



Evaluatie VIA-pilot ‘Duurzame arbeidsmarkt op de rails’

Evaluatie VIA-pilot ‘Duurzame arbeidsmarkt op de rails’

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bob van Waveren
Marjolein Bouterse

Met medewerking van:
Sabrina Dinmohamed

Amsterdam, 16 juni 2021
Publicatienr. 19125

© 2021 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
S1 Achtergrond, vraagstelling en aanpak	1
S2 Ontwikkeling van de pilot	1
S3 Activiteiten en resultaten	2
S4 Verdere opbrengsten	3
S5 Beschouwingen	3
S6 Lessen	4
1 Inleiding	7
1.1 Doel en organisatie van de pilot	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Onderzoekverantwoording	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Ontwikkeling van de pilot	11
2.1 De aanloop: projectplan, intentieverklaring en startbijeenkomst	11
2.2 Pilotfase 1: de ontmoetingsdag (september 2019 – januari 2020)	12
2.3 Pilotfase 2: reflectie op en uitbreiding van de pilot (februari – maart 2020)	13
2.4 Pilotfase 3: Ontwikkeling van het voorschakeltraject (maart – juli 2020)	14
2.5 Pilotfase 4: matches voor de tweede tranche (juli 2020 – 1 februari 2021)	15
2.6 Voortzetting van de pilot (februari 2021 en verder)	16
3 Denkraam voor analyse cocreatie	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Literatuurstudie	18
3.3 Denkraam voor de analyse	22
4 Cocreatieproces bekeken door het denkraam	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Element a: deelnemers aan het netwerk	25
4.3 Element b: coördinatie en regie	26
4.4 Element c: belangen en gewenste uitkomsten	28
4.5 Element d: legitimiteit en vertrouwen	28
4.6 Element e: consensus en duidelijkheid	29
4.7 Element f: commitment en flexibiliteit	30
4.8 Element g: communicatie	31
4.9 Element h: capaciteit (middelen, kennis, tijd)	32
5 Activiteiten en resultaten	34
5.1 Inleiding	34
5.2 De matches voor de eerste tranche van statushouders	34
5.3 De matches voor tweede tranche van statushouders	35
5.4 Verdere opbrengsten	37
5.5 Belemmeringen	38
5.6 Wat ging goed, wat kan beter?	38
6 Beantwoording onderzoeksvragen, lessen	40
6.1 Inleiding	40
6.2 Belangrijkste bevindingen over de cocreatie	40
6.3 Beantwoording onderzoeksvragen	43
6.4 Beschouwing	44
6.5 Lessen	46

<u>Bijlage 1 – Intentieverklaring</u>	<u>49</u>
<u>Bijlage 2 – Projectplan duurzame arbeidsmarkt op de rails</u>	<u>53</u>
<u>Bijlage 3 – Persona's</u>	<u>62</u>
<u>Bijlage 4 – Begeleidingscommissie</u>	<u>66</u>
<u>Bijlage 5 – Literatuur</u>	<u>68</u>

Samenvatting

S

Samenvatting

S1 Achtergrond, vraagstelling en aanpak

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

VIA bestaat uit acht thema's, waarvan 'Leren en Werken' er één is. Hierbinnen valt ook de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' van een aantal werkgevers in de sector Spoor. Het doel van deze pilot is om leer-werkplekken (verder: werkplekken) te bieden aan dertig statushouders, om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. De werkplekken moeten ontstaan door een samenwerking in cocreatie tussen bedrijven in de spoorsector en gemeenten. Het proces van cocreatie wordt ondersteund door de bureaus RailConnect en Vogelperspectief. Dit doen zij door onder andere verkennende gesprekken te voeren, een projectplan op te stellen, kennisdeling te stimuleren, bijeenkomsten te organiseren en faciliteren en het proces te monitoren. Centraal in het projectplan staat dat de gemeenten en werkgevers het proces zo veel mogelijk samen vormgeven en uit de opgedane ervaringen lessen trekken, die in de toekomst door andere partijen gebruikt kunnen worden.

Vraagstelling

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

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

Aanpak

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende activiteiten en bronnen.

- [Literatuurstudie over cocreatie](#) op basis waarvan een analysekader (het denkraam) is opgesteld dat is gebruikt voor de verzameling en analyse van de samenwerking in cocreatie.
- [Bijwonen en observeren van diverse soorten pilotbijeenkomsten](#) (bijeenkomsten van de kopgroep, expertgroep en werving- en selectieactiviteiten).
- [Interviews met pilotdeelnemers](#) (gemeenten, werkgevers en overige betrokken partijen) op twee momenten tijdens het proces (juli 2020 en november 2020).
- [Interviews met klantmanagers van gemeenten](#) over hun ervaringen met de werving en selectie van statushouders (augustus en november 2020).
- [Interviews met statushouders](#): om zicht te krijgen op de ervaringen van de statushouders met hun werkplek zijn in het najaar van 2020 enkele statushouders geïnterviewd.
- [Evaluatief groeps gesprek met pilotdeelnemers](#) (gemeenten, werkgevers en overige betrokken partijen) in januari 2021.

S2 Ontwikkeling van de pilot

De pilot komt voort uit een maatschappelijk initiatief van werkgevers in de spoorsector, voor de uitwerking zoeken zij de samenwerking met gemeenten. De vertrekpunten voor de pilot zijn het verwachte tekort aan personeel voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor en het onbenut arbeidspotentieel van statushouders. Het [doel van deze pilot](#) is om werkplekken te bieden aan dertig statushouders,

om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector en lessen te trekken uit de opgedane ervaringen. De initiatiefnemers worden in de uitwerking van de pilot gefaciliteerd door bureau RailConnect (aanvankelijk samen met bureau Vogelperspectief). De departementen van SZW en IenM hebben een faciliterende rol (de financiering van RailConnect en het evaluatieonderzoek).

De aanvankelijke **werkwijze** is om, na de nodige voorbereidingen, een '**ontmoetingsdag**' te organiseren waar werkgevers en statushouders met elkaar in contact worden gebracht. Naar verwachting levert dit vijftien werkplekken op. Een tweede ontmoetingsdag kan dit aantal op een totaal van dertig brengen. De werkwijze blijkt in de praktijk niet goed te werken. De diversiteit aan werkgevers en soorten werk is groot en datzelfde geldt voor de variatie onder de statushouders (achtergronden, kennis en vaardigheden). Er komen maar weinig geslaagde matches tussen kandidaat en werkplek uit voort en waar dat lukt, betreft het vooral de hoger opgeleide statushouders. Om ook de statushouders die verder van de arbeidsmarkt af staan te kunnen bereiken wordt, na evaluatie, besloten gezamenlijk een **voorschakeltraject** te ontwikkelen. Na een aantal gezamenlijke sessies komt het voorschakeltraject tot stand, maar het blijkt geen direct toepasbaar instrument te zijn om tot geslaagde matches te komen. Inmiddels is het juli 2020 en ontstaat er onder de deelnemers onrust over de manier waarop zij aan het werk zijn en proberen hun gezamenlijke doel te bereiken.

Het in **cocreatie** werken blijkt weliswaar goed te zijn voor de betrokkenheid onder de deelnemende partijen, maar het gebrek aan regievoering en eigenaarschap maken dat het proces lastig op koers te houden is. Dit is ook het moment dat sommige deelnemers zich realiseren dat het voor hen niet duidelijk is wat het inhoudt om in cocreatie te werken. In deze situatie is er geen natuurlijke partij die daarop kan worden aangesproken. Op aandringen van de deelnemende partijen neemt RailConnect in de zomer van 2020 nadrukkelijk de regie en gaat het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. Dat leidt uiteindelijk in de winter van 2020-2021 tot geslaagde matches, maar de aanloop daarheen heeft een hoop tijd gekost. En de onvrede die dat opleverde, vormde een afbreukrisico voor de pilot: enkele deelnemers overwogen om hun deelname aan de pilot te beëindigen.

Met de koerswijziging van de zomer van 2020 ontstaat een nieuwe situatie. Vanaf dat moment is de keuze gemaakt om in **koppels van werkgevers en gemeenten** te gaan werken aan concretisering van de matches. Het startpunt voor de match wordt gelegd bij de vraag van de werkgever. Daardoor wordt de rol van de werkgever in de verdere ontwikkeling van de pilot belangrijker. Deelnemende werkgevers blijven werkplekken te hebben op meerdere locaties en ook dienen zich nieuwe werkgevers aan in de pilot. Met de nieuwe werklocaties komen ook nieuwe gemeenten in beeld. Zo hebben in de loop van het proces nieuwe gemeenten een plaats gekregen in de pilot, zonder daar formeel aan deel te nemen (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop).

De samenwerking in koppels van werkgevers en gemeenten blijkt uiteindelijk goed te werken: het levert de beoogde matches op. Dat succes enthousiasmeert ook: de deelnemers aan de pilot besluiten in januari 2021 om de samenwerking voort te zetten, ook nadat het VIA-programma en het evaluatieonderzoek zijn afgesloten. Maar de gekozen vraaggerichte werkwijze is niet nieuw, de totstandkoming heeft relatief veel tijd gekost. De beschikbare kennis over effectieve manieren van re-integreren is in de pilot pas laat ingezet. Hetzelfde geldt voor het toepassen van kennis over het werken in cocreatie.

S3 Activiteiten en resultaten

Alles bij elkaar zijn op 12 maart 2021, bij het sluiten van de dataverzameling, 24 van de voorgenomen dertig matches gerealiseerd. Nog vier matches verwacht men te realiseren op een later moment in het eerste kwartaal van 2021. De meeste van deze matches zijn pas kort voor het sluiten van de dataverzameling tot stand gekomen; over de duurzaamheid van de matches kan daarom nog niet veel worden gezegd. Wel is bekend dat vier van de gerealiseerde plaatsingen inmiddels zijn beëindigd, in drie gevallen vanwege werkaanvaarding elders. De deelnemende partijen hebben aangegeven door te zullen gaan met de pilot en verwachten op termijn de voorgenomen aantallen goed te kunnen realiseren. Een van

de deelnemende partijen heeft zich onder voorwaarden bereid verklaard om de financiering van de begeleiding door RailConnect voor zijn rekening te nemen voor het kalenderjaar 2021.

Gebleken is dat sommige bedrijven meer werkplekken realiseren dan zij zich hadden voorgenomen, terwijl voor andere bedrijven de realisatie juist achterblijft bij de voornemens. Het feit dat enkele bedrijven als gevolg van de coronacrisis bedrijfseconomisch in zwaar weer terechtkomen, vormt hiervoor de belangrijkste verklaring.

De gerealiseerde plaatsingen zijn grofweg verdeeld over twee verschillende profielen:

- Bij ProRail, Movares, Conclusion ForeyeT, Strukton vinden voornamelijk hoogopgeleide mannelijke statushouders een werkplek. Het zijn dertigers en veertigers met een taalniveau variërend van A2 tot B2. Het werk betreft onder meer projecten, engineering, ondersteuning.
- BAM en Arriva bieden werkplekken waarvoor basisonderwijs of een middelbare opleiding voldoet. Hier betreft het vooral mannen, dertigers, met een taalniveau van A1 tot B2. Het gaat om meer uitvoerende functies als magazijnmedewerker, productiemedewerker en werkplaatsmedewerker.

Sommige bedrijven kunnen bij het aanbieden van werkplekken aan statushouders gebruikmaken van bestaande infrastructuur, zoals interne voorschakeltrajecten (Arriva) of een traineeprogramma (ProRail).

S4 Verdere opbrengsten

Naast succesvolle plaatsingen op werkplekken levert de pilot nog verdere opbrengsten op. Deelnemende partijen melden de volgende zaken.

- Zowel de expert- als de kopgroepleden melden dat zij door deelname aan de pilot hun professionele netwerk hebben uitgebreid, zowel sectoraal als lokaal en in de arbeidsmarktregio. De gemeenten kennen nieuwe werkgevers, aan wie zij statushouders kunnen voorstellen. Werkgevers hebben nieuwe contacten gekregen waarmee kandidaten geworven kunnen worden.
- De expertgroepleden geven aan veel van elkaar te hebben geleerd. In het bijzonder de werkgevers noemen dat zij door de bijeenkomsten met de gemeenten nieuwe kennis hebben gekregen over de doelgroep statushouders en wat er nodig is om hen goed te doen landen. Gemeenten geven aan dat zij nu meer kennis van de spoorwereld hebben en van wat er intern binnen bedrijven gebeurt.
- Werkgevers hebben meer inzicht gekregen in de realiteit van de statushouders, bijvoorbeeld in de regelgeving waarmee zij te maken krijgen vanuit gemeenten. Ook is het besef ontstaan dat er meer hulpmiddelen nodig zijn om deze mensen goed aan het werk te helpen. Een voorbeeld dat genoemd werd zijn boekjes met 'spoorse' begrippen in verschillende talen, die gemaakt zijn door Railcenter.
- De pilot brengt het onderwerp diversiteit en inclusie nadrukkelijk in beeld bij de werkgevers. Sommige werkgevers voeren dergelijk beleid al, voor andere is het nieuw. Commitment aan de top is essentieel, maar hetzelfde geldt voor de werkvloer. Vooral de werkgevers uit de laatste categorie geven aan een intern team te hebben opgericht van mensen in de organisatie die draagvlak zoeken en creëren voor het inschakelen van statushouders. De werkgevers beginnen dus niet vanuit een gelijke positie, maar allemaal geven ze aan dat deelname aan de pilot helpt om statushouders een plek binnen de organisatie te geven. Werkgevers geven aan dat zij geleerd hebben van elkaar (peer to peer): koplopers delen informatie met werkgevers die nog niet zoveel ervaring hebben met het thema. Door samen op te trekken kan dit thema groter worden in de sector.

S5 Beschouwingen

Wanneer het verloop en de uitkomst van de pilot worden afgezet tegen de doelstellingen en de voorgenomen werkwijze, dan geeft dat aanleiding tot enkele beschouwingen.

Realisatie van de doelstellingen

Alles bij elkaar zijn bij het sluiten van de dataverzameling 24 van de voorgenomen dertig werkplekken gerealiseerd, nog vier worden er naar verwachting in Q1 van 2021 gerealiseerd. Strikt genomen is dit

doel dus niet gehaald, maar omdat de samenwerking in de pilot ook na februari 2021 doorgaat, is er alle reden om te veronderstellen dat de beoogde aantallen uiteindelijk wel gehaald gaan worden. Dat de aantallen niet al eerder gerealiseerd zijn, heeft te maken met de werkwijze van de cocreatie. Deze werkwijze heeft gezorgd voor een verbreding van het netwerk en vergroting van het draagvlak onder de deelnemende partijen, maar ook voor een langdurige zoektocht naar de beste werkwijze.

Een tweede zaak die opvalt aan de gerealiseerde werkplekken is dat ze vaker geschikt zijn voor hoogopgeleide statushouders dan voor laag of middelbaar opgeleiden. Hoewel de doelgroep van de pilot vooraf niet expliciet in termen van opleiding is gedefinieerd, is er in de uitvoering steeds aandacht geweest voor het bereiken van statushouders met grotere achterstand tot de arbeidsmarkt. Dat laatste blijkt dus maar in beperkte mate gelukt te zijn.

Ten derde was er naast de kwantitatieve doelstelling het doel om uit de ervaringen die zijn opgedaan met het doorlopen van de pilot lessen te trekken, die in de toekomst door andere partijen gebruikt kunnen worden. Die lessen worden hieronder gepresenteerd.

Realisatie van de voorgenomen werkwijze

Tot de voorgenomen werkwijze behoort dat er een kopgroep is ingesteld die een voortrekkersrol vervult in de totstandkoming van de pilot, waaronder begrepen het opstellen van een integraal projectplan en regievoering over de realisatie van dit plan. Tot de voorgenomen werkwijze behoort ook dat in de pilot in cocreatie wordt samengewerkt. Die werkwijze, we schreven het hierboven al, zorgt voor een langdurige zoektocht naar de beste werkwijze om tot werkplekken voor statushouders te komen. Dat wordt in dit geval voor een belangrijk deel veroorzaakt door het ontbreken van stevige regie die in handen ligt van één partij (nu lag deze bij het collectief van de kopgroep). Dat leek de deelnemende partijen aanvankelijk niet goed te passen bij het werken in cocreatie. Pas wanneer de regie stevig wordt aangezet en wordt belegd bij één partij, begint de samenwerking resultaat, dat wil zeggen geslaagde matches te leveren. Hieruit valt op te maken dat bij de aanvang van de pilot niet optimaal gebruik is gemaakt van beschikbare kennis van en ervaring met het werken in cocreatie.

Een tweede is dat er pas in een laat stadium een concrete werkwijze wordt ontwikkeld, namelijk om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken aan concretisering van de aanpak. Het startpunt voor de match wordt gelegd bij de vraag van de werkgever (vraaggerichte benadering). Deze werkwijze is niet nieuw; bestaande kennis over effectieve manieren van re-integreren is daarmee laat ingezet. Zo bezien heeft het aarzelende en daardoor trage verloop van de pilot te maken met het niet actief benutten van beschikbare kennis en ervaring aan het begin dan de pilot, namelijk zowel op terrein van de cocreatie als van de re-integratie.

Voortzetting van de pilotsamenwerking

Voor de beoordeling van de pilotsamenwerking is ook relevant dat de deelnemers hebben aangegeven de samenwerking in pilotverband voort te zetten. De afronding van het VIA-programma en het evaluatieonderzoek (in maart 2021) is voor hen geen beletsel om door te gaan. ProRail heeft aangegeven intern op zoek te gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te kunnen voortzetten. Een voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen om de financiering na 2021 over te nemen. Daarop is positief gereageerd door BAM en Movares. Uit deze ontwikkeling spreekt zowel eigenaarschap – men heeft voldoende baat bij de samenwerking om er ook de financiering bij te zoeken – als vertrouwen in de opbrengsten van de samenwerking: werkplekken voor statushouders.

S6 Lessen

Uit het verloop van de pilot zijn de volgende lessen af te leiden.

Lessen over cocreatie

Les 1: werken in cocreatie kan netwerkvorming en draagvlak bevorderen, maar stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen deelnemende partijen mede omdat deze als ingewikkeld wordt ervaren. Deze

werkwijze draagt ook het risico in zich van een traag procesverloop. Cocreatie vraagt daarmee om geduld en flexibiliteit en de afwezigheid van haast. Stel daarom vooraf de vraag of cocreatie wel de beste methodiek is voor het project dat je wilt aangaan.

