tijdens dit interview is gesproken over de uitvoering van de STiP regeling, vanaf de werving van deelnemers tot de doorbemiddeling naar regulier werk. De beleidstheorie vormde de basis voor het gesprek, en de uitvoerders zijn gevraagd in hoeverre zij de mechanismen daaruit in de praktijk herkenbaar terugzien. Tot slot zijn de uitvoerders gevraagd naar knelpunten, succesfactoren en verbetermogelijkheden in de uitvoering van de STiP-regeling.

Kwantitatieve analyse op gemeentelijke registratiedata en CBS-microdata

De output en outcome van de STiP-regeling zijn in beeld gebracht door de beschikbare gemeentelijke registratiegegevens te koppelen aan CBS-microdata over deelname aan werk (de 'polisadministratie'). RegioPlan is door het CBS gemachtigd om onderzoek te doen met behulp van CBS-microdata en wij voeren hier regelmatig analyses op uit om de effectiviteit van gemeentelijk re-integratiebeleid in kaart te brengen.

Constructie dataset

Als basis voor de kwantitatieve analyse heeft de gemeente Den Haag de beschikbare gemeentelijke registratiegegevens aangeleverd aan het CBS. Dit databestand bevatte informatie over de STiP-deelnemers (leeftijd, geslacht, geboortedatum, loonwaarde), de STiP-baan (start- en einddatum, reden uitstroom, werkgever) en de inzet van flankerende voorzieningen en routeringen binnen de gemeentelijke re-integratie.

Vervolgens is het gemeentelijke databestand door het CBS geanonimiseerd en voor RegioPlan beschikbaar gemaakt voor analyse. Wij hebben hier vervolgens diverse microdatabestanden van het CBS aan gekoppeld over deelname aan werk (de 'polisadministratie') en de ontvangst van uitkeringen (Participatiewet en WW). Deze microdata zijn betrouwbaar, uniform en bieden op maandbasis inzicht in de deelname aan werk (ook na hun uitstroom uit een STiP-baan).

Beschrijvende analyse

Op basis van de gecombineerde dataset is allereerst een beschrijvende analyse uitgevoerd waarmee we onderzoeksvragen 3 en 4 (grotendeels) beantwoorden. Dit biedt inzicht in de kenmerken van de deelnemers, de STiP-banen, ingezette instrumenten en de gerealiseerde uitkomsten.

Construeren vergelijkgroep

Voor het bepalen van de effecten van een re-integratie-instrument wordt idealiter gebruikgemaakt van een experimenteel onderzoeksdesign met een experiment- en controlegroep. Bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een STiP-baan worden bij een dergelijk experiment random toegewezen aan de experimentgroep (worden bemiddeld naar een STiP-baan) en een controlegroep die alleen reguliere dienstverlening krijgt. De gemeente Den Haag heeft niet voor een dergelijke opzet gekozen. Om toch uitspraken te kunnen doen over het effect van de STiP-baan op de arbeidsmarktpositie is binnen het bijstandsbestand van de gemeente Den Haag op zoek gegaan naar een groep die qua afstand op de arbeidsmarkt het meest vergelijkbaar is met de STiP-deelnemers, maar geen STiP-baan heeft gehad. Het verschil tussen deze zogenoemde vergelijkgroep en de STiP-groep geeft een indicatie van de 'netto-effectiviteit', dat wil zeggen de mate waarin STiP heeft geleid tot aanvullende uitstroom naar regulier werk vergeleken met de afwezigheid van STiP.

Het bleek in de praktijk lastig om een vergelijkgroep te identificeren, omdat er weinig kenmerken in de gemeentelijke registraties uniform zijn vastgelegd op basis waarvan een zogenoemde vergelijkgroep kan worden samengesteld. In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om een 'totale vergelijkgroep' samen te stellen uit alle bijstandsgerechtigden:

- die vanaf januari 2017 in de route 'participatie'³⁹ hebben gezeten én
- op 1 januari 2017 een bijstandsuitkering hadden én
- op 1 januari 2017 geen parttime werk hadden.

De 'totale vergelijkgroep' bestaat uit 14.629 personen. Er is gekozen voor deze groep als vergelijkgroep, omdat de deelnemers voor de STiP-banen voornamelijk vanuit de route 'participatie' zijn geworven. Deze route is bedoeld voor personen met een grote afstand tot arbeidsmarkt (met uitzondering van beschermt werk of loonkostensubsidie).

³⁹ Bijstandsgerechtigden worden door de gemeente Den Haag ingedeeld in meerdere 'routes', op basis van hun mogelijkheden en beperkingen. De route 'participatie' is bedoeld voor personen met een grote afstand tot arbeidsmarkt (met uitzondering van beschermt werk of loonkostensubsidie). Voor deze personen worden geen re-integratievoorzieningen ingezet. Ze worden bijvoorbeeld begeleid naar vrijwilligerswerk, of krijgen een adempauze om orde op zaken te stellen.