Les 2: werken in cocreatie vraagt om verwachttingsmanagement: het vooraf goed doordenken van de werkwijze en het creëren van een gedeeld beeld van de samenwerking en het maken en documenteren van afspraken hierover. Het ligt voor de hand dit in de beginfase van het proces te doen. Belangrijke punten waarover afspraken moeten worden gemaakt zijn (tussen)doelen en planning, eigenaarschap en regie, werkwijze en taakverdeling en randvoorwaardelijke zaken zoals (de financiering van) procesbegeleiding en evaluatie. Bespreek en beoordeel vervolgens tussentijds de voortgang (proces en effecten) en stel waar nodig de werkwijze bij. Bevorder dat de samenwerking zich snel richt op het concrete doel van het project. Daarmee leren de partijen het meest van elkaar en vermindert de kans op vaagheid in de samenwerking.

Les 3: benoem de eigenaren en de regisseur van het project expliciet. Maak concrete afspraken over de invulling van de begrippen eigenaarschap (de netwerkpartijen voelen en maken zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces) en regie (het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om gezamenlijke (tussen)doelen gerealiseerd te krijgen). Beleg de regie bij voorkeur bij een individuele partij en niet bij een collectief van partijen.

Lessen over de vraaggerichte werkwijze van re-integratie

Les 4: de vraaggerichte werkwijze levert voor de gemeenten een zekere afhankelijkheid op van de deelnemende werkgevers. Dat kan tot gevolgen leiden als het bij een werkgever bedrijfseconomisch tegenzit of als er iets misgaat met de persoonlijke verbinding met de pilot (personele wisseling of uitval). Een andere afhankelijkheid is dat vooraf niet helemaal duidelijk is welke gemeenten een rol gaan spelen in de samenwerking. Dit kan ertoe leiden dat er gemeenten (en hun statushouders) zijn die niet van het begin af aan, maar pas in de loop van het proces betrokken raken bij de pilot. Daarvoor moet je als gemeente – en als pilotorganisatie – niet terugschrikken.

Les 5: een vraaggerichte aanpak kan niet zonder actieve re-integratie-inspanningen door gemeenten. Zij kunnen een grote rol spelen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en de match te maken. Dat kan door werkgevers te bewegen om op een eenvoudige en weinig verplichtende manier een begin te maken ('begin eens met een stageplek'), door met een functieprofiel naar gemeenten te gaan en er kandidaten bij te (laten) zoeken, door werkgevers en gemeente met elkaar in gesprek te brengen over een of meer kandidaten voor een werkplek en door – na geslaagde plaatsing – werkgevers en gemeenten te stimuleren om contact te houden over het verloop van de plaatsing. Deze manier van werken vraagt om een actieve en een naar buiten gerichte houding van re-integratieprofessionals, waarmee zij een netwerk van relevante bedrijven opbouwen. Het vraagt tevens om een grondige kennis van het eigen 'kantenbestand' en om de bereidheid om zelf een actieve rol te spelen in de kennismakingsgesprekken.

Les 6: statushouders geven aan dat taalvaardigheid en cultuursensitiviteit misschien wel de belangrijkste factoren zijn voor het slagen op de werkvloer. Dat vraagt om inspanningen van henzelf, maar ook van hun collega's op de werkvloer of, wat breder geformuleerd, van de werkgevers. De bereidheid daartoe moet in aanleg op de werkvloer aanwezig zijn en zo nodig worden ondersteund.

Algemene les

Les 7: vermijd om het wiel opnieuw uit te vinden. Benut de kennis en ervaring die deelnemende organisaties in huis hebben of in hun netwerken. Schakel waar nodig vroegtijdig experts in om daarmee de beschikbare en benodigde kennis te mobiliseren. Het bespaart tijd en het leidt tot snellere en betere resultaten.



Ontwikkeling van de pilot

1

1 Inleiding

1.1 Doel en organisatie van de pilot

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

VIA bestaat uit acht thema's, waarvan 'Leren en Werken' er een is. Hierbinnen valt ook de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' van een aantal werkgevers in de sector Spoor (verder: pilot Spoor). Het vertrekpunt voor de pilot is enerzijds het verwachte tekort aan personeel voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor, en anderzijds het onbenut arbeidspotentieel van statushouders. Het **doel van deze pilot** is om leer-werktrajecten te bieden aan dertig statushouders, om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. De **doelgroep** van de pilot zijn uitkeringsgerechtigde statushouders met affiniteit met de spoorsector en/of een relevante opleiding of werkervaring. De leer-werktrajecten (hierna: werkplekken) moeten ontstaan door een samenwerking tussen bedrijven in de spoorsector en gemeenten: werkgevers en gemeenten gaan in cocreatie een wervings- en selectieproces en een leer-werktraject vormgeven. Het initiatief voor de pilot ligt bij de werkgevers in de spoorsector.

De volgende organisaties zijn als **deelnemers** bij de pilot betrokken:

- werkgevers: BAM, Strukton, ProRail, Railcenter. Arriva, Movares (voorjaar 2020) en Voest Alpine Railpro en Conclusion ForeyeT (zomer 2020) sluiten later aan;
- gemeenten: Amersfoort/Integratiewerk¹, Utrecht en tot voorjaar 2020 Drechtsteden;²
- faciliterende partijen: RailConnect en Vogelperspectief.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben een faciliterende rol in het opstellen van een intentieverklaring voor leer-werkplekken in de spoorsector. De bureaus RailConnect en Vogelperspectief ondersteunen het proces van cocreatie door het voeren van gesprekken, het organiseren van bijeenkomsten, het monitoren van de werving en selectie en het stimuleren van kennisuitwisseling en ontwikkeling.

De evaluatie van de pilot is belegd bij onderzoeksbureau RegioPlan.

1.2 Vraagstelling

Hoofdvraag

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

Onderzoeksvragen

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

¹ Gemeente Amersfoort werkt samen met Integratiewerk, een organisatie die zich richt op het ondersteunen statushouders en andere migranten bij hun inburgering. Om een brug te slaan tussen klanten en werkgevers heeft Integratiewerk een coördinator in dienst om hun klanten te bemiddelen naar werk. Daarvoor zijn ze voortdurend op zoek naar werkgevers in de regio.

² Gemeenten Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop raken in de loop van het proces in uitvoerende zin betrokken bij de pilot, maar nemen geen deel aan de pilotorganisatie en -overleggen.

1.3 Onderzoekverantwoording

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende activiteiten en bronnen.

- **Literatuurstudie over cocreatie** met als doel te achterhalen hoe cocreatie kan worden gedefinieerd en wat uit eerder onderzoek is gebleken over belangrijke randvoorwaarden en elementen voor een succesvol cocreatieproces. Op basis hiervan is een denkraam opgesteld, met behulp waarvan het proces van cocreatie is geanalyseerd.
- **Bijwonen en observeren van diverse soorten pilotbijeenkomsten** (bijeenkomsten van de kopgroep, expertgroep en werving- en selectieactiviteiten). Het gaat om de volgende bijeenkomsten:
 - de startbijeenkomst (16 sept 2019);
 - de voorbereiding voor de ontmoetingsdag (15 oktober 2019);
 - de ontmoetingsdag (28 november 2019);
 - de evaluatiebijeenkomst over de ontmoetingsdag (9 december 2019);
 - de ontwerpbijsamenkomst (21 januari 2020)³;
 - de laatste ontwerpessie van de expertgroep (15 juni 2020);
 - de vergaderingen van de Kopgroep (11 september 2020, 22 januari 2021);
 - een gesprek tussen Voest Alpine en Integratiewerk (1 oktober 2020).
- **Telefonische interviews met pilotdeelnemers** (gemeenten, werkgevers en overige betrokken partijen) op twee momenten tijdens het proces (juli 2020 en november 2020). Deze interviews betroffen:
 - Het proces van cocreatie: rolverdeling, communicatie en afspraken tussen de verschillende partijen, ervaringen met de samenwerking, ervaren successen en knelpunten.
 - De resultaten van de cocreatie: gemaakte keuzes voor de leerwerkplekken, ervaren effecten voor de statushouders en ervaren effecten voor de pilotdeelnemers.
 - Als basis voor de itemlijst is het 'Denkraam voor de analyse' gebruikt (zie paragraaf 3.3).

De volgende van de deelnemende partijen zijn geïnterviewd

	Eerste ronde (23 juli ~ 6 augustus 2020)	Tweede ronde (3 ~ 17 november 2020)
RailConnect	X	X
Vogelperspectief	X	-
Gemeente Amersfoort, projectmanager	X	X
Integratiewerk, coördinator bemiddeling werk	X	X
Gemeente Utrecht, projectleider	-	X
Gemeente Utrecht, bedrijfsadviseur WSP	X	X
Drechtsteden	X	-
Strukton	X	X
Arriva	X	X
ProRail	X	-
Movares	X	X
Railcenter	X	X
Voest Alpine Railpro	-	X
BAM	-	-
Conclusion ForeyeT	-	-

³ Deze bijeenkomst droeg de naam 'ontwerpbijsamenkomst', maar is geen onderdeel van de drie ontwerpessies (zie paragraaf 3.2) die later zijn georganiseerd en waarvan de laatste op 15 juni plaatsvond.

- **Groepsgesprek met pilotdeelnemers** (gemeenten, werkgevers en overige betrokken partijen) op 8 januari 2021. In het groepsgesprek is gereflecteerd op het proces (successen, belemmeringen en geleerde lessen) en de resultaten van de cocreatie (de leer-werkplekken en eventuele andere resultaten). Aan het evaluatiegesprek is deelgenomen door vertegenwoordigers van RailConnect, gemeente Amersfoort, Integratiewerk, gemeente Utrecht, ProRail en Movares.
- **Interviews met statushouders**: om zicht te krijgen op de ervaringen van de statushouders met hun werkplek zijn in het najaar van 2020 vier statushouders geïnterviewd. Alle vier behoren zij tot de eerste tranche van de pilot, dat wil zeggen dat hun plaatsing is voortgekomen uit de eerste wervingsronde in het najaar van 2019. De tweede tranche van 24 statushouders is te laat geplaatst om nog betrokken te kunnen worden bij de interviews.
- **Interviews met klantmanagers van gemeenten** over hun ervaringen met de ontmoetingsdag op 28 november 2019. Hiermee wilden we meer zicht krijgen op de ervaringen met de werving en selectie van statushouders. Met hen is gesproken over hun beoordeling van de communicatie rond deze dag, de verwachtingen die zij (en de statushouders) hadden van de dag en over de beperkte resultaten. Gesproken is met twee klantmanagers van de gemeente Utrecht (augustus 2020) en tweemaal met de medewerker van Integratiewerk die voor de gemeente Amersfoort alle werving en selectie heeft gedaan (augustus en november 2020).

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 biedt een feitelijke beschrijving van de manier waarop de pilot zich heeft ontwikkeld.
- In hoofdstuk 3 wordt een denkraam geconstrueerd voor de analyse van het verloop van de pilot. Dit gebeurt op basis van literatuurstudie.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de analyse van het verloop van de pilot (onderzoeksvragen 1 en 3).
- Hoofdstuk 5 beschrijft de activiteiten in de pilot en de resultaten daarvan (onderzoeksvragen 2 en 3).
- In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord en lessen getrokken.



Ontwikkeling van de pilot

2

2 Ontwikkeling van de pilot

2.1 De aanloop: projectplan, intentieverklaring en startbijeenkomst

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkelingen binnen de pilot Leren en Werken Spoor. De beschreven ontwikkelingen vonden plaats in de periode tot en met januari 2021.

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

Deze verkennende gesprekken zijn gevoerd in de lente en zomer van 2019. Gemeenten Utrecht, Drechtsteden en Amersfoort (in combinatie met Integratiewerk, centrum voor integratie en participatie in Amersfoort) en drie werkgevers in de spoorsector (BAM, Strukton en ProRail) toonden zich bereid om aan te sluiten bij de pilot. Op 16 september 2019 vond de officiële [startbijeenkomst](#) plaats; de pilot startte met het ondertekenen van de intentieverklaring 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' door de directeurs van BAM, Strukton, ProRail en opleidingsinstituut Railcenter, de minister van SZW en de staatssecretaris van IenW (bijlage 1). De dragende elementen van [de intentieverklaring](#) zijn:

- De doelstelling van de pilot: minimaal dertig statushouders opleiden naar een vaste baan in de spoorsector voor 2021. Na 2021 een jaarlijkse instroom van minimaal tien.
- De voorgestelde aanpak: vorming van een kopgroep van werkgevers in de spoorsector bestaande uit BAM, Strukton, ProRail, Railcenter en de ministeries van IenW en SZW. Deze kopgroep vervult een voortrekkersrol in de totstandkoming van de pilot, stelt een integraal projectplan op en voert de regie over de realisatie van dit plan.
- De kopgroep committeert zich aan het garanderen van (ongeveer) vijftien van de beoogde dertig banen voor statushouders. In de uitvoerende fase van de pilot worden meer werkgevers en gemeenten geworven, waar het resterende deel van doelstelling kan worden gerealiseerd.

Vogelperspectief en RailConnect hebben naar aanleiding van de verkennende gesprekken een [projectplan](#) opgesteld dat een globale rolverdeling en planning bevatte (bijlage 2). Centraal in dit plan staat dat de gemeenten en werkgevers het proces zo veel mogelijk samen vormgeven (cocreatie) en uit de opgedane ervaringen lessen trekken, die in de toekomst door andere partijen gebruikt kunnen worden. De ministeries faciliteren met het opstellen en ondertekenen van de intentieverklaring en monitoren de pilot als geheel, en Vogelperspectief en RailConnect monitoren en begeleiden de werving en selectie. In de oorspronkelijke planning staan de cocreatiebijeenkomsten gepland in de eerste week van september en de werving in de maand oktober.

De pilot startte officieel op 16 september 2019 (startbijeenkomst). Gerekend vanaf dat moment is de pilot in te delen in vier fases, namelijk:

- fase 1: de ontmoetingsdag;
- fase 2: de reflectie op en uitbreiding van de pilot;
- fase 3: het ontwerpen van het leer-werktraject;
- fase 4: het proces van matches.

We bespreken de ontwikkelingen in de pilot hieronder per fase. In de laatste paragraaf gaan we in op het voornemen de pilot in 2021 voort te zetten.

2.2 Pilotfase 1: de ontmoetingsdag (september 2019 – januari 2020)

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

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

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

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

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

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

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

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

Aan het einde van deze fase stopt het gemeentelijk samenwerkingsverband Drechtsteden met deelname aan de pilot. Drechtsteden was gevraagd om deel te nemen aan de pilot, omdat binnen hun gemeenten een van de werkgevers een grote werkplaats heeft. Drechtsteden was er echter niet van uitgegaan mee te doen aan de (langlopende) pilot, maar had begrepen op korte termijn kandidaten te kunnen voorstellen bij de werkgever. Ondanks een aantal pogingen vanuit de accountmanagers van Drechtsteden bleek het niet mogelijk om tot het daadwerkelijk voorstellen van statushouders te komen. Drechtsteden vond verder dat de ontmoetingsdag te weinig concreet de belofte had om kandidaten te plaatsen. Zij besloten daarom daaraan niet deel te nemen, en ook niet verder bij de pilot betrokken te zijn. Wel staan zij open voor het voorstellen van kandidaten wanneer er een concrete vraag ligt vanuit een werkgever. Kortom, vanaf eind januari 2020 is Drechtsteden niet langer pilotdeelnemer, maar blijft men wel betrokken bij de pilot.

2.3 Pilotfase 2: reflectie op en uitbreiding van de pilot (februari – maart 2020)

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

- de kandidaten die een plek hebben gekregen naar aanleiding van de ontmoetingsdag vormen de **eerste tranche**;
- na het ontwikkelen van het voorschakeltraject moet in januari 2021 de **tweede tranche** starten. Die tweede tranche moet echter, in tegenstelling tot de eerste, vooral bestaan uit statushouders met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

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

in november en december 2019. Op een iets later moment sluiten ook Voestalpine Railpro en Conclusion ForeyeT aan (zomer 2020).

Een derde ontwikkeling is de oprichting van de zogenaamde **kopgroep** en **expertgroep**. In de kopgroep nemen beslissingsbevoegde managers van de werkgevers plaats; dit gremium fungeert als stuurgroep. Ze komen eens in de drie maanden samen en zorgen dat er zichtbaar commitment blijft vanuit de top. Daarnaast kan er in de kopgroep worden nagedacht over de grote lijnen van de samenwerking in de pilot. De expertgroep is gericht op de operationele kant van het werk. In deze groep werken de partijen samen aan het ontwikkelen van het voorschakeltraject voor de kandidaten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hierin nemen grotendeels dezelfde personen plaats die betrokken waren in de eerste fase bij de ontmoetingsdag.

2.4 Pilotfase 3: Ontwikkeling van het voorschakeltraject (maart – juli 2020)

In drie sessies heeft de expertgroep in het voorjaar van 2020 het ‘ontwerp Railtraject statushouders’ ontwikkeld. Hiervoor wordt door middel van de methode ‘design thinking’ in drie sessies een traject ontworpen, onder leiding van een externe facilitator. Vanwege de beperkende maatregelen rondom het coronavirus, vinden de sessies online plaats met behulp van een online samenwerkingsomgeving. In de sessies wordt bekeken uit welke elementen het voorschakeltraject moet bestaan en aan welke voorwaarden het moet voldoen.

In de eerste sessie zijn persona’s gemaakt om inzicht te krijgen in ‘voor wie’ het voorschakeltraject bedoeld is en welke behoeften zij hebben (zie bijlage 3).⁴ Deze sessie leidde tot de volgende ontwerpuiting, geformuleerd vanuit de ‘gebruiker’:

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

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

- Opleiding
 - Hoe kunnen we zorgen dat werken en leren vanaf het begin wordt geïntegreerd?
 - Hoe kunnen we zorgen voor een optimale verhouding tussen werken en leren?
 - Hoe kunnen we de deelnemers begeleiden in het traject?
 - Hoe kunnen we optimaal maatwerk toepassen?
 - Hoe kunnen we zorgen voor het juiste opleidingsinstituut?
 - Hoe kunnen werkgevers en opleidingsinstituut samenwerken?
 - Hoe kunnen de statushouders van elkaar leren (bijvoorbeeld VIA leergroepen)?
 - Hoe kunnen we zorgen voor de juiste onboarding, bijvoorbeeld werkcultuur?
- Werkvloer
 - Hoe kunnen we zorgen dat de huidige omgeving meegenomen wordt, over context en begrip statushouder?
 - Hoe kunnen we ervoor zorgen dat statushouders de gebruiken en gewoonten op de werkvloer leren kennen?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er maatwerk geboden wordt in de begeleiding?
 - Hoe kunnen we zorgen dat de betrokkenheid van begeleiders/managers hoog blijft?

⁴ Er zijn drie persona’s gemaakt. ‘Fatima’: laag opgeleide vrouw, dertig jaar, getrouwd, kinderen. ‘Majid’: universitair geschoold man, veertig jaar, getrouwd, kinderen. ‘Firas’: goede vakman zonder opleiding die aansluit in Nederland, man, tussen 35-40 jaar, alleenstaand.

- Hoe kunnen we zorgen dat mijlpalen duidelijk zijn en behaald worden?
- Hoe kunnen we zorgen dat de werkvloer herkenbaar is voor de medewerker in het programma? Verschil tussen werkvloer buiten/binnen. Verschil tussen werk/denkniveau.
- Randvoorwaarden
 - Hoe kunnen we zorgen dat een jobcoach maatwerk kan bieden?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er een geschikte buddy wordt gevonden bij de werkgever?
 - Hoe kunnen we zorgen dat er korte lijnen tussen gemeente en werkgever?
 - Hoe kunnen we zorgen voor een inclusieve teamcultuur?
 - Hoe kunnen we zorgen dat statushouders in het railtraject een gratis OV-pas krijgen?
 - Hoe kunnen we zorgen dat statushouders voldoende inkomen genereren en daardoor geen uitkering meer nodig hebben?

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

Uit de sessies komt duidelijk naar voren dat maatwerk belangrijk zal zijn voor het voorschakeltraject, omdat enerzijds de werkgevers verschillende eisen stellen aan de medewerkers (bijvoorbeeld: wel of geen veiligheidspaspoort halen, en het niveau van benodigde opleiding) en anderzijds de statushouders aan verschillende typen ondersteuning behoefte zullen hebben (bijvoorbeeld inzet op taal of techniek).

Aan het einde van de drie sessies, de laatste ontwerpssessie vindt plaats op 15 juni 2020, ligt een ontwerp-voorschakeltraject klaar, opgebouwd uit een serie van toepasbare elementen en voorwaarden waaronder deze kunnen worden toegepast. Het ontwerp wordt omschreven als een 'ladekast'; uit de beschikbare elementen kunnen op de persoon toegesneden maatwerktrajecten worden samengesteld. Het ontwerp voorziet nog niet in een concrete aanpak van het voorschakeltraject, maar in voorwaardes, ideeën, behoeften en materialen. Aan het einde van de laatste sessie was dus nog onduidelijk of er één gezamenlijk voorschakeltraject moest komen of dat elke werkgever zijn eigen voorschakeltraject zou opzetten.⁵ Er is nog een flinke stap te zetten om hiervan een voorschakeltraject te maken waar deelnemers aan mee kunnen doen. Tijdens een korte evaluatie van het ontwerptraject, aan het einde van de derde ontwerpssessie, wordt dit benoemd door de expertgroepleden. Voor de deelnemers was dit een onbevredigende situatie. Inmiddels is het juli 2020 en ontstaat er onder de deelnemers onrust over de manier waarop zij aan het werk zijn en proberen hun gezamenlijke doel te bereiken. Om die reden vragen ze RailConnect om een voortrekkersrol te gaan spelen en de pilot actief te gaan sturen.

2.5 Pilotfase 4: matches voor de tweede tranche (juli 2020 – 1 februari 2021)

Op aandringen van de deelnemende partijen neemt RailConnect in deze fase de regie en gaat het samenwerkingproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. RailConnect verbindt daartoe steeds een werkgever met een gemeente: de zogenaamde koppels. RailConnect is actief aanwezig bij het eerste gesprek tussen beide en vaak ook bij een tweede gesprek. Daarna volgt hij het proces door regelmatig te bellen met de partijen, de voortgang door te spreken en te helpen bij het oplossen van knelpunten. De eerste van deze gesprekken vinden plaats in juli 2020.

Tijdens de kopgroepvergadering van 11 september 2020 worden concrete afspraken gemaakt over de taakstelling. Ieder deelnemend bedrijf zegt dan toe hoeveel plekken zij per 1 januari 2021 beschikbaar zullen stellen.

⁵ Er zijn dan nog geen afspraken gemaakt over de concrete invulling van het voorschakeltraject. Onder andere de volgende vragen liggen dan nog open: wat gebeurt gezamenlijk en wat niet; wie pakt welk onderdeel op; en welke middelen zijn er beschikbaar?

De volgende koppels van werkgevers en gemeenten ontstaan:

- ProRail – gemeente Amersfoort/Integratiewerk. ProRail kent al langer een traineeship. Gebaseerd op die werkwijze heeft ProRail ook een ‘inclusief programma’ opgezet. Binnen dat programma zijn, naast de plekken die gereserveerd zijn voor talenten met verminderd arbeidsvermogen vanwege een beperking of chronische ziekte, heel bewust ook plekken gereserveerd voor statushouders. Werving en selectie gebeurt in samenwerking met Integratiewerk.
- Arriva – gemeente Zutphen. Arriva werkt al langer met opleidingstrajecten waar mensen eerst een jaar laaggeschoold werk doen in de werkplaats Zutphen (bijvoorbeeld schoonmaken treinstellen) en daarna kunnen doorstromen naar hogere functies of uitstromen naar andere bedrijven. Arriva besluit zes van deze werkplekken voor statushouders in te gaan zetten. Vanwege de ligging van de werkplaats lag een koppeling met gemeente Zutphen voor de hand, RailConnect heeft het contact gelegd.
- Voest Alpine en gemeente Amersfoort/Integratiewerk: Voest Alpine biedt twee werkplekken aan voor statushouders, samen met Integratiewerk doen ze de werving, selectie en begeleiding.
- Conclusion – Drechtsteden. Conclusion reserveert twee stageplaatsen in de werkplaats. RailConnect heeft de relatie met Drechtsteden gelegd en speelt een actieve rol in het maken van de match (hij is met profielen van kandidaten bij de gemeente gaan praten).
- BAM – Drechtsteden: BAM biedt drie werkplekken aan, onder meer in de werkplaats in Dordrecht. In samenwerking met Drechtsteden.
- Strukton – gemeenten Utrecht en Zutphen: Strukton biedt zes werkplekken aan. RailConnect heeft ook hier en extra actieve inbreng en probeert voor Strukton een combi te maken met Arriva op de gemeenschappelijke werkplaats in Zutphen (drie plekken). Gemeente Zutphen wordt hierbij betrokken. Nog eens drie werkplekken worden aangeboden op de werkplaats in Maarssen, in samenwerking met de gemeente Utrecht en/of Maarssen.

De interviews met de expertgroepleden leren dat de koppels bij het zoeken naar een match tussen werkplek en statushouder maar weinig gebruik maken van het in de voorafgaande fase ontwikkelde voorschakeltraject. Gevraagd naar het nut van het voorschakeltraject zeggen zij dat dit meer zit in het gezamenlijk doorlopen traject waardoor zij elkaar goed hebben leren kennen, dan in het ontwikkelde product. In de samenwerking die zij met elkaar aangaan, maken beide partijen gebruik van re-integratie-instrumenten. Genoemd worden: werken met behoud van uitkering, het aanbieden van jobcoaching of lichtere vormen van begeleiding zoals een buddy, het bieden van (taal)cursussen en het langdurig monitoren van de tevredenheid over de match. De mate waarin van de instrumenten gebruik wordt gemaakt wisselt, want dit wordt afgestemd op het concrete geval. De partijen zijn wederzijds tevreden over de mate waarin de andere partij zich inspant om de match te laten slagen.

De mate waarin de voorgenomen matches worden gerealiseerd worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

2.6 Voortzetting van de pilot (februari 2021 en verder)

Tijdens de kopgroepvergadering van 22 januari 2021 spreken de deelnemers het voornemen uit om de samenwerking in pilotverband voort te zetten. De afronding van het VIA-programma en het evaluatieonderzoek (in maart 2021) is voor hen geen beletsels om door te gaan. Tijdens deze kopgroepvergadering biedt ProRail aan intern op zoek te gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te kunnen voortzetten. Voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen om de financiering op een later moment over te nemen. Daarop is positief gereageerd door BAM en Movares.



Denkraam voor analyse cocreatie

3

3 Denkraam voor analyse cocreatie

3.1 Inleiding

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

3.2 Literatuurstudie

Cocreatie en netwerksamenwerking

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

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

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

Effectieve netwerksamenwerking: acht elementen

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

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

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

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

a. Deelnemers aan het netwerk

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

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

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

b. Coördinatie en regie

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

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

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

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

c. Belangen en gewenste uitkomsten

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

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

d. Legitimiteit en vertrouwen

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

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

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

e. Consensus en duidelijkheid

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

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

f. Commitment en flexibiliteit

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

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

g. Communicatie

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

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

h. Capaciteit

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

Samenhang tussen de acht elementen

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

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

3.3 Denkraam voor de analyse

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

a. Deelnemers aan het netwerk

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

b. Coördinatie en regie

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

c. Belangen en gewenste uitkomsten

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

d. Legitimiteit en vertrouwen

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

e. Consensus en duidelijkheid

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

f. Commitment en flexibiliteit

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

g. Communicatie

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

h. Capaciteit

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



Cocreatieproces bekeken door het denkraam

4

4 Cocreatieproces bekeken door het denkraam

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de ontwikkelingen binnen de pilot tussen de zomer van 2019 tot en met januari 2021. Dat gebeurt met behulp van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde denkraam, waarvan de acht onderscheiden elementen worden nagelopen. Samen met hoofdstuk 2 beantwoordt dit hoofdstuk de eerste onderzoeksvraag: hoe verloopt het in cocreatie vormgeven van de werving en selectie van statushouders voor leer-werkplekken en het ontwikkelen van een voorschakeltraject? De benodigde informatie is opgehaald door te observeren bij bijeenkomsten, documenten te bestuderen en pilotdeelnemers te interviewen.

4.2 Element a: deelnemers aan het netwerk

Uit hoeveel organisaties bestaat het netwerk?

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

In de zomer van 2020 hebben Voest Alpine Railpro en Conclusion ForeyeT zich bij de pilot aangesloten door zich te committeren aan de intentieverklaring van de pilot. Ook zij geven aan trajecten met statushouders willen gaan starten. In de eerste periode hebben zij niet deelgenomen aan de kop- en expertgroep. De keuze om deze partijen aanvankelijk niet te laten meedoen in de kop- en expertgroep is genomen om de slagvaardigheid op peil te houden met het idee: hoe meer organisaties, hoe lastiger de besluitvorming.

Ook onder de deelnemende gemeenten is er verloop. Er is één partij uit de pilot gegaan: Drechtsteden. Deze gemeente bleek zich met andere verwachtingen aangesloten te hebben dan de andere partijen. De gemeente had begrepen op korte termijn kandidaten te kunnen voorstellen bij een werkgever en had niet de intentie om zich te committeren aan de pilot. Toen het plaatsen van kandidaten niet op korte termijn bleek te lukken, trok de gemeente zich terug. In het najaar van 2020 is Drechtsteden weer bij de pilot betrokken geraakt, door de samenwerking met Conclusion ForeyeT. Ook andere gemeenten hebben een plaats gekregen in de pilot (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop). Voor al deze gemeenten geldt dat zij in uitvoerende zin meedoen, maar niet in formele zin: zij nemen geen deel aan de pilotoverleggen. De deelname van nieuwe gemeenten komt voort uit de leidende rol die de werkgevers in de pilot spelen: grote werkgevers hebben werkplekken op veel locaties. Bij die locaties worden 'nieuwe' gemeenten gezocht en gevonden. Ook de nieuw deelnemende werkgevers worden gekoppeld aan nabij gelegen gemeenten.

Verder heeft Vogelperspectief zich na de zomer 2020 teruggetrokken uit de pilot; de procesbegeleiding van de pilot is geheel bij RailConnect komen te liggen.

Op de vraag of alle relevante organisaties in de pilot betrokken zijn, antwoorden de pilotdeelnemers vooral bevestigend: het is een goede combinatie van werkgevers en gemeenten. Een van de deelnemende werkgevers vraagt zich af of niet een van de vluchtelingenorganisaties betrokken had moeten worden.

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

Door de verdeling in kopgroep en expertgroep zijn er, sinds februari, twee niveaus per organisatie betrokken bij de pilot. In de expertgroep zitten vooral HR-medewerkers van de bedrijven en matchers van de gemeenten; in de kopgroep zitten beslissingsbevoegde managers; in de meeste gevallen de leidinggevende van het expertgroeplid. Het niveau dat niet direct betrokken is bij de pilot is de werkvloer, daar waar de plekken zelf gecreëerd moeten worden. Een van de deelnemers is daar uitgesproken over en

meent dat het uiteindelijk de mensen op de werkvloer zijn die met nieuwe medewerkers te maken krijgen en dat zij meer betrokken moeten worden bij dit proces.

Bij enkele organisaties is de afgevaardigde in de loop van de tijd gewisseld, maar bij de meeste is vanaf de start dezelfde persoon aangesloten. In enkele gevallen vormen personele wisselingen een knelpunt. Adequate vervanging blijkt lastig te organiseren mede omdat het een langlopend proces is waarin veel historie is opgebouwd. Overdracht van kennis en ervaring is dan lastig. Ook lastig is dat enkele werkgevers onder invloed van de corona-pandemie bedrijfseconomisch in zwaar weer belanden en daardoor minder prioriteit (en dus tijd en aandacht) kunnen geven aan deelname aan de pilot en de bijbehorende overleggen.

Hoe is de afvaardiging per organisatie geregeld?

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

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

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

4.3 Element b: coördinatie en regie

Hoe is de regie belegd?

Het uitgangspunt van de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' is dat werkgevers en gemeenten in *cocreatie* komen tot werkplekken voor statushouders. Bij de start van de pilot is er geen regiehouder benoemd, dat wil zeggen, de regie is niet expliciet en exclusief bij één partij belegd. De ministeries van SZW en IenW faciliteren met het inhuren van RailConnect en Vogelperspectief twee organisaties die het proces van cocreatie faciliteren. RailConnect en Vogelperspectief willen het initiatief, indachtig de cocreatie, zo veel mogelijk bij de werkgevers en gemeenten laten. Zij organiseren bijeenkomsten en proberen de informatie-uitwisseling zo soepel mogelijk te laten verlopen, maar zij hakken geen knopen door en bepalen niet de prioriteiten. Dat is immers niet hun opdracht. De voornaamste acties die RailConnect onderneemt, zijn het uitbreiden van de pilot met nieuwe werkgevers; het opzetten van de kopgroep; en het organiseren van de ontwerpssessies om tot een voorschakeltraject te komen.

In de eerste interviewronde (zomer 2020) geven deelnemers aan dat het idee van cocreatie het draagvlak voor de pilot onder de deelnemende partijen bevordert, maar dat het ontbreken van de regievoering en eigenaarschap steeds meer gaan knellen, ook omdat het ten koste gaat van het tempo waarin de pilot zich ontwikkelt. Deelnemers menen aanvankelijk dat een stevige regie die in handen ligt van één partij (nu lag hij bij het collectief van de kopgroep) niet goed te past bij het werken in cocreatie. Deelnemers realiseren zich gaandeweg dat voor hen niet duidelijk is wat het inhoudt om in cocreatie te werken.

Op aandringen van de deelnemende partijen neemt RailConnect in de zomer van 2020 nadrukkelijk de regie en gaat het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. Deelnemende partijen tonen zich in de tweede interviewronde (november 2020) heel tevreden over de manier waarop RailConnect dit doet.

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

Voor de periode tot aan de zomer van 2020 moet een onderscheid worden gemaakt tussen afspraken over inhoudelijke keuzes en procedurele afspraken. Het laatste type afspraken is wel gemaakt. Partijen hadden verschillende taken in het voorbereiden van de ontmoetingsdag en tussen de ontwerpessies door voerden de verschillende partijen opdrachten uit (bijvoorbeeld het interviewen van een statushouder of het noteren van al bestaande instrumenten in hun organisatie). Deze afspraken werden gezamenlijk gemaakt, waarbij RailConnect een coördinerende rol had. Deze afspraken werden over het algemeen, volgens de partijen, ook wel uitgevoerd. Het is niet duidelijk wat er gebeurt wanneer een partij de afspraken niet nakomt. Dat lijkt, als het gebeurde, tot nu toe geen grote consequenties te hebben gehad (niet voor de partij in kwestie, maar ook niet voor de pilot). Een van de werkgevers vindt dat lastig en zegt bijvoorbeeld dat er meer intentie en commitment is, dan dat er harde afspraken worden gemaakt.

Het andere type afspraken, over inhoudelijke keuzes, is in de periode tot aan de zomer van 2020 in mindere mate gemaakt. Tijdens de voorbereiding van de ontmoetingsdag viel het op dat er weliswaar veel relevante aandachtspunten werden benoemd, maar dat er vervolgens geen opvolging aan werd gegeven. Ook was er bijvoorbeeld voor de ontmoetingsdag plaatsvond niets concreet afgesproken over de wijze van terugkoppeling. In de ontwerpessie is hetzelfde patroon terug te zien: er is veel benoemd en uitgesproken, maar er is weinig echt vastgelegd en afgesproken.

Voor de periode vanaf de zomer van 2020 ontstaat een ander beeld. In deze periode worden er op bedrijfsniveau afspraken gemaakt over het aantal te realiseren werkplekken; de realisatie ervan wordt in handen gelegd van koppels van werkgevers en gemeenten. RailConnect faciliteert, volgt en prikkelt dit proces aanzienlijk strakker dan voorheen. De afspraken worden daardoor concreter van aard en de naleving verbetert.