Daarnaast is er een 'smalle vergelijkingsgroep' samengesteld, waarbij gecontroleerd is voor leeftijd en uitkeringsduur. Dit is gedaan door op basis van deze kenmerken een-op-een matching toe te passen tussen deelnemers en niet-deelnemers. Voor iedere deelnemer uit de STiP-groep is dus een deelnemer gezocht in de vergelijkingsgroep met dezelfde uitkeringsduur en leeftijd.

Meting effectiviteit

Vervolgens zijn de deelnemersgroep en de twee vergelijkingsgroepen tegen elkaar afgezet wat betreft de ontwikkeling van hun arbeidsmarktpositie. Dat wil zeggen: na hoeveel maanden slagen zij erin om betaald werk te vinden bij een reguliere werkgever, en bestaat hierin een verschil tussen STiP-deelnemers en de controlegroep?

Adviessessie

Na oplevering van de onderzoeksresultaten vond een adviessessie over de uitkomsten plaats met vier deelnemers. Tijdens deze sessie zijn de beleidsimplicaties van de bevindingen besproken, en hoe deze vertaald konden worden naar aanbevelingen voor de gemeente. De deelnemers waren:

- Beleidsadviseur Werk
- Domeinmanager Werkgevers
- Senior Beleidsadviseur Werk
- Teammanager beleid

Bijlage 3 – Volledige vraagstelling

Hieronder treft u de volledige vraagstelling van het onderzoek.

1. **Input en beleid:** Welke middelen en instrumenten zijn ingezet in de STiP-regeling 2020? Wat zijn de achterliggende veronderstellingen en beoogde werkzame mechanismen in het beleid?
2. **Proces:** Is de STiP-regeling uitgevoerd zoals beoogd? Zijn er gaandeweg veranderingen in de uitvoering opgetreden en zo ja waarom? Welke knelpunten, succesfactoren en randvoorwaarden ervaren de uitvoerders in de uitvoering en samenwerking in het kader van de regeling?
3. **Throughput en output:** Wie zijn bereikt met de regeling, welke dienstverlening hebben zij ontvangen en welke uitkomst had de regeling voor hen?
 - a. Kenmerken van de kandidaten (uitkeringsduur, loonwaarde, achtergrondkenmerken)
 - b. Aantallen instroom en doorstroom
 - c. Kenmerken van gesubsidieerde baan: werkzaamheden, werkgever, duur
 - d. Ingezette scholing
 - e. Ingezette flankerende dienstverlening
 - f. Uitval en reden van uitval
 - g. Uitstroom en reden van uitstroom (in geval van de conciërgeregeling: behoud van gesubsidieerd werk)
 - h. Eventuele verschillen (vooral a (kenmerken), c & d) naar:
 - I. moment van instroom (2017, 2018, 2019)
 - II. type regeling (STiP-baan of via de regeling conciërgetaken)
4. **Outcome:** Hoe ziet het arbeidsmarktperspectief na deelname aan de STiP-baan eruit, en in hoeverre is dit beter dan dat van vergelijkbare niet-deelnemers?
 - a. Uitstroom naar werk (inclusief aard van werk, aantal uren, duur) dan wel retourstroom naar uitkering
 - b. Duurzaamheid van de uitstroom naar werk
 - c. Uitstroom naar andere vormen van participatie (vrijwilligerswerk, beschut werk, dagbesteding)
 - d. Andere vlakken; nader te bepalen (afhankelijk van beschikbare registraties)
 - e. eventuele verschillen naar:
 - I. moment van instroom (2017, 2018, 2019)
 - II. type regeling (STiP-baan of via de regeling conciërgetaken)
5. **Outcome:** Hoe beoordelen professionals, werkgevers en kandidaten de bijdrage van het STiP-programma/de regeling aan de verbetering van arbeidsmarktkansen (bijv. werknemersvaardigheden, vakvaardigheden) en perspectief in bredere zin (bijv. motivatie, zelfvertrouwen, welzijn, gezondheid, zelfredzaamheid) door de STiP-regeling?
6. **Context:** Welke contextfactoren spelen een rol bij behaalde resultaten en effecten (o.a. arbeidsmarkt, gemeentelijke ontwikkelingen, de organisatiecontext, wetgeving et cetera)?
7. **Advies:** Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek voor de verdere invulling en ontwikkeling van de STiP-regeling in de toekomst? Welke uitvoerbare verbetermogelijkheden kunnen geïdentificeerd worden?



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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