Of partijen zich houden aan gemaakte afspraken over de werkplekken is nog weer een andere zaak. In de meeste gevallen lukt het, in sommige niet of nog niet. Daarbij speelt een rol dat sommige bedrijven als gevolg van de coronacrisis te maken hebben met tegenvallende bedrijfsresultaten, daardoor ze hun prioriteiten moeten verleggen en minder aandacht kunnen geven aan de pilot. Andere bedrijven doen de ervaring op dat het, naarmate de matching concreter wordt, nog niet zo eenvoudig blijkt te zijn om de rest van de organisatie mee te krijgen in de realisatie van de werkplek. Ook het vinden van de juiste match is soms lastiger dan vooraf gedacht. Daarbij speelt een rol dat de beschikbare werkplekken deels bedoeld zijn voor hoogopgeleiden en dat de beheersing van vaktaal nogal eens een belangrijke factor is. Dat vertaalt zich in pittige instroomeisen.

Hoe worden eventuele conflicten/verschillen beslist?

Vooropgesteld: geen van de deelnemende partijen is in de positie om naleving van de afspraken af te dwingen. Uit de interviews blijkt dat er weinig conflicten zijn geweest. Er lijkt soms enige wrevel te zijn geweest, wanneer werkwijzen van verschillende partijen niet goed op elkaar aansloten, maar dit ontwaardde vervolgens niet in een conflict. Af en toe zijn er meningsverschillen, bijvoorbeeld over de wijze waarop je de eerste dag vormgeeft van een statushouder (wordt het een speciale dag of juist zo gewoon mogelijk) of over de noodzaak van een tolk (tolken zorgt voor beter begrip of tolken zorgt ervoor dat er minder snel Nederlands geleerd wordt). Ondanks dat de meningsverschillen wel uitgesproken (konden) worden, werden ze echter vaak niet 'opgelost'. Deze meningsverschillen blijven zodoende vaak naast elkaar bestaan.

Vanaf de zomer van 2020 komt de nadruk te liggen op de samenwerking binnen de koppels van werkgevers en gemeenten. Harde keuzes maken deze partijen dan zelf en niet meer 'en groupe'. Verschillen

van inzicht worden onderling besproken en voor zover mogelijk opgelost. RailConnect zet zich actief in om ervoor te zorgen dat er geen blokkades ontstaan.

4.4 Element c: belangen en gewenste uitkomsten

Waarom doet een organisatie mee in het netwerk?

De werkgevers noemen twee redenen om deel te nemen aan het netwerk. Ten eerste voorzien zij een toenemende krapte op de spoorarbeidsmarkt en zien zij statushouders als een van de potentiële bronnen van arbeidskrachten. Volgens de werkgevers is het belangrijk om nieuwe mensen enthousiast te krijgen voor de spoorsector en niet enkel werknemers bij elkaar weg te halen en zo de krapte in stand te houden. Om dit voor elkaar te krijgen, zien werkgevers meerwaarde in samenwerking. Niet enkel met gemeenten die de statushouders kennen, maar ook met elkaar als werkgevers om een beeld te kunnen geven van de verschillende mogelijkheden in de spoorsector.

Ten tweede vinden de bedrijven het belangrijk om maatschappelijk betrokken te zijn en personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen of een ontwikkelplek aan te bieden. Statushouders zijn dan een van de doelgroepen die in beeld komt. Niet alle bedrijven hebben bij de start van de pilot al een traditie van diversiteits- of inclusiebeleid. De bedrijven die dat hebben, vertrekken vanuit een makkelijker uitgangspositie.

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

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

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

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

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

Er is wel een gedeelde visie op de gewenste uitkomst (statushouders een werkplek bieden), maar niet op het proces dat daartoe moet leiden. Het concept van cocreatie is, zo blijkt in de loop van het proces, voor de meeste deelnemers onvoldoende duidelijk.

4.5 Element d: legitimiteit en vertrouwen

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

De deelnemers ervaren over het algemeen ruim voldoende openheid om kennis, ervaring en netwerk te delen. Daarbij speelt een rol dat de deelnemende bedrijven dermate van elkaar verschillen dat zij zichzelf niet zien als directe concurrenten van elkaar. Er is op verschillende moment uitgesproken dat de ideeën en instrumenten die de partijen met elkaar deelden vertrouwelijk zouden worden behandeld. Bovendien hadden de leden het idee dat er over het algemeen goed op elkaar werd gereageerd, waardoor het ook niet lastig was iets te delen. Enkele leden vertellen wel dat zij het idee hadden dat niet alles werd uitgesproken. Een respondent van een gemeente noemde bijvoorbeeld dat ze niet altijd wist wat nou het moment was om ergens iets over te zeggen. Hierbij speelde mee dat er vaak ook geen besluiten werden genomen, dus dat het ook niet nodig was ergens echt tegenin te gaan.

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

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

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

In de loop van het proces is de onderlinge band verder verstevigd. In de zomer van 2020 heeft RailConnect koppels gemaakt van werkgevers en gemeenten, die samen tot resultaat moesten komen. Die concrete samenwerking heeft ervoor gezorgd dat partijen elkaar nog beter hebben leren kennen. Dat heeft de vertrouwensband, die vooral is opgebouwd tijdens de constructie van het voorschakeltraject, nog verder verstevigd.

Legitimiteit: draagvlak onder deelnemende en externe organisaties

Leden van de expertgroep ervaren dat de pilot draagvlak heeft binnen hun organisaties, vooral bij het management. De oprichting van de kopgroep zien zij als een positieve ontwikkeling die die legitimiteit verder kan borgen. Tegelijkertijd merken ze dat ze ook intern moeten 'lobbyen' voor de pilot. De werkgevers moeten op zoek naar leidinggevenden die een plek kunnen bieden aan een statushouder, inclusief de begeleiding die daarbij komt kijken. Dit is voor een deel van de werkgevers een uitdaging en dat was bijvoorbeeld een van de redenen dat de afronding van de ontmoetingsdag langer duurde dan verwacht. HR moest voor de kandidaten die zij geschikt achtten, intern nog op zoek naar een geschikte plek. De beperkende maatregelen vanwege corona en de onzekere economische situatie die daaruit volgt, maken het bovendien nu niet gemakkelijker.

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

Vanaf de zomer van 2020 wordt de samenwerking concreter. Daarmee wordt de koers van de pilot helderder en overtuigender. Dat bevordert de legitimiteit.

4.6 Element e: consensus en duidelijkheid

Is er een gedeelde visie op het proces?

Onder 'belangen en gewenste uitkomsten' (paragraaf 4.4) beschreven we dat men ervaart dat er een gedeelde visie is op de uitkomsten van de pilot, namelijk dat mensen een eerlijke kans krijgen en specifiek in de spoorbranche. Dat geldt echter in veel mindere mate voor het proces: hoe men tot die uitkomst (plekken voor statushouders in de spoorsector) wil komen. In de aanloop naar de ontmoetingsdag was er wel aandacht voor de organisatie van de dag zelf, maar enkel beperkte aandacht voor de wijze waarop er vervolgens werkplekken gecreëerd en vormgegeven zouden worden en hoe de matches

gemaakt kunnen worden. Toen bleek dat de ontmoetingsdag maar tot weinig resultaat leidde, is er besloten om over te gaan tot het ontwikkelen van een voorschakeltraject. Hiervoor zijn drie ontwerpssessies georganiseerd in het voorjaar van 2020. In deze sessies is bepaald aan welke randvoorwaarden het traject moet voldoen en welke de elementen het moet bevatten; maar dit is niet concreet gemaakt in een procesaanpak. Aan het einde van de laatste sessie was nog onduidelijk of er één gezamenlijk voorschakeltraject moest komen of dat elke werkgever zijn eigen voorschakeltraject zou opzetten. De deelnemers vonden dat een onbevredigende situatie. Tegen die achtergrond heeft RailConnect voorgesteld om in koppels van werkgevers en gemeenten verder te gaan werken, met daarbij een actieve regisserende rol voor RailConnect. Vanaf dat moment ontstaat er meer duidelijkheid over het proces.

Zijn er gedeelde doelen?

Er is een concreet doel gesteld in de intentieverklaring: dertig statushouders aan het werk in de spoorsector. De deelnemende werkgevers hebben dit met het tekenen van de intentieverklaring bekrachtigd. Welke werkgever hoeveel plekken beschikbaar maakt was bij de start niet afgesproken. In juli 2020 heeft RailConnect de deelnemende werkgevers gevraagd om aan te geven hoeveel plekken zij willen en kunnen realiseren per 1 januari 2021. Die taakstelling is in de kopgroepvergadering van 11 september 2020 besproken en vastgesteld.

Dat betekent niet dat dat de enige doelen zijn. Expertgroepleden noemen ook langetermijndoelen: een werkwijze creëren waardoor er steeds nieuwe instroom van statushouders kan zijn en een nieuwe groep enthousiasmeren voor de spoorsector om de voorziene krapte (mede) op te vangen.

Is er tijd genomen om consensus te creëren?

Er is veel tijd nodig geweest om consensus te vinden over de te varen koers. Dat dit zo lang duurde heeft veel te maken met de formule van de pilot (cocreatie) en het aanvankelijke ontbreken van stevige regie op het proces. Tot aan de zomer van 2020 is er, met name tijdens de ontwerpssessies, veel tijd genomen om ideeën te delen en meningen uit te spreken. Al doende heeft men elkaar en elkaars positie goed leren kennen en begrijpen. Daardoor zijn er stevige relaties ontstaan. Maar tot een heldere koers leidde dat niet; die ontstond pas in de zomer van 2020. Achteraf menen deelnemers dat het beter was geweest als er bij de start van de pilot meer aandacht was besteed aan de vormgeving van het proces van samenwerking, bijvoorbeeld door enkele sessies te organiseren waarin de deelnemende partijen deze samen ontwikkelen.

Is er een duidelijke taakverdeling/verdeling van verantwoordelijkheden?

Het gebrek aan een duidelijke regievoering (paragraaf 4.3) en aan eigenaarschap bij de partijen (paragraaf 4.7) werkte tot de zomer 2020 door in de onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. In de eerste fasen van de pilot is het weinig gegaan over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. In aanloop naar de ontmoetingsdag zijn er een aantal praktische taken verdeeld, bijvoorbeeld: het Railcenter zorgde voor de locatie, de gemeenten vertaalden de uitnodiging in verschillende talen en deden deze met statushouders; de werkgevers zorgden voor leermeesters die de presentaties konden geven, enzovoorts. In de loop van de ontwerpssessies komt het ontbreken van de regie steeds nadrukkelijker naar voren, culminerend in de koersverandering van de zomer van 2020. Die koersverandering levert ook meer helderheid op over de taken en verantwoordelijkheden.

Weten de deelnemers wat de anderen (kunnen) inbrengen?

Met de keuze om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken is een overzichtelijke situatie ontstaan. Binnen de koppels hebben partijen elkaar nog beter leren kennen. De basis daarvoor is gelegd bij het ontwikkelen van het voorschakeltraject.

4.7 Element f: commitment en flexibiliteit

Hoe open of gesloten is het netwerk? Vaste deelnemers en perifere deelnemers?

De pilot is gestart met drie werkgevers (ProRail, Strukton en BAM) en drie gemeenten (Amersfoort, Utrecht, Drechtsteden) en daarin is het nodige veranderd. In de loop van het proces hebben nieuwe

werkgevers (Arriva, Voestalpine Railpro, Conclusion ForeyeT) en gemeenten (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop) een plaats gekregen in de pilot. Voor deze gemeente geldt dat zij in uitvoerende zin meedoen aan de pilot, maar niet in de formele zin. Zij participeren dan ook niet in de pilotoverleggen. In dit opzicht kan wellicht gesproken worden van kern- en perifere deelnemers. Daarbij moet gelijk worden gezegd dat Arriva een fors aantal werkplekken heeft gerealiseerd en in dat opzicht dus bepaald geen perifere rol speelt.

Hoe verbonden voelen deelnemers zich aan het netwerk?

Alle expertgroepleden met wie gesproken is, vinden de pilot belangrijk, zowel voor hun organisatie als in maatschappelijk opzicht. In de interviews in juni 2020 geven enkele leden aan dat ze vinden dat er wel een concretisering van de plannen plaats moet vinden nu. Verschillende geïnterviewden noemen dat ze rond februari/maart contact gezocht hebben met RailConnect, omdat het voor hen onduidelijk was hoe de pilot verder zou gaan en ze zich afvroegen of het nog zin zou hebben betrokken te blijven. Zij noemen dat de pilot best veel tijd heeft gekost in verhouding met wat deze tot nu heeft opgeleverd. Als de pilot ook in de komende tijd niet meer op gaat leveren, weten ze niet hoe lang zij nog betrokken blijven, ondanks het belang van het onderwerp. Zo twijfelt een expertgroeplid of ze de tijd die ze erin steekt nog wel kan verantwoorden tegenover haar leidinggevende als resultaat nog lang uitblijft en noemt een ander dat ze bang is dat de pilot een 'stille dood' sterft als er geen strategische keuzes gemaakt gaan worden.

Na de koerswijziging in de zomer van 2020 komt er een stuk meer duidelijkheid in de werkwijze. Dat neemt veel van de aarzelingen over verbondenheid aan de pilot weg.

Hoeveel prioriteit krijgt deelname aan het netwerk?

De pilotdeelnemers zijn samen door een lastig proces gegaan. Door de onduidelijkheid over het proces van samenwerken en het ontbreken van regie kalfde het vertrouwen in de pilot af. Ook de gevolgen van de coronacrisis voor de bedrijfsresultaten van enkele werkgevers werken door in de prioriteitstelling. Daar staat tegenover dat de koersverandering van de zomer van 2020 het vertrouwen in de pilot heeft bevorderd.

Eigenaarschap

Eigenaarschap is als volgt gedefinieerd: de netwerkpartijen voelen en maken zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces. De ontwikkeling ervan valt met de volgende drie bevindingen te illustreren:

- In de pilot zien we dat, ondanks het belang dat de partijen hechten aan het doel, er aanvankelijk weinig van eigenaarschap merkbaar is. Tot de zomer van 2020 is het vooral door de facilitering van RailConnect en Vogelperspectief geweest dat er stappen werden gezet.
- RailConnect heeft in de zomer van 2020 de deelnemers voorgehouden er vertrouwen in te hebben dat de aanpak met koppels van werkgevers en gemeenten een succes kan worden, mits het daar zelf een regisserende rol in kan spelen. In dat voorstel zijn de deelnemende organisaties meegegaan; zij hebben de samenwerking in koppels ter hand genomen en hebben daarmee de toegezegde werkplekken grotendeels gerealiseerd.
- Ook voor het vervolg van de pilot zien de meeste deelnemers een belangrijke en noodzakelijke rol voor RailConnect. In januari 2021 heeft ProRail aangeboden intern op zoek te willen gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te kunnen voortzetten. Voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen de financiering op een later moment over te nemen. BAM en Movares reageren hier positief op en zeggen toe intern de mogelijkheden te gaan verkennen.

4.8 Element g: communicatie

Frequentie van het contact; communicerende partijen

De kopgroep en de expertgroep overleggen enkele malen per jaar. De expertgroep heeft intensief samengewerkt in de periode dat het voorschakeltraject werd ontwikkeld. Sinds zomer van 2020 vindt veel communicatie plaats binnen de koppels van werkgevers en gemeenten.

De expertgroepleden hebben tussen de bijeenkomsten door regelmatig contact met RailConnect (en voorheen met Vogelperspectief). Dit is soms op initiatief van RailConnect en soms op initiatief van het expertgroeplid. RailConnect fungeert als spin in het web en wordt als eerste benaderd met vragen, opmerkingen en twijfels.

4.9 Element h: capaciteit (middelen, kennis, tijd)

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

Het netwerk beschikt niet over gezamenlijke middelen. RailConnect en Vogelperspectief zijn gefinancierd vanuit de ministeries van SZW en IenW. De 'out-of-pocket'-kosten (zoals locatie en catering) voor de bijeenkomsten worden door de werkgevers betaald.

Deelnemende partijen zetten de pilot voort in 2021; de afronding van het onderzoek is voor hen geen reden om te stoppen. Tijdens de kopgroepvergadering in januari 2021 biedt ProRail aan intern op zoek te gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te kunnen voortzetten. Voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen om de financiering op een later moment over te nemen.

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

Door de combinatie van gemeenten, werkgevers en het Railcenter, zijn de expertgroepleden van mening dat er voldoende kennis is om de pilot vorm te geven. Althans, dat geldt voor de periode tot aan de zomer van 2020. Gemeenten kennen de doelgroep en de werkgevers weten wat er binnen de bedrijven mogelijk is. Railcenter als opleidingscentrum draagt bovendien daarover kennis bij. Enkele leden twijfelen of het betrekken van een taalschool zinnig is, maar merken ook dat de gemeenten vaak al veel van taalonderwijs af weten en ook contacten met taalscholen hebben. Verder wordt er ook opgemerkt dat er een gebrek aan kennis is over de doelgroep en dat bijvoorbeeld niet alle Syriërs hoogopgeleid zijn, zoals vaak wordt aangenomen.

Met de koerswijziging in de zomer van 2020 ontstaat een nieuwe situatie. Vanaf dat moment is de keuze gemaakt om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken aan concretisering van de matches. Het startpunt voor de match wordt gelegd bij de vraag van de werkgever. Deze werkwijze is niet nieuw; de totstandkoming heeft relatief veel tijd gekost en de trage procesgang heeft gezorgd voor een afbreukrisico: een aantal van de deelnemende partijen overwoog om hun deelname aan de pilot te beëindigen. De bestaande kennis over effectieve manieren van re-integreren is daarmee laat ingezet.

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

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

De meeste deelnemende organisaties vinden al met al dat ze voldoende tijd hebben om deel te nemen. De belangrijkste uitzonderingen vormen de werkgevers die als gevolg van de coronacrisis te maken krijgen met tegenvallende bedrijfseconomische prestaties en om die reden minder prioriteit aan de pilot-deelname kunnen geven.

Activiteiten en resultaten

5

5 Activiteiten en resultaten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de pilot heeft opgeleverd, wat er in de cocreatie goed ging en wat er beter kan. Daarmee worden onderzoeksvragen 2 en 3 beantwoord.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de matches voor de eerste (paragraaf 5.2) en tweede tranche van statushouders (5.3). In paragraaf 5.4 komen de verdere opbrengsten van de pilot aan de orde. De laatste paragrafen beschrijven de belangrijkste belemmeringen en verbetermogelijkheden in het pilotproces.

5.2 De matches voor de eerste tranche van statushouders

Op 28 november 2019 heeft de ontmoetingsdag plaatsgevonden voor de eerste ronde van werving en selectie. De bedoeling was dat er ongeveer vijftien statushouders een leer-werkplek zouden krijgen en nog eens vijftien ongeveer een halfjaar later. Door de onbekendheid van de werkgevers met de doelgroep enerzijds en van de gemeenten met de functies anderzijds is de uitnodiging voor de dag breed uitgezet en waren er geen concrete profielen waarvoor gezocht werd (zie paragraaf 2.2). Tijdens de ontmoetingsdag bekeken de werkgevers aan de hand van een kort gesprek en het cv of ze iemand wilden uitnodigen voor een vervolgesprek.

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

Er zijn uiteindelijk vier plekken gecreëerd:

- Twee kandidaten (een man en een vrouw) zijn met behulp van de inzet van Integratiewerk in de zomer van 2020 met een betaalde baan gestart. Het gaat om hoger opgeleide medewerkers. Beiden krijgen een jaarcontract.
- Eén kandidaat (een vrouw) is met een werkervaringsplek gestart. Zij moest stoppen toen door de coronamaatregelen iedereen vanuit huis moest werken. Het geplande vervolgtraject, een werkervaringsplek bij een ander spoorbedrijf, ging daardoor ook niet door.
- Een kandidaat (HBO-niveau) is gestart met een stageplaats, met behulp van de inzet van Integratiewerk. Om hier aan de slag te gaan, is een digitaal veiligheidspaspoort nodig (DVP). De gemeente waar de statushouder woont, heeft hem extra taallessen aangeboden; de kandidaat is in de zomer van 2020 geslaagd. Daarna is hij gestart met de stageplaats die loopt tot eind 2020. Het is de bedoeling dat deze omgezet wordt in een betaalde baan bij goed functioneren. Dat laatste is bij het sluiten van de dataverzameling van dit onderzoek nog niet geregeld. Ondertussen blijft hij actief op de stageplaats.

Perspectief statushouders

Drie van de vier statushouders uit de eerste tranche zijn geïnterviewd over hun ervaringen op de werkplekken. Allen zijn hoog opgeleid (hbo of wo), beheersen de taal op niveau A2 en werken aan B1. Twee van hen hebben een tijdelijke aanstelling gekregen van een jaar, een heeft een stageplaats van ruim een half jaar. Zij melden de volgende ervaringen.

- **Leidinggevende en collega's** ervaren zij als behulpzaam. Ze waarderen vooral: het geduld, herhaling, actieve begeleiding en duidelijke planning.
- **Taal is heel erg belangrijk.** Aan de slag gaan (werk of stage) vinden zij de beste manier om Nederlands te oefenen. Ze menen dat het voor hun werkzaamheden zeer belangrijk is om ten minste de taal op B1 niveau te beheersen. Op de werkvloer blijken collega's bereid te zijn om langzamer te praten of dialect te vermijden.
- Werk of stage vergroot hun **zelfvertrouwen**. Niet alleen op het gebied van taal, maar ook als professional. Ze zeggen te leren van de feedback van collega's.
- Nu ze aan de slag zijn biedt dit ook de mogelijkheid om **makkelijker ander werk** te vinden omdat er nu referenties zijn.

- Twee statushouders van wie de aanstelling volgend jaar eindigt zeggen voor hun volgende baan ook buiten de spoorsector te kijken. Werk in de [spoorsector vinden ze erg specialistisch](#).
- Hun tips voor werkgevers en gemeenten:
 - Mensen aan het werk helpen is goed, maar aandacht voor de duurzaamheid is ook belangrijk, bijvoorbeeld bij het vinden van een volgende baan.
 - De betrokkenheid van een gemeente maakt deel uit van een succes. Een betrokken bemiddelaar is belangrijk voor de kennismaking met het bedrijf en de eerste fase van wennen.
 - Licht de statushouder goed voor over belasting en toeslagenregelingen als zij een betaalde baan krijgen. Bijvoorbeeld: zij moeten ervan op de hoogte zijn dat zij ontvangen toeslagen mogelijk moeten terugbetalen bij een bepaalde hoogte van het salaris. Verder: in geval van een stage moet er een tegemoetkoming zijn voor reiskosten. En er moet bepaald worden wie daarvoor verantwoordelijk is: de gemeente of het bedrijf.

5.3 De matches voor tweede tranche van statushouders

Op 11 september 2020 hebben bedrijven tijdens de kopgroepvergadering toegezegd een specifiek aantal werkplekken te gaan realiseren per 1 januari 2021. In onderstaande tabel staan zowel de streefcijfers als de realisatie op het moment van sluiten van de dataverzameling (12 maart 2021). Het overzicht laat zien dat een aantal bedrijven meer werkplekken realiseert dan zij zich hadden voorgenomen; voor andere bedrijven blijft de realisatie juist achter bij de voornemens. Alles bij elkaar zijn bij het sluiten van de dataverzameling twintig van de voorgenomen 26 werkplekken gerealiseerd. Vier werkplekken verwacht men te realiseren op een later moment in het eerste kwartaal van 2021. De deelnemende partijen hebben aangegeven door te gaan met de pilot en verwachten op termijn de voorgenomen aantallen goed te kunnen realiseren.

Tabel 5.1 Overzicht voorgenomen en gerealiseerde werkplekken

Bedrijven	Geplande aantal werkplekken per 1-1-2021	Gerealiseerde werkplekken op 12-3-2021	Belangrijkste samenwerkingsgemeente
Arriva	6	8	Didam, Doetinchem, Alphen, Nieuwkoop, Zutphen
ProRail	6	7	Amersfoort/Integratiewerk, Utrecht
Conclusion ForeyeT	2	2	Drechtsteden
Movares	1	1	Utrecht en Amersfoort/Integratiewerk
Strukton	6	1	Amersfoort/Integratiewerk
BAM	3	1 (2 voorgenomen start Q1 2021)	Drechtsteden
Voestalpine	2	(2 voorgenomen start Q1 2021)	Amersfoort/Integratiewerk
Totaal	26	20 (plus 4 voorgenomen start Q1 2021)	
Gerealiseerd in eerste tranche		4	

Arriva:

- heeft acht statushouders geplaatst in verschillende serviceteams verspreid over het land. Het gaat om een vrouw en zeven mannen. Voor het merendeel geldt dat het dertigers betreft met een taalniveau variërend van A2 tot B2. Twee van hen zijn hoogopgeleid (hbo+), de anderen hebben basisonderwijs of zijn middelbaar opgeleid;
- is in gesprek met gemeente Zutphen voor plaatsing van een of twee statushouders in het service-team oost van Arriva;

- heeft een intern traject opgezet om de 'serviceteam aanpak' landelijk te professionaliseren. Doel is om 50-60 mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt, waaronder statushouders, te laten starten.

ProRail:

- heeft zeven statushouders geplaatst. Het gaat om twee vrouwen en vijf mannen, allen hoogopgeleid, voornamelijk dertigers, met taalniveau B2. Twee van hen zijn op de peildatum van het onderzoek weer uit dienst;
- Daarnaast zijn twee anderstalige kennismigranten geplaatst;
- heeft zicht op nog eens vier nieuwe plaatsingen in Q2 2021;
- de inzet van ProRail maakt onderdeel uit van het diversiteit- en inclusieprogramma, waarin vijf thema's centraal staan: gender, culturele diversiteit, arbeidsuitdaging, LHBTI en leeftijd.

Conclusion ForeyeT:

- heeft in samenwerking met Drechtsteden twee werkplekken in de werkplaats gerealiseerd.
- Het gaat om hoogopgeleide mannen, dertigers, taalniveau A2.

Movares:

- heeft een match gemaakt in samenwerking met gemeente Utrecht voor een hoogopgeleide mannelijke statushouder, een veertiger met taalniveau B2. Hem is een werkervaringsplaats geboden voor drie maanden met – bij goed functioneren – aansluitend een jaarcontract. Hij is inmiddels overstapt naar een andere werkgever buiten de spoorsector.

Strukton:

- heeft in samenwerking met Amersfoort/Integratiewerk een werkplek gerealiseerd; het gaat om een stageplaats voor een man, veertiger, hoger opgeleid, taalniveau A2.
- is in gesprek met de gemeente Zutphen en Arriva over plaatsing van statushouders in de gezamenlijke werkplaats van Arriva en Strukton in Zutphen;
- heeft vertraging opgelopen in de realisatie als gevolg van tegenvallende bedrijfsresultaten en het uitvallen van hun recruiter die meedeed in de expertgroep.

BAM:

- heeft een werkplek gerealiseerd op het project SUNIJ-lijn (sneltram Utrecht-Nieuwegein/IJsselstein), een werkervaringsplaats voor vier maanden die inmiddels weer beëindigd is;
- is bezig met werving en matching van twee statushouders voor de werkplaats in Dordrecht in samenwerking met Drechtsteden. Het gaat om mannen, 20-40 jaar oud, basisonderwijs resp. middelbaar opgeleid. Taalniveau A2 en 2F. De beoogde start is eind maart 2021;
- heeft vertraging opgelopen in de realisatie als gevolg van tegenvallende bedrijfsresultaten.

Voest Alpine Railpro:

- is bezig met de realisatie van twee werkplekken (magazijn, productieafdeling) en verwacht dit voor eind maart 2021 rond te hebben;
- werft in overleg met gemeente Amersfoort/Integratiewerk geschikte kandidaten, kenmerken van de te plaatsen statushouders zijn nog niet bekend;
- heeft daartoe bestaande vacatures zijn omgezet in werkervaringsplaatsen. Op 1 april 2021 start het nieuwe boekjaar, dan ligt de vraag voor of de werkervaringsplekken omgezet kunnen worden in duurzame arbeidsplekken.

Kenmerken van de gerealiseerde plaatsingen

Van de tweede tranche zijn de meeste statushouders in de winter 2020-2021 begonnen op de werkplekken. Omdat de meeste pas kortgeleden zijn begonnen valt er over de duurzaamheid van de plaatsingen bij sluiting van de dataverzameling (12 maart 2021) nog niet veel te zeggen. Wel is bekend dat vier van de gerealiseerde plaatsingen inmiddels zijn beëindigd, in drie gevallen vanwege werkaanvaarding elders.

De gerealiseerde plaatsingen zijn grofweg verdeeld over twee verschillende profielen:

- Bij ProRail, Movares, Conclusion ForeyeT, Strukton vinden voornamelijk hoog opgeleide mannelijke statushouders een werkplek. Het zijn dertigers en veertigers met een taalniveau variërend van A2 tot B2. Het werk betreft onder meer projecten, engineering, ondersteuning.
- BAM en Arriva bieden (ook) werkplekken waarvoor basisonderwijs of een middelbare opleiding vol-
doet. Hier betreft het voornamelijk overmaat mannen in de leeftijd van 30-40 jaar met een taalniveau van A2 tot B1. Het gaat om meer uitvoerende functies als magazijnmedewerker, productiemedewerker en werkplaatsmedewerker.

Sommige bedrijven kunnen bij het aanbieden van werkplekken aan statushouders gebruikmaken van bestaande infrastructuur. Bij Arriva zijn er zogenoemde interne voorschakeltrajecten. Denk hierbij aan serviceteams waar statushouders naar verschillende functies kunnen uitstromen, variërend van logistieke ondersteuning, schoonmaak, magazijn tot machinist/buschauffeur of uitstroom naar een andere organisatie (bijvoorbeeld beveiligingswerk). ProRail kent een traineeprogramma voor (bijna) afgestudeerde wo-studenten voor de duur van twee jaar. In het kader van het diversiteitsbeleid reserveren zij zes van deze werkplekken voor statushouders.

De kenmerken van de statushouders zijn in tabel 5.2 samengevat.

Tabel 5.2 Kenmerken van de statushouders

	Werkplekken	Geslacht	Opleidingsniveau	Taalvaardigheid	Leeftijd
Arriva	8	1 vrouw, 7 mannen	2 hoog, 6 laag of middelbaar	A2 - B2	dertigers
ProRail	7	2 vrouwen, 5 mannen	wo	B2	dertigers
Conclusion	2	2 mannen	hbo+	A2	dertigers
Movares	1	man	hbo+	B2	veertiger
Strukton	1	man	hbo+	A2	veertiger
BAM ⁶	3	2 mannen	laag en middelbaar	A2 en 2F	twintiger en dertiger
Voestalpine	2	onb.	onb.	onb.	onb.

5.4 Verdere opbrengsten

Naast succesvolle plaatsingen op werkplekken levert de pilot nog verdere opbrengsten op. Deelnemende partijen melden de volgende zaken.

- Zowel de expert- als de kopgroepleden melden dat zij door deelname aan de pilot hun professionele netwerk hebben uitgebreid, zowel sectoraal als lokaal en in de arbeidsmarktregio. De gemeenten kennen nieuwe werkgevers, aan wie zij statushouders kunnen voorstellen. Werkgevers hebben nieuwe contacten gekregen waarmee kandidaten geworven kunnen worden.
- De expertgroepleden geven aan veel van elkaar te hebben geleerd. In het bijzonder de werkgevers noemen dat zij door de bijeenkomsten met de gemeenten nieuwe kennis hebben gekregen over de doelgroep statushouders en wat er nodig is om hen goed te doen landen. Gemeenten geven aan dat zij nu meer kennis van de spoorwereld hebben en van wat er intern binnen bedrijven gebeurt.
- Werkgevers hebben meer inzicht gekregen in de realiteit van de statushouders, bijvoorbeeld in de regelgeving waarmee zij te maken krijgen vanuit gemeenten. Ook is het besef ontstaan dat er meer hulpmiddelen nodig zijn om deze mensen goed aan het werk te helpen. Een voorbeeld dat genoemd werd zijn boekjes met 'spoorse' begrippen in verschillende talen, die gemaakt zijn door Railcenter.
- De pilot brengt het onderwerp diversiteit en inclusie nadrukkelijk in beeld bij de werkgevers. Sommige werkgevers voeren dergelijk beleid al, voor andere is het nieuw. Commitment aan de top is essentieel, maar hetzelfde geldt voor de werkvloer. Vooral de werkgevers uit de laatste categorie geven aan een intern team te hebben opgericht van mensen in de organisatie die draagvlak zoeken en creëren voor het inschakelen van statushouders. De werkgevers beginnen dus niet vanuit een gelijke

⁶ Van een van de drie geplaatste statushouders zijn bij het sluiten van de dataverzameling geen kenmerken bekend.

positie, maar allemaal geven ze aan dat deelname aan de pilot helpt om statushouders een plek binnen de organisatie te geven. Werkgevers geven aan dat zij geleerd hebben van elkaar (peer to peer): koplopers delen informatie met werkgevers die nog niet zoveel ervaring hebben met het thema. Door samen op te trekken kan dit thema groter worden in de sector.

5.5 Belemmeringen

De leden zijn in het pilotproces ook belemmeringen tegengekomen; twee springen eruit.

Gebrek aan regie in de eerste pilotfasen

Tot aan de zomer van 2020 faciliteerden RailConnect en Vogelperspectief het pilotproces, maar was er weinig regie op de inhoud. Dat bleek niet goed te werken: de (afronding van de) ontmoetingsdag verliep rommelig en er konden niet of nauwelijks plekken gecreëerd worden voor de statushouders die verder van de arbeidsmarkt afstonden. Ook het gezamenlijk ontwikkelde voorschakeltraject leidde niet tot een direct toepasbaar instrument om tot geslaagde matches te komen. Deelnemers realiseren zich steeds sterker dat het ontbreken van de regievoering en eigenaarschap ten koste gaat van het tempo waarin de pilot zich ontwikkelt. Op aandringen van de deelnemende partijen neemt RailConnect in de zomer van 2020 nadrukkelijk de regie en gaat RailConnect het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. Dat leidt uiteindelijk tot geslaagde matches, maar het hele proces heeft wel een hoop tijd gekost. De onvrede die dat opleverde, vormde een afbreukrisico voor de pilot: enkele deelnemende partijen overwoogen af te haken.

De invloed van coronacrisis

De corona-crisis werkt op een aantal manieren door in de pilot. Ten eerste: de druk op werkgevers om hun medewerkers vanuit huis te laten werken heeft het werven, selecteren en matchen van statushouders aanvankelijk een stuk lastiger gemaakt. Voor klantmanagers was het niet goed mogelijk om met de kandidaat samen naar de werkgever te gaan; alles moest via digitale kanalen gebeuren. Dit speelde het meest nadrukkelijk rond de eerste tranche van statushouders. Ten tweede: de coronacrisis had ook gevolgen voor de bedrijfsresultaten van de bedrijven; het ene deelnemende bedrijf had daar meer last van dan het andere, maar voor sommige bedrijven leidde dit tot verminderde aandacht voor diversiteits- en inclusiebeleid of zelfs tot een vacaturestop. Daardoor kwam de plaatsing van statushouders in deze bedrijven stil te liggen.

5.6 Wat ging goed, wat kan beter?

Met de deelnemers is gesproken over hun beoordeling van het verloop van de pilot. Deelnemers vinden dat de volgende zaken **goed gelopen** zijn in de pilot:

- de coördinatie van het proces;
- ruimte om elkaar te leren kennen en te onderzoeken;
- de ruimte om te leren van eerdere vergissingen;
- mensen op de werkvloer betrekken bij het proces (perceptie van obstakels);
- aandacht voor taalondersteuning (maar wordt niet vanuit elke gemeente gegeven);
- opstellen van duidelijke instroomprofielen voor de werkplekken.

Maar er kunnen ook dingen **beter**:

- het doel van de samenwerking was duidelijk, maar de cocreatie-werkwijze niet. De werkwijze is ingewikkelder dan men aanvankelijk dacht, dus verdient stevige toelichting. En het is belangrijk om vooraf samen een gedeeld beeld te ontwikkelen van de manier waarop aan de projectdoelen gewerkt gaat worden;
- er dient een stevige regievoering te zijn. Tot zomer 2020 was deze te beperkt, daarna heeft RailConnect dit prima uitgevoerd;
- de toegevoegde waarde van de pilot moet duidelijk zijn, anders is de deelname intern niet goed te beargumenteren en dient zich een afbreukrisico aan.

Beantwoording on- derzoeksvragen, lessen

6

6 Beantwoording onderzoeksvragen, lessen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. We lopen de belangrijkste bevindingen na (paragraaf 6.2) en beantwoorden vervolgens de onderzoeksvragen waarbij we tegelijkertijd lessen trekken (paragraaf 6.3).

6.2 Belangrijkste bevindingen over de cocreatie

a. Deelnemers aan het netwerk

Deelnemende organisaties en veranderingen daarin

De pilot start met als deelnemers de bedrijven ProRail, BAM, Strukton; de gemeenten Utrecht, Amersfoort/Integratiewerk en Drechtsteden; het opleidingscentrum Railcenter en de faciliterende partijen RailConnect en Vogelperspectief. In de loop van het proces voegen zich daarbij nieuwe werkgevers (Arriva, Voest Alpine Railpro, Conclusion ForeyeT), nieuwe gemeenten (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop). Voor deze gemeenten geldt dat zij dit doen zonder formeel aan de pilot deel te nemen.

Afvaardiging per organisatie en veranderingen daarin

Voor de meeste deelnemende organisaties geldt dat er verschillende mensen participeren op uitvoerend niveau (expertgroep) en op managementniveau (kopgroep). Dat functioneert in de regel naar behoren. Personele wisselingen vormen wel een knelpunt: adequate vervanging blijkt lastig te organiseren mede omdat het een langlopend proces is waarin al veel historie is opgebouwd. Minstens zo lastig is dat enkele werkgevers onder invloed van de coronacrisis bedrijfseconomisch in zwaar weer belanden en daardoor minder prioriteit (en dus tijd en aandacht) kunnen geven aan deelname aan de pilot.

Gelijkwaardigheid tussen deelnemers op het gebied van inbreng en zeggenschap?

Deelnemende partijen ervaren zich gelijk aan elkaar. Dit levert in de pilot geen problemen op.

b. Coördinatie en regie

Regie

VIA-pilot Spoor komt voort uit een maatschappelijk initiatief van werkgevers. De uitwerking van de pilot is gebaseerd op het idee van cocreatie. De initiatiefnemers zoeken daarvoor de samenwerking met gemeenten. De uitwerking van de pilot wordt gefaciliteerd door bureau RailConnect (aanvankelijk samen met bureau Vogelperspectief). Ook de departementen van SZW en IenM hebben een faciliterende rol in het financieren van RailConnect en van het evaluatieonderzoek.

Het idee van cocreatie blijkt goed te zijn voor het draagvlak onder de deelnemende partijen, maar de regievoering en eigenaarschap zijn aanvankelijk niet geregeld, hetgeen steeds meer ging knellen. Deelnemers realiseren zich gaandeweg niet goed te weten wat het inhoudt om in cocreatie te werken. De kwetsbaarheden hebben gevolgen gekregen voor het tempo waarin de pilot zich ontwikkelt. In deze situatie is er geen natuurlijke partij die daarop kan worden aangesproken. Het is dan inmiddels juli 2020 en ontstaat er onder de deelnemers onrust over de manier waarop zij aan het werk zijn en proberen hun gezamenlijke doel te bereiken. In de zomer van 2020 komen de deelnemers overeen dat de rol van RailConnect steviger aangezet moet worden, waarmee de geboden ondersteuning nadrukkelijk een regiefunctie krijgt. Daaronder verstaat men: het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. Zo komt het proces langzaam maar zeker op stoom.

Omgang met conflicten en (het naleven van) afspraken

Verschillen van inzicht worden in goed overleg opgelost. Geen van de deelnemende partijen is in de positie om naleving van afspraken af te dwingen.

c. Belangen en gewenste uitkomsten

Waarom doet een organisatie mee in het netwerk?

Deelnemers doen mee omdat ze daarmee kunnen bijdragen aan het behalen van hun organisatiedoelen. Voor de werkgevers is dat het oplossen van personeelstekorten, voor gemeenten is dat het bevorderen van de participatie van hun statushouders. Ook vinden de bedrijven het belangrijk om maatschappelijk betrokken te zijn en personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen of een ontwikkelplek aan te bieden. Statushouders zijn dan een van de doelgroepen die in beeld komt. Niet alle bedrijven hebben bij de start van de pilot al een traditie van diversiteits- of inclusiebeleid. De bedrijven die dat hebben, vertrekken vanuit een makkelijkere uitgangspositie.

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

Naast de organisatiedoelen voelen veel deelnemers een persoonlijke drive om de positie van statushouders te verbeteren.

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

Er is wel een gedeelde visie op de gewenste uitkomst (statushouders een werkplek bieden), maar niet op het proces. Het concept van cocreatie blijkt gaandeweg voor de meeste deelnemers onvoldoende duidelijk te zijn. In combinatie met het ontbreken van regie zorgt dit voor vertraging en dat gaat knagen aan het draagvlak voor deelname aan de pilot.

d. Legitimiteit en vertrouwen

Openheid en vertrouwen

Voor succesvolle samenwerking is een zekere mate van openheid voor het delen van kennis, ervaringen en netwerk nodig. Dat veronderstelt dat er onderling vertrouwen is dat partijen elkaars belangen niet zullen schaden. Deelnemende partijen beoordelen deze twee aspecten van de samenwerking positief. In de loop van het proces is de onderlinge band verder verstevigd, met name in de laatste fase van de pilot waarin de matches zijn gemaakt. In die laatste fase heeft RailConnect koppels gemaakt van werkgevers en gemeenten, die samen tot resultaat moesten zien te komen. Die concrete samenwerking heeft ervoor gezorgd dat partijen elkaar echt goed hebben leren kennen. Dat heeft de vertrouwensband nog verder verstevigd.

Legitimiteit (draagvlak)

Deelnemende organisaties laten weten dat ze met voldoende intern draagvlak aan de pilot zijn begonnen. Tot de zomer van 2020 ontbreekt zowel regie als een duidelijk beeld van het samenwerkingsproces in cocreatie. Dit levert verwarring en vertraging op en dat gaat knagen aan het draagvlak voor deelname aan de pilot. De zojuist beschreven laatste fase van de pilot heeft ook de legitimiteit weer bevorderd.

e. Consensus en duidelijkheid

Is er tijd genomen om consensus te creëren bij de start (of later)? Gedeelde visie op het proces?

Een gedeelde visie op het proces ontbrak bij de start van de pilot. Zoals eerder gezegd blijkt het concept van cocreatie voor de meeste deelnemers onvoldoende duidelijk te zijn. Dat, in combinatie met het ontbreken van regie, zorgt voor verwarring en vertraging. Pas na de zomer van 2020 is gestart met het vormen van koppels van werkgevers en gemeenten. Op verzoek van de deelnemende organisaties heeft RailConnect dit proces op een zeer actieve manier ter hand genomen. Trefwoorden daarvoor zijn: actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, geïmplementeerd te krijgen.

Zijn er gedeelde doelen?

De gedeelde doelen waren vanaf het begin helder. Werkgevers streven naar het oplossen van personeelstekorten, gemeenten naar het bevorderen van de participatie van hun statushouders. Daarbij speelt ook hun diversiteits- en/of inclusiebeleid een rol.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Tot aan de zomer van blijft er onduidelijkheid bestaan over de regie van de pilot. Dit ondanks expliciete bespreking van dit onderwerp in een aantal gezamenlijke bijeenkomsten.

f. Commitment en flexibiliteit

Hoe open of gesloten is het netwerk? Is er een kern van vaste deelnemers en zijn er perifere, 'lossere' deelnemers?

In de loop van het proces hebben nieuwe werkgevers (Arriva, Voest Alpine Railpro, Conclusion ForeyeT) en gemeenten (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop) een plaats gekregen in de pilot. Voor deze gemeenten geldt dat zij dit doen zonder formeel aan de pilot deel te nemen. In dat opzicht kan worden gesproken van kern- en perifere deelnemers. Daarbij moet gelijk worden gezegd dat Arriva en gemeente Zutphen een fors aantal werkplekken hebben gerealiseerd en in dat opzicht dus zeker geen perifere rol spelen.

Verbondenheid aan het netwerk, prioriteit, eigenaarschap

De pilotdeelnemers zijn samen door een lastig proces gegaan. Door de onduidelijkheid over het proces van samenwerken en het ontbreken van regie kalfde het vertrouwen in de pilot af. Ook de gevolgen van de coronacrisis voor de bedrijfseconomische resultaten van de werkgevers hebben de prioriteitstelling geen goed gedaan. RailConnect heeft in de zomer van 2020 de deelnemers geconfronteerd met de situatie en hen voorgesteld er vertrouwen in te hebben dat de aanpak met koppels van werkgevers en gemeenten succes kan worden, mits het daar zelf een regisserende rol in kan spelen. In dat voorstel zijn de deelnemende organisaties meegegaan.

g. Communicatie

Aard en omvang contact

Belangrijke gremia zijn de overleggen van de expertgroep en van de kopgroep. Beide groepen zijn enkele malen bijeen geweest. De expertgroep heeft intensief overlegd over de ontwikkeling van het voorschakeltraject. In de laatste fase van de pilot zijn de overleggen in de koppels van werkgevers en gemeenten (en RailConnect) heel belangrijk geweest voor het tot stand brengen van de matches.

h. Capaciteit: geld, tijd en kennis

Middelen van het netwerk

Er zijn geen gezamenlijke middelen voor de pilot. De kosten voor de inzet van de faciliterende bureaus (RailConnect en Vogelperspectief) zijn gedragen door de ministeries van SZW en IenM. In januari 2021 heeft ProRail aangeboden intern op zoek te gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te kunnen voortzetten. Voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen de financiering na 2021 over te nemen. BAM en Movares reageren hier positief op en zeggen toe intern de mogelijkheden te gaan verkennen.

Kennis

In de pilot is er gezocht naar de meest geschikte manier om de match tussen statushouder en werkplek tot stand te kunnen brengen. Het aanvankelijke plan was om dit te doen tijdens ontmoetingsdagen op locatie van een van de spoorbedrijven, waar statushouders worden ontvangen om kennis te maken met het werken in de spoorsector. Vanwege de grote diversiteit aan zowel de vraag- als de aanbodzijde leverde dit maar beperkt resultaat op. Naar aanleiding van deze ervaring is door deelnemende partijen gezamenlijk een voorschakeltraject ontwikkeld. Dat bleek echter niet direct toepasbaar. Daarna is, in de zomer van 2020, de keuze gemaakt om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken aan concretisering van de matches. Het startpunt voor de match is daarvoor gelegd bij de vraag van de werkgever. Deze vraaggerichte werkwijze is niet nieuw; het heeft lang geduurd voor deze keuze is gemaakt en dat heeft gezorgd voor een afbreukrisico omdat enkele deelnemende partijen overwogen hun deelname aan de pilot te stoppen. Achteraf kan worden vastgesteld dat er pas laat gebruik is gemaakt van bestaande kennis over effectieve manieren van re-integreren.

Beschikbare tijd deelnemers

De meeste deelnemende organisaties hebben voldoende tijd om deel te nemen. De belangrijkste uitzonderingen vormen de werkgevers die als gevolg van de coronacrisis te maken krijgen met tegenvallende bedrijfseconomische prestaties en om die reden minder prioriteit aan de pilotdeelname kunnen geven.

6.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

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

Het verloop van pilot in cocreatie (onderzoeksvragen 1 en 3)

De pilot komt voort uit een maatschappelijk initiatief van werkgevers in de spoorsector, voor de uitwerking zoeken zij de samenwerking met gemeenten. De vertrekpunten voor de pilot zijn het verwachte tekort aan personeel voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor en het onbenut arbeidspotentieel van statushouders. Het **doel van deze pilot** is om leer-werkplekken te bieden aan dertig statushouders, om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. Daarnaast wordt beoogd om ervaring op te doen met de samenwerking in cocreatie, zodat deze werkwijze in de toekomst door andere partijen gebruikt kan worden. De initiatiefnemers worden in de uitwerking van de pilot gefaciliteerd door bureau RailConnect (aanvankelijk ook Vogelperspectief). De departementen van SZW en IenM hebben een faciliterende rol (de financiering van RailConnect en het evaluatieonderzoek).

De **aanvankelijke werkwijze** is om, na de nodige voorbereidingen, een ‘**ontmoetingsdag**’ te organiseren waar werkgevers en statushouders met elkaar in contact worden gebracht. Naar verwachting levert dit vijftien werkplekken op. Een tweede ontmoetingsdag kan dit aantal op een totaal van dertig brengen. De werkwijze blijkt in de praktijk niet goed te werken. De diversiteit aan werkgevers en soorten werk is groot en datzelfde geldt voor de variatie onder de statushouders (achtergronden, kennis en vaardigheden). Er komen maar weinig geslaagde matches tussen kandidaat en werkplek uit voort en waar dat lukt, betreft het vooral de hoger opgeleide statushouders. Om ook de statushouders die verder van de arbeidsmarkt af staan te kunnen bereiken wordt, na evaluatie, besloten **gezamenlijk een voorschakeltraject** te ontwikkelen. Na een aantal gezamenlijke sessies komt het voorschakeltraject tot stand, maar het blijkt geen direct toepasbaar instrument te zijn om tot geslaagde matches te komen. Inmiddels is het juli 2020 en ontstaat er onder de deelnemers onrust over de manier waarop zij aan het werk zijn en proberen hun gezamenlijke doel te bereiken.

Het in **cocreatie** werken blijkt aanvankelijk goed te zijn voor de betrokkenheid onder de deelnemende partijen, maar het gebrek aan regievoering en eigenaarschap maken dat het proces lastig op koers te houden is. Dit is ook het moment dat sommige deelnemers zich realiseren dat het voor hen niet duidelijk is wat het inhoudt om in cocreatie te werken. In deze situatie is er geen natuurlijke partij die daarop kan worden aangesproken. Op aandringen van de deelnemende partijen neemt RailConnect in de zomer van 2020 nadrukkelijk de regie en gaat het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om het gezamenlijke doel, het realiseren van de werkplekken per 1 januari 2021, gerealiseerd te krijgen. Dat leidt uiteindelijk in de winter van 2020-2021 tot geslaagde matches, maar de aanloop daarheen heeft een hoop tijd gekost. En de onvrede die dat opleverde, vormde een afbreukrisico voor de pilot.

Werkgevers kregen tijdens de ontmoetingsdag met de statushouders hun eerste concrete beelden van de kennis en ervaring van de statushouders. Dit bevorderde bij de werkgevers het algemene besef dat er aandacht nodig is voor verdere, met name op de werkvloer toegesneden taalontwikkeling. Zonder dat wordt niet alleen de samenwerking met collega's op de werkvloer lastig (begrijpelijkheid), ook kan het knagen aan het draagvlak voor de samenwerking. Taalvaardigheid is misschien wel de belangrijkste factor voor goed functioneren op de werkvloer. Dat vraagt om inspanningen van de statushouders, maar ook van hun collega's op de werkvloer.

Met de **koerswijziging van de zomer van 2020** ontstaat een nieuwe situatie. Vanaf dat moment is de keuze gemaakt om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken aan concretisering van de matches. Het startpunt voor de match wordt gelegd bij de vraag van de werkgever. Daardoor wordt de rol van de werkgever in de verdere ontwikkeling van de pilot belangrijker. Deelnemende werkgevers blijven werkplekken te hebben op meerdere locaties. Met de nieuwe werklocaties komen ook nieuwe gemeenten in beeld. Zo hebben in de loop van het proces nieuwe gemeenten een plaats gekregen in de pilot, zonder daar overigens formeel aan deel te nemen (Nijkerk, Zutphen, Drechtsteden, Didam, Doetinchem, Alphen en Nieuwkoop).

De samenwerking in koppels van werkgevers en gemeenten blijkt uiteindelijk goed te werken. Maar deze werkwijze is niet nieuw; de totstandkoming heeft relatief veel tijd gekost en de trage procesgang heeft gezorgd voor een afbreukrisico. De beschikbare kennis over effectieve manieren van re-integreren is in de pilot pas laat ingezet.

Resultaten: matches en verdere opbrengsten (onderzoeksvraag 2)

Alles bij elkaar zijn op 12 maart 2021, bij het sluiten van de dataverzameling, 24 van de voorgenomen dertig matches gerealiseerd. Nog vier matches verwacht men te realiseren op een later moment in het eerste kwartaal van 2021. De meeste van deze matches zijn pas kort voor het sluiten van de dataverzameling tot stand gekomen; over de duurzaamheid van de matches kan daarom nog niet veel worden gezegd. Wel is bekend dat vier van de gerealiseerde plaatsingen inmiddels zijn beëindigd, in drie gevallen vanwege werkaanvaarding elders. De deelnemende partijen hebben aangegeven door te zullen gaan met de pilot en verwachten op termijn de voorgenomen aantallen goed te kunnen realiseren. Een van de deelnemende partijen heeft zich onder voorwaarden bereid verklaard om de financiering van de begeleiding door RailConnect voor zijn rekening te nemen voor het kalenderjaar 2021.

Gebleken is dat sommige bedrijven meer werkplekken realiseren dan zij zich hadden voorgenomen terwijl voor andere bedrijven de realisatie juist achterblijft bij de voornemens. Het feit dat enkele bedrijven als gevolg van de coronacrisis bedrijfseconomisch in zwaar weer terechtkomen, vormt hiervoor de belangrijkste verklaring.

De gerealiseerde plaatsingen zijn grofweg verdeeld over twee verschillende profielen:

- Bij ProRail, Movares, Conclusion ForeyeT, Strukton vinden voornamelijk hoogopgeleide mannelijke statushouders een werkplek. Het zijn dertigers en veertigers met een taalniveau variërend van A2 tot B2. Het werk betreft onder meer projecten, engineering, ondersteuning.
- BAM en Arriva bieden werkplekken waarvoor basisonderwijs of een middelbare opleiding voldoet. Hier betreft het vooral mannen, dertigers, met een taalniveau van A1 tot B2. Het gaat om meer uitvoerende functies als magazijnmedewerker, productiemedewerker en werkplaatsmedewerker.

Sommige bedrijven kunnen bij het aanbieden van werkplekken aan statushouders gebruikmaken van bestaande infrastructuur. Bij Arriva zijn er zogenoemde interne voorschakeltrajecten. Denk hierbij aan serviceteams waar statushouders in verschillende functies kunnen uitstromen, variërend van logistieke ondersteuning, schoonmaak, magazijn tot machinist/buschauffeur of uitstroom naar een andere organisatie (bijvoorbeeld beveiligingswerk). ProRail kent een traineeprogramma voor (bijna) afgestudeerde WO-studenten voor de duur van twee jaar. In het kader van het diversiteitsbeleid reserveren zij zes van deze werkplekken voor statushouders.

6.4 Beschouwing

Voorafgaand aan de pilot zijn het doel en de voorgenomen werkwijze van de pilot in de Intentieverklaring opgenomen (bijlage 1):

- Doelstelling: minimaal dertig statushouders opleiden naar een vaste baan in de spoorsector voor 2021. Na 2021 een jaarlijkse instroom van minimaal tien.
- De voorgestelde aanpak: vorming van een kopgroep van werkgevers in het spoor bestaande uit BAM, Strukton, ProRail, Railcenter en de ministeries van IenW en SZW. Deze kopgroep vervult een

voortrekkersrol in de totstandkoming van de pilot, stelt een integraal projectplan op en voert de regie over de realisatie van dit plan.

In het projectplan dat RailConnect en Vogelperspectief voor de pilot opstellen (bijlage 2) staat centraal dat de werkgevers en gemeenten het proces zo veel mogelijk in cocreatie vormgeven en uit de opgedane ervaringen lessen trekken, die in de toekomst door andere partijen gebruikt kunnen worden.

Wanneer het verloop en de uitkomst van de pilot worden afgezet tegen de doelstellingen en de voorgenomen werkwijze, dan geeft dat aanleiding tot enkele beschouwingen.

Realisatie van de doelstellingen

Alles bij elkaar zijn bij het sluiten van de dataverzameling 24 van de voorgenomen dertig werkplekken gerealiseerd, nog vier worden er naar verwachting in Q1 van 2021 gerealiseerd. Strikt genomen is dit doel dus niet gehaald, maar omdat de samenwerking in de pilot ook na februari 2021 doorgaat, is er alle reden om te veronderstellen dat de beoogde aantallen uiteindelijk wel gehaald gaan worden. Dat de aantallen niet al eerder gerealiseerd zijn, heeft te maken met de werkwijze van de cocreatie. Deze werkwijze heeft gezorgd voor een verbreding van het netwerk en vergroting van het draagvlak onder de deelnemende partijen, maar ook voor een langdurige zoektocht naar de beste werkwijze.

Een tweede zaak die opvalt aan de gerealiseerde werkplekken is dat ze vaker geschikt zijn voor hoogopgeleide statushouders dan voor laag of middelbaar opgeleiden.⁷ Hoewel de doelgroep van de pilot vooraf niet expliciet in termen van opleiding is gedefinieerd, is er in de uitvoering steeds aandacht geweest voor het bereiken van statushouders met grotere achterstand tot de arbeidsmarkt. Dat laatste blijkt dus maar in beperkte mate gelukt te zijn.

Ten derde was er naast de kwantitatieve doelstelling het doel om uit de ervaringen die zijn opgedaan met het doorlopen van de pilot lessen te trekken, die in de toekomst door andere partijen gebruikt kunnen worden. Die lessen worden hieronder gepresenteerd.

Realisatie van de voorgenomen werkwijze

Tot de voorgenomen werkwijze behoort dat er een kopgroep is ingesteld die een voortrekkersrol vervult in de totstandkoming van de pilot, waaronder begrepen het opstellen van een integraal projectplan en regievoering over de realisatie van dit plan. Tot de voorgenomen werkwijze behoort ook dat in de pilot in cocreatie wordt samengewerkt. Die werkwijze, we schreven het hierboven al, zorgt voor een langdurige zoektocht naar de beste werkwijze om tot werkplekken voor statushouders te komen. Dat wordt in dit geval voor een belangrijk deel veroorzaakt door het ontbreken van stevige regie die in handen ligt van één partij (nu lag deze bij het collectief van de kopgroep). Dat leek de deelnemende partijen aanvankelijk niet goed te passen bij het werken in cocreatie. Pas wanneer de regie stevig wordt aangezet en wordt belegd bij één partij, begint de samenwerking resultaat, dat wil zeggen geslaagde matches te leveren. Hieruit valt op te maken dat bij de aanvang van de pilot niet optimaal gebruik is gemaakt van beschikbare kennis van en ervaring met het werken in cocreatie.

Een tweede is dat er pas in een laat stadium een concrete werkwijze wordt ontwikkeld, namelijk om in koppels van werkgevers en gemeenten te gaan werken aan concretisering van de aanpak. Het startpunt voor de match wordt gelegd bij de vraag van de werkgever (vraaggerichte benadering). Deze werkwijze is niet nieuw; bestaande kennis over effectieve manieren van re-integreren is daarmee laat ingezet. Zo gezien heeft het aarzende en daardoor trage verloop van de pilot te maken met het niet actief benutten van beschikbare kennis en ervaring aan het begin dan de pilot, namelijk zowel op terrein van de cocreatie als van de re-integratie.

Voortzetting van de pilotsamenwerking

Voor de beoordeling van de pilotsamenwerking is ook relevant dat de deelnemers hebben aangegeven de samenwerking in pilotverband voort te zetten. De afronding van het VIA-programma en het evaluatieonderzoek (in maart 2021) is voor hen geen beletsel om door te gaan. ProRail heeft aangegeven intern op zoek te gaan naar middelen om de begeleiding door RailConnect voor het kalenderjaar 2021 te

⁷ Haast vanzelf dient zich de vraag aan of er een relatie bestaat tussen de vraaggerichte methode van werken, met een voortrekkersrol voor werkgevers, en het relatief hoge aandeel werkplekken voor hoogopgeleiden. Op die vraag geeft het onderzoek echter geen antwoord.

kunnen voortzetten. Een voorwaarde daarvoor is dat andere deelnemende organisaties toezeggen om de financiering na 2021 over te nemen. Daarop is positief gereageerd door BAM en Movares. Uit deze ontwikkeling spreekt zowel eigenaarschap – men heeft voldoende baat bij de samenwerking om er ook de financiering bij te zoeken – als vertrouwen in de opbrengsten van de samenwerking: werkplekken voor statushouders.

6.5 Lessen

Uit het verloop van de pilot zijn de volgende lessen af te leiden.

Lessen over cocreatie

Les 1: werken in cocreatie kan netwerkvorming en draagvlak bevorderen, maar stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen deelnemende partijen mede omdat deze als ingewikkeld wordt ervaren. Deze werkwijze draagt ook het risico in zich van een traag procesverloop. Cocreatie vraagt daarmee om geduld en flexibiliteit en de afwezigheid van haast. Stel daarom vooraf de vraag of cocreatie wel de beste methodiek is voor het project dat je wilt aangaan.

Les 2: werken in cocreatie vraagt om verwachttingsmanagement: het vooraf goed doordenken van de werkwijze en het creëren van een gedeeld beeld van de samenwerking en het maken en documenteren van afspraken hierover. Het ligt voor de hand dit in de beginfase van het proces te doen. Belangrijke punten waarover afspraken moeten worden gemaakt zijn (tussen)doelen en planning, eigenaarschap en regie, werkwijze en taakverdeling en randvoorwaardelijke zaken zoals (de financiering van) procesbegeleiding en evaluatie. Bespreek en beoordeel vervolgens tussentijds de voortgang (proces en effecten) en stel waar nodig de werkwijze bij. Bevorder dat de samenwerking zich snel richt op het concrete doel van het project. Daarmee leren de partijen het meest van elkaar en vermindert de kans op vaagheid in de samenwerking.

Les 3: benoem de eigenaren en de regisseur van het project expliciet. Maak concrete afspraken over de invulling van de begrippen eigenaarschap (de netwerkpartijen voelen en maken zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces) en regie (het samenwerkingsproces actief sturen en aanjagen om gezamenlijke (tussen)doelen gerealiseerd te krijgen). Beleg de regie bij voorkeur bij een individuele partij en niet bij een collectief van partijen.

Lessen over de vraaggerichte werkwijze van re-integratie

Les 4: de vraaggerichte werkwijze levert voor de gemeenten een zekere afhankelijkheid op van de deelnemende werkgevers. Dat kan tot gevolgen leiden als het bij een werkgever bedrijfseconomisch tegenzit of als er iets misgaat met de persoonlijke verbinding met de pilot (personele wisseling of uitval). Een andere afhankelijkheid is dat vooraf niet helemaal duidelijk is welke gemeenten een rol gaan spelen in de samenwerking. Dit kan ertoe leiden dat er gemeenten (en hun statushouders) zijn die niet van het begin af aan, maar pas in de loop van het proces betrokken raken bij de pilot. Daarvoor moet je als gemeente – en als pilotorganisatie – niet terugschrikken.

Les 5: een vraaggerichte aanpak kan niet zonder actieve re-integratie-inspanningen door gemeenten. Zij kunnen een grote rol spelen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en de match te maken. Dat kan door werkgevers te bewegen om op een eenvoudige en weinig verplichtende manier een begin te maken ('begin eens met een stageplek'), door met een functieprofiel naar gemeenten te gaan en er kandidaten bij te (laten) zoeken, door werkgevers en gemeente met elkaar in gesprek te brengen over een of meer kandidaten voor een werkplek en door – na geslaagde plaatsing – werkgevers en gemeenten te stimuleren om contact te houden over het verloop van de plaatsing. Deze manier van werken vraagt om een actieve en een naar buiten gerichte houding van re-integratieprofessionals, waarmee zij een netwerk van relevante bedrijven opbouwen. Het vraagt tevens om een grondige kennis van het eigen 'kantenbestand' en om de bereidheid om zelf een actieve rol te spelen in de kennismakingsgesprekken.

Les 6: statushouders geven aan dat taalvaardigheid en cultuursensitiviteit misschien wel de belangrijkste factoren zijn voor het slagen op de werkvloer. Dat vraagt om inspanningen van henzelf, maar ook van hun collega's op de werkvloer of, wat breder geformuleerd, van de werkgevers. De bereidheid daartoe moet in aanleg op de werkvloer aanwezig zijn en zo nodig worden ondersteund.

Algemene les

Les 7: vermijd om het wiel opnieuw uit te vinden. Benut de kennis en ervaring die deelnemende organisaties in huis hebben of in hun netwerken. Schakel waar nodig vroegtijdig experts in om daarmee de beschikbare en benodigde kennis te mobiliseren. Het bespaart tijd en het leidt tot snellere en betere resultaten.

Bijlage 1

Intentieverklaring

B

Intentieverklaring

Duurzame arbeidsmarkt op de rails

Doelstelling van de pilot

Minimaal 30 statushouders opleiden naar een vaste baan in de spoorsector voor 2021. Na 2021 een jaarlijkse instroom van minimaal 10. Om op deze manier de basis te leggen voor een goede samenwerking om zo te werken aan een gezonde arbeidsmarkt in de spoorsector.

Voorgestelde aanpak

Fase 1:

Vorming van een Kopgroep van werkgevers in het spoor bestaande uit BAM, Strukton, ProRail, Railcenter en de Ministeries van 'Infrastructuur en Waterstaat' en 'Sociale Zaken en Werkgelegenheid'. Deze kopgroep vervult een voortrekkersrol in de totstandkoming van de pilot.

Fase 2:

De Kopgroep committeert zich aan het garanderen van (ongeveer) 15 arbeidsplaatsen voor statushouders in het Spoor onder hieronder geformuleerde randvoorwaarden.

Randvoorwaarden

- Naast lopende initiatieven bestaan en waar mogelijk elkaar versterken.
- Zorgvuldig met de mens omgaan.
- Partijen hebben aandacht voor- en krijgen ondersteuning in het opnemen van de statushouders in de organisatie.
- Statushouders geven zelf mee vorm aan de pilot.
- Aansluiten op bestaande vacature profielen en specifieke eisen op het gebied van taal, veiligheid, medische keuring en houding en gedrag.
- Werkgever bepaalt wie in dienst komt.
- Te allen tijde wordt de gemeente als expertisepartner betrokken bij het opstellen van de leerwerktrajecten en de mogelijke financiële regelingen.
- De onderzoekopzet van de pilot past binnen het programma van Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA).
- Selectie van kandidaten start in september 2019.
- Partijen brengen kennis en ervaring in en er worden nadere afspraken gemaakt over data uitwisseling conform AVG.

Opstellen integraal projectplan voor realisatie van de arbeidsplaatsen voor statushouders in het Spoor.

Fase 3:

Realisatie van het integrale projectplan onder regie van de Kopgroep en gedurende een periode van 4 maanden wordt de spoormarkt verder verkend en betrokken met als doel het totaal aantal gegarandeerde arbeidsplaatsen voor statushouders op minimaal 30 te krijgen.

CONCEPT

Ondertekening Kopgroep pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails'

	Naam: J. de Boer Functie: Directeur bij BAM Infra Rail bv Datum: Handtekening
	Naam: H. Huijzen Functie: Directeur Human Resources bij Strukton Rail Datum: Handtekening
	Naam: P. Eringa Functie: President-Directeur van ProRail Datum: Handtekening
	Naam: W. Florijn Functie: Directeur Railcenter Datum: Handtekening
 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Naam: S. van Veldhoven Functie: Staatssecretaris IenW Datum: Handtekening
 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Naam: W. Koolmees Functie: Minister SZW Datum: Handtekening

Bijlage 2

Projectplan duurzame arbeidsmarkt op de rails

B

Duurzame arbeidsmarkt op de rails

Projectplan - 20 juni 2019

Aanleiding

Nederland heeft te maken met groeiende tekorten aan personeel in meerdere sectoren. Tegelijkertijd hebben nieuwkomers en Nederlanders met een migratieachtergrond een achterstand op de arbeidsmarkt. In vergelijking met Nederlanders zonder migratieachtergrond hebben zij een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en hebben zij vaker te maken met werkloosheid. De vraag naar personeel en het aanbod van mensen met een migratieachtergrond, sluit niet probleemloos op elkaar aan. Bij statushouders vormen de beperkte beheersing van de Nederlandse taal, het ontbreken van een netwerk, opleidingsachtergrond en werkervaring die niet aansluiten op Nederlandse arbeidsmarkt een belemmering voor arbeidsparticipatie. Voor een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, worden in meerdere sectoren leerwerktrajecten opgezet waar statushouders een opleiding volgen, werkervaring opdoen en aan het werk gaan.

Doelstelling

Binnen het programma Verdere Integratie Arbeidsmarktparticipatie (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lopen acht experimentele pilots. Het doel van deze pilots is inzicht te krijgen in werkzame elementen voor een snellere integratie op de arbeidsmarkt van nieuwkomers en Nederlanders met een migratieachtergrond. Een van de VIA-pilots richt zich op leerwerktrajecten. Door het combineren van leren en werken is de verwachting dat de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond verbetert. In deze VIA pilot in de spoorsector worden leerwerktrajecten voor statushouders opgezet. Het werven en selecteren van kandidaten wordt gemonitord en geëvalueerd. Het gewenste eindresultaat van dit project is dat gemeenten de werkzame elementen uit deze aanpak kunnen overnemen zodat vraag en aanbod van werkgevers en statushouders beter op elkaar aansluiten. Hoewel dit experimentele project zich richt op statushouders, is de verwachting dat de aanpak na de pilot fase voor een bredere doelgroep inzetbaar is.

Samenwerkingspartners

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- BAM, ProRail, Railcenter en Strukton (kerngroep)
- Gemeente Utrecht, U16, gemeente Amersfoort, NVA en regio Amersfoort
- Werkgevers in de spoorsector en gemeenten voor een tweede ronde van tenminste 15 leerwerkplekken
- Eventueel Refugee Talent Hub en UAF
- Beleidsonderzoekers
- RailConnect
- Vogelperspectief

Rolverdeling

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben een faciliterende rol in het opstellen van een intentieverklaring voor leerwerkplekken in de spoorsector. Op 15 mei 2019 is door werkgevers een intentieverklaring voor 30 leerwerkplekken in de spoorsector opgesteld. Deze zomer volgt een formeel tekenmoment van de verklaring.

Werkgevers en gemeenten gaan in co-creatie een wervings- en selectieproces vormgeven. Gezamenlijk zullen zij kandidaten werven, selecteren en een leerwerktraject vormgeven. RailConnect en Vogelperspectief zullen dit proces ondersteunen door het voeren van gesprekken, het organiseren van bijeenkomsten, het monitoren van de werving en selectie en het stimuleren van kennisuitwisseling en ontwikkeling.

Het in co-creatie werven en selecteren van kandidaten is onderdeel van de VIA pilot Leerwerktrajecten. In opdracht van SZW stellen de beleidsonderzoekers een evaluatiekader op.

SZW en I&W monitoren het proces, hebben vaste overleg momenten met RailConnect en Vogelperspectief en zijn bij de matchingsbijeenkomst(en) aanwezig.

Externe informatieoverdracht of mediacontact verloopt via I&W en SZW.

Planning

Week 26	Plannen gesprekken werkgevers
Week 27 - 28	(A) Gesprekken werkgevers: Ophalen profielen en verwachtingen leerwerktrajecten
Week 27	Plannen gesprekken gemeenten
Week 28 - 29 en 31 - 33	(B) Gesprekken gemeenten: Profielen voorleggen, start werving kandidaten, samenwerkingsmogelijkheden leerwerktrajecten en betrekken regio
Week 29	(C) Gesprek opleidingsinstituut Railcenter
Week 31 - 33	(D) Gesprekken maatschappelijke organisaties
Week 36	(E) Bijeenkomst werkgevers en gemeenten
Week 40 - 41	(F) Matchingsbijeenkomst(en)
Week 42	Selectie kandidaten
?	Start leerwerktraject 15 kandidaten
?	Uitbreiden werkgevers en gemeenten voor tweede ronde van 15 leerwerktrajecten

(A) **Gesprekken werkgevers**

- Opstellen van profielen. Zijn er profielen voor vrouwen en/of analfabeten?
- Maken inschatting benodigde opleidingen binnen leerwerktraject.
- Mogelijkheden en invulling begeleiding statushouders tijdens leerwerktraject bespreken.
- Mogelijkheden en voorkeuren voor werving en selectie bespreken.
- Werkgevers hebben aangegeven graag zelf een spiegel voorgehouden te krijgen. Dit willen we opnemen in de fase van voorselectie. Werkgevers stellen niet alleen profielen op van gewenste kandidaten, maar ook van hun eigen organisatie. Ze maken een bedrijfsscan met aandacht voor bedrijfscultuur, doorgroei en opleidingsmogelijkheden, diversiteit op werkvloer etc. Dit zou in de vorm van een video kunnen.

(B) **Gesprekken gemeenten**

- Informeren over en reageren op intentieverklaring.
- Gemeenten en NVA Amersfoort maken op basis van de profielen een ruwe inschatting van opleidingsbehoeften (niveau, extra taalonderwijs, vaardigheden).
- Mogelijkheden en invulling begeleiding statushouders tijdens leerwerktraject bespreken.
- Mogelijkheden en voorkeuren voor werving en selectie bespreken.
- Gemeenten maken een plan voor het vervullen van een centrum functie voor de regio.
- Start werving kandidaten.

(C) **Gesprek opleidingsinstituut RailCenter**

- Inschatting maken benodigde opleiding.
- Het maken van een concept opzet voor leerwerktrajecten.
- Inventariseren mogelijkheden samenwerkingsverbanden onder andere met taalscholen.
- Beantwoorden vraag: welke elementen zijn voor opleidingsinstituten van belang in het werving- en selectieproces?

(D) Gesprekken maatschappelijke organisaties (Refugee Talent Hub, UAF, de kleine wereld)

- Inventariseren welke kennis zij in programma in kunnen brengen.

(E) Bijeenkomst werkgevers en gemeenten

Bijeenkomst met BAM, ProRail, Railcenter, Strukton, gemeente Utrecht, gemeente Amersfoort en NVA (Amersfoort) + eventueel Refugee Talent Hub en/of UAF

Grote lijnen programma:

- Gemeenten presenteren hoe zij op basis van de profielen kandidaten werven. Waar letten zij op? Welke instrumenten zetten zij in? En hoe betrekken zij de regio?
- Werkgevers presenteren bedrijfsscan (bedrijfscultuur + functies + begeleidingsmogelijkheden statushouders) en reageren op voorselectie kandidaten
- Presentatie Railcenter over opleidingstrajecten en mogelijke samenwerkingsverbanden
- Presentatie SZW over verloop en vervolg traject

(F) Matchingsbijeenkomst(en)

In afstemming met gemeenten en werkgevers worden diverse instrumenten ingezet. Mogelijke instrumenten: competentietesten, speeddates, bedrijfsvideo's, pitches werkgevers, rondleiding spoorsector, vluchtelingen als sleutelfiguur, video cv.

In de literatuur worden een aantal werkzame elementen genoemd die bruikbaar zijn voor het wervings- en selectieproces van statushouders. Hoewel werkgevers en gemeenten dit proces gezamenlijk gaan vormgeven, willen wij hen binnen dit project motiveren gebruik te maken van deze werkzame elementen. In bijlage 1 staat een overzicht van relevante bronnen tav duurzaam matchen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de arbeidstoeleiding van statushouders. In bijlage 2 zijn de werkzame elementen voor een werving- en selectieprocedure en het opzetten van een leerwerktraject samengevat.

Evaluatie pilot

De pilot "Duurzame arbeidsmarkt op de rails" heeft als doel duurzame koppelingen tussen werkgevers en statushouders in de spoorsector te bewerkstelligen. SZW en I&W hebben een ondersteunende en faciliterende rol. Uiteindelijk zijn het de werkgevers, gemeenten en kandidaten, die het verloop van het traject bepalen.

SZW laat de pilot door een onafhankelijke partij evalueren. Deze evaluatie¹ staat los van het verloop van het traject. Dit betekent dat wanneer partijen in praktijk niet tot een werkbare wervings- en selectie traject kunnen komen, de evaluatie doorgaat. In dat geval zal de evaluatie zich richten op het inzichtelijk maken van barrières in het matchingstraject.

¹ Aanvullingen op het bestaande plan van de Beleidsonderzoekers staan in bijlage 3

Bijlage 1 Literatuuroverzicht

Hieronder volgt een overzicht van relevante literatuur voor het opzetten van de VIA pilot Leerwerktrajecten voor statushouders in de spoorsector.

1. Hoe vinden werkzoekenden met een arbeidsbeperking en werkgevers elkaar? Op weg naar effectiever en duurzamer matches (2016) RegioPlan

Matching van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gebeurt veelal via persoonlijke bemiddeling.

Reguliere online platforms, zoals werk.nl, werken niet voor deze groep, omdat (1) een werkomgeving (taken, begeleiding) op maat gemaakt moet worden en (2) er een wederzijdse persoonlijke klik moet zijn.

RegioPlan (2016) onderscheidt vier stappen in het matchingsproces;

Fase 1: Voorselectie

1. Zoeken naar kansen (op niveau van groepen)
2. Selecteren van potentiële werkgevers/werkzoekenden (individueel)

Fase 2: Matching op de werkvloer

3. Matchen op context in bedrijf
4. Matchen op inhoud werk

In fase 1 nagaan wat motivatie werkgevers is.

In fase 2, matching op de werkvloer, van belang dat werkgevers inzicht hebben in taken en de bedrijfscontext (opleidings- en doorgroeimogelijkheden en ondersteuningsmogelijkheden). Om een match te kunnen maken is eveneens inzicht nodig in wat werknemers willen, kunnen en onder welke randvoorwaarden werken mogelijk is.

Matching is een proces waarin behoeften en mogelijkheden van werkgevers en werkzoekenden op elkaar aangepast worden.

2. Monitor anoniem solliciteren en netwerkbijeenkomsten (2016)

Beschrijving van project Jongeren in de Lift in Den Haag. Den Haag heeft netwerk bijeenkomsten georganiseerd voor werkgevers en jongeren. Tijdens de bijeenkomst hadden werkgevers en jongeren direct contact met elkaar. Uitgangspunt was niet een directe vervulling van vacatures, maar wel het uitbouwen van het netwerk van jongeren. Jongeren werden voorbereid op de bijeenkomst dmv een training hoe zichzelf te presenteren aan de werkgevers.

Na de ontmoeting tussen werkgever en jongere 'verkoopt' de werkgever dmv pitch de jongere aan de zaal met werkgevers. Hierdoor ontstaat commitment vanuit werkgever en hoeven jongeren zich niet voor een hele zaal te presenteren. Tijdens de netwerkbijeenkomst werden concrete afspraken (bijvoorbeeld doorsturen CV) vastgelegd.

Werkzame elementen uit deze aanpak: gedeeld eigenaarschap, kleinschalige en veilige sfeer, het maken van afspraken en goede begeleiding van de jongeren voor en na de bijeenkomst.

3. Wat werkt dossier 'Arbeidsparticipatie statushouders (2018) KIS

Algemene bevindingen ten aanzien van werkzoekenden:

- Interventies ter ondersteuning van zoekgedrag en de bijbehorende vaardigheden, bijvoorbeeld trainingen gericht op zoek- en presentatievaardigheden, het vertrouwen in het eigen kunnen (self-efficacy), stress management, pro-activiteit, sociale steun en goal setting (Liu, Huang, & Wang, 2014).
- Inzet op vaardigheden én motivatie om werk te zoeken
- Interventies gericht op leren, blijken effectiever dan die gericht zijn op presteren. Dus geen verplicht aantal sollicitaties maar leren wat beter kan van iedere sollicitatie.

Voor het screenen van statushouders kunnen expert panels, competentietesten en assessments worden ingezet. Betrek werkgevers vanaf het begin bij screening traject, zodat zij uitkomsten kunnen vertrouwen.

Een sociaal netwerk is behulpzaam bij het vinden van werk. Denk hierbij aan inzet van maatje, mentor of coach.

Twee Europese voorbeelden van statushouders projecten:

Trellis project in Birmingham (UNHCR 2013) zet voormalige vluchtelingen in als arbeidsmarktadviseurs. Traject op maat wordt gecreëerd, waarbij gekozen wordt voor de ideale combinatie van ondersteuning, training, taallessen en plaatsing op de werkvloer.

Fast-Track programma in Zweden (Desiderio, 2016). Project om statushouders versneld op te leiden voor beroepen in sectoren waar tekorten zijn. Het programma begint met een assessment voor kwalificaties voor verschillende beroepsgroepen, zoals koks, gezondheidszorgprofessionals en leraren. Vervolgens wordt het vakspecifieke taalniveau en beroepskennis verder getoetst aan de hand van begeleid werk en/of kennistoetsen. Waar nodig wordt aanvullend beroepsonderwijs gegeven, vindt mentoring plaats op de werkplek en worden vakspecifieke taallessen aangeboden. Deelnemers halen professionele certificaten en andere vereisten voor het werk dat ze willen beoefenen.

In bijlage 2 van deze KIS publicatie is een lijst met mogelijke voorspellers arbeidsmarktparticipatie statushouders opgenomen. Deze is eventueel te gebruiken voor het maken van een voorselectie deelnemers pilot.

4. Werkzame factoren van interventies arbeidstoeleiding statushouders (VIP en NVA Werktrajecten) (2019) Verwey-Jonker Instituut

- Maatwerk in trajecten
- Oefenen met gesprekstraining
- Kennismaking met bedrijven
- Stage, proefplaatsing en werkervaringsplek
- Samenhang opleiding en taaltraining
- Actieve samenwerking met mbo-opleidingen
- Ondersteuning bieden bij arbeidscontracten
- Werkgevers ondersteunen bij werving en selectie (p.20)
- Warme overdracht van traject naar gemeente
- Investeren in opbouwen netwerk

5. Aandachtspunten uit overige KIS onderzoeken

- Focus op vaardigheden in plaats van diploma's
- Extra taalondersteuning
- Belang behalen diploma voor verbeteren arbeidsmarktpositie
- Ontzorg werkgevers
- Mogelijkheid tot behoud uitkering tijdens studie
- Taal leren in praktijk

6. Explaining employers' decision when employing refugees - Insights from a mixed method study (2018) Joëlle van der Meer

MA scriptie naar motivaties van werkgevers om vluchtelingen in dienst te nemen. Dataverzameling bestond uit interviews en een vignetstudie met werkgevers. Voor werkgevers zijn de volgende factoren bij statushouders van belang; taalniveau, mogelijkheid inschatting te maken van

voorgaande opleiding en werkervaring (oa. diploma's), gezondheid en motivatie. Persoonlijk contact is essentieel om werkgevers de 'employability' van vluchtelingen te laten zien. Kenmerken van organisaties die bepalend zijn voor het al dan niet aannemen van een vluchteling; goede economische positie, mate waarin vacatures vervuld worden (kwalitatief, geen kwantitatieve evidence), organisatiegrootte (kleinere organisaties eerder bereid vluchtelingen in dienst te nemen dan grotere organisaties), MVO en draagvlak binnen de organisatie. Vanuit de gemeenten zijn zowel het hebben van een contactpersoon als financiële ondersteuning bepalende factoren.

Aanbevelingen:

- taalvaardigheden, gezondheid en motivatie belangrijke selectiecriteria voor werkgevers. Houd hierbij rekening in matching proces
- Aanbieden extra taalonderwijs
- Belang contactpersoon die kandidaten kan selecteren en werkgever kan informeren over regelingen en introductie/begeleiding werkvloer
- Organiseer persoonlijk contact tussen werkgever en statushouder, omdat inschatting geschiktheid op basis van cv niet of moeilijk te maken is door werkgevers

7. SER Rapport (mei 2019) Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers

Aandachtspunten voor pilot:

- betrekken regio met Utrecht en Amersfoort als centrum functie/keten regie
- bij werving kandidaten extra aandacht voor vrouwen en analfabeten
- diversiteit op de werkvloer (Project Diversiteit in Bedrijf)
- betrekken kennispartners (RefugeeTalentHub en UAF)
- tijdens traject ervaringsgesprekken met statushouders, gemeenten en werkgevers houden

Bijlage 2 Overzicht van werkzame elementen uit literatuur

De werkzame elementen voor de **werving en selectie** van kandidaten:

- Behoeften en mogelijkheden van werkgevers en werkzoekenden moeten op elkaar aangepast worden. Matching is een proces.
- Gedeeld eigenaarschap door werkgevers en werkzoekenden.
- Bijeenkomsten organiseren op kleine schaal en in veilige sfeer.
- Goede voorbereiding en begeleiding van deelnemers aan matchingstraject. Bijvoorbeeld door training in presentatie- en gespreksvaardigheden.
- Het inzetten van assessments, competentietesten en expert panels voor het screenen van kandidaten.
- Betrek werkgevers vanaf het begin bij screening traject, zodat zij uitkomsten kunnen vertrouwen.
- Statushouders kennis laten maken met bedrijven en werkzaamheden.
- Inzetten van voormalige vluchtelingen als arbeidsmarktadviseurs.
- Creëer een werkomgeving, functieprofiel en een leertraject op maat.
- Informatie en ondersteuning bieden aan statushouders bij het opstellen van arbeidscontracten.
- Focus op vaardigheden van statushouders in plaats van diploma's.
- Taalvaardigheden, gezondheid en motivatie zijn belangrijke selectiecriteria voor werkgevers. Houd hierbij rekening in matchingstraject.
- Inzetten van een contactpersoon die kandidaten kan selecteren en werkgevers kan informeren over regelingen en introductie/begeleiding werkvloer
- Organiseer persoonlijk contact tussen werkgever en statushouder, omdat inschatting geschiktheid op basis van cv niet of moeilijk te maken is door werkgevers

De werkzame elementen voor het opzetten van een **leerwerktraject**:

- Aanbieden extra taalonderwijs
- Samenhang tussen opleiding en taaltraining
- Taal leren op de werkvloer
- Begeleiding op de werkvloer
- Maatwerk in trajecten
- Actieve samenwerking met (mbo-)opleidingen
- Investeren in het opbouwen van een netwerk
- Belang behalen diploma voor verbeteren arbeidsmarktpositie
- Ontzorg werkgevers
- Mogelijkheid tot behoud uitkering tijdens opleiding

Bijlage 3 Aanvullingen op bestaand evaluatiekader

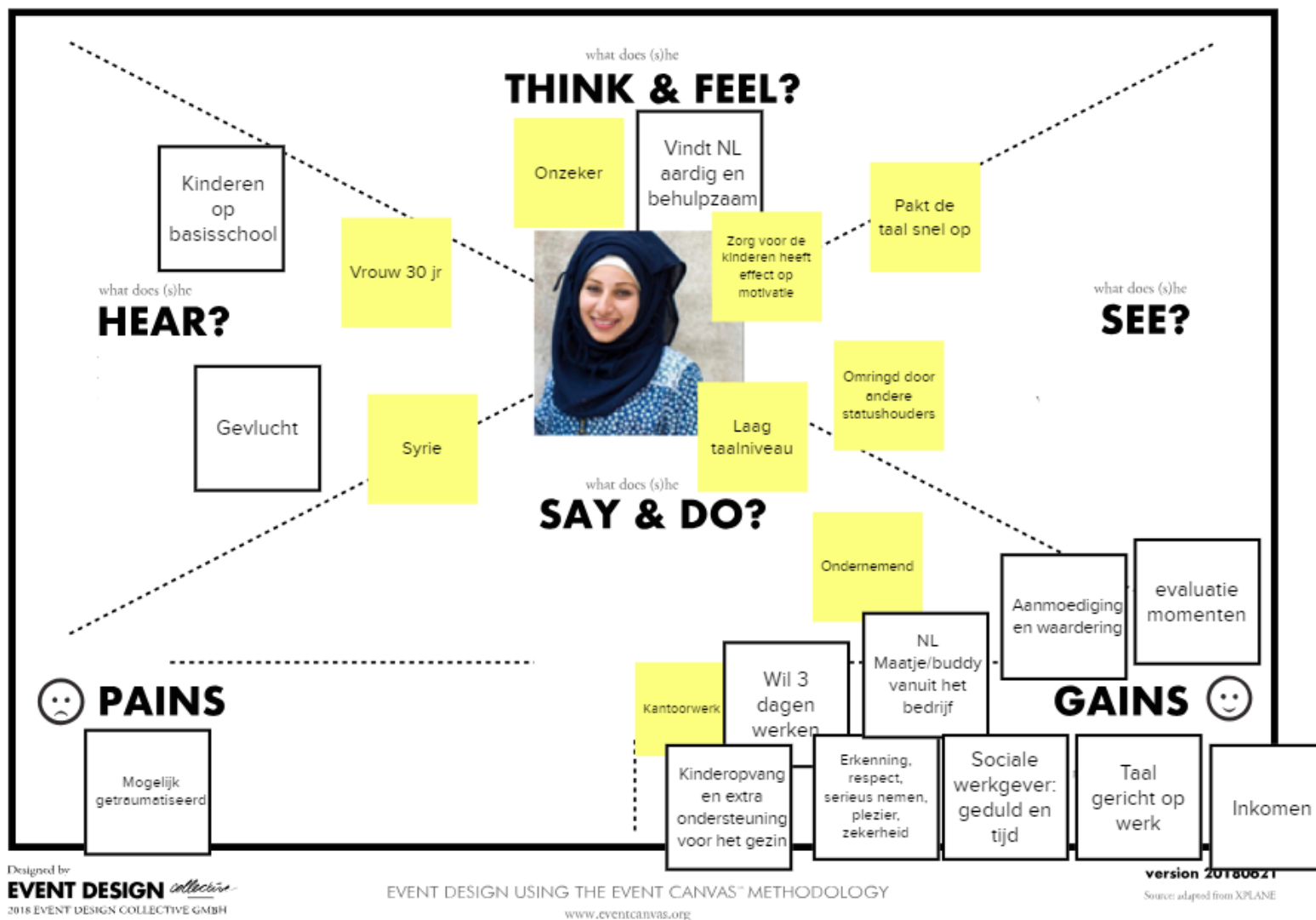
- Businesscase lijkt niet passend bij de opzet van dit programma. Welke directe kosten en baten kunnen we meten in proces van werving en selectie? Voorstel om voor dit project een realistische evaluatie uit te voeren en begin 2020 (?) een peiling te doen bij de werkgevers/deelnemers met de vraag of zij nog in opleiding/aan het werk zijn. Het uitvoeren van een businesscase komt dan te vervallen.
- Diversiteit op werkvloer meenemen in onderzoek. Voorstel om op twee of drie momenten houding van werkgevers tav diversiteit te meten.
- Welke rol gemeenten hebben bij werving en selectie van statushouders is een van de onderwerpen van de evaluatie. Bij de evaluatie aandacht voor manieren waarop gemeenten een centrum functie voor regio vormgeven.
- Evaluatie vraag: mogelijk om vrouwelijke en/of analfabete statushouders in werving- en selectieproces te betrekken? Het zou een meerwaarde hebben wanneer we deze groepen in pilot kunnen betrekken.
- Evaluatie vraag: wat is de rol/meerwaarde van kennispartners (bijv. RefugeeTalenthub, UAF) in wervings- en selectieproces?
- Eventueel inzetten van ervaringsgesprekken/klantreizen met statushouders, gemeenten en werkgevers houden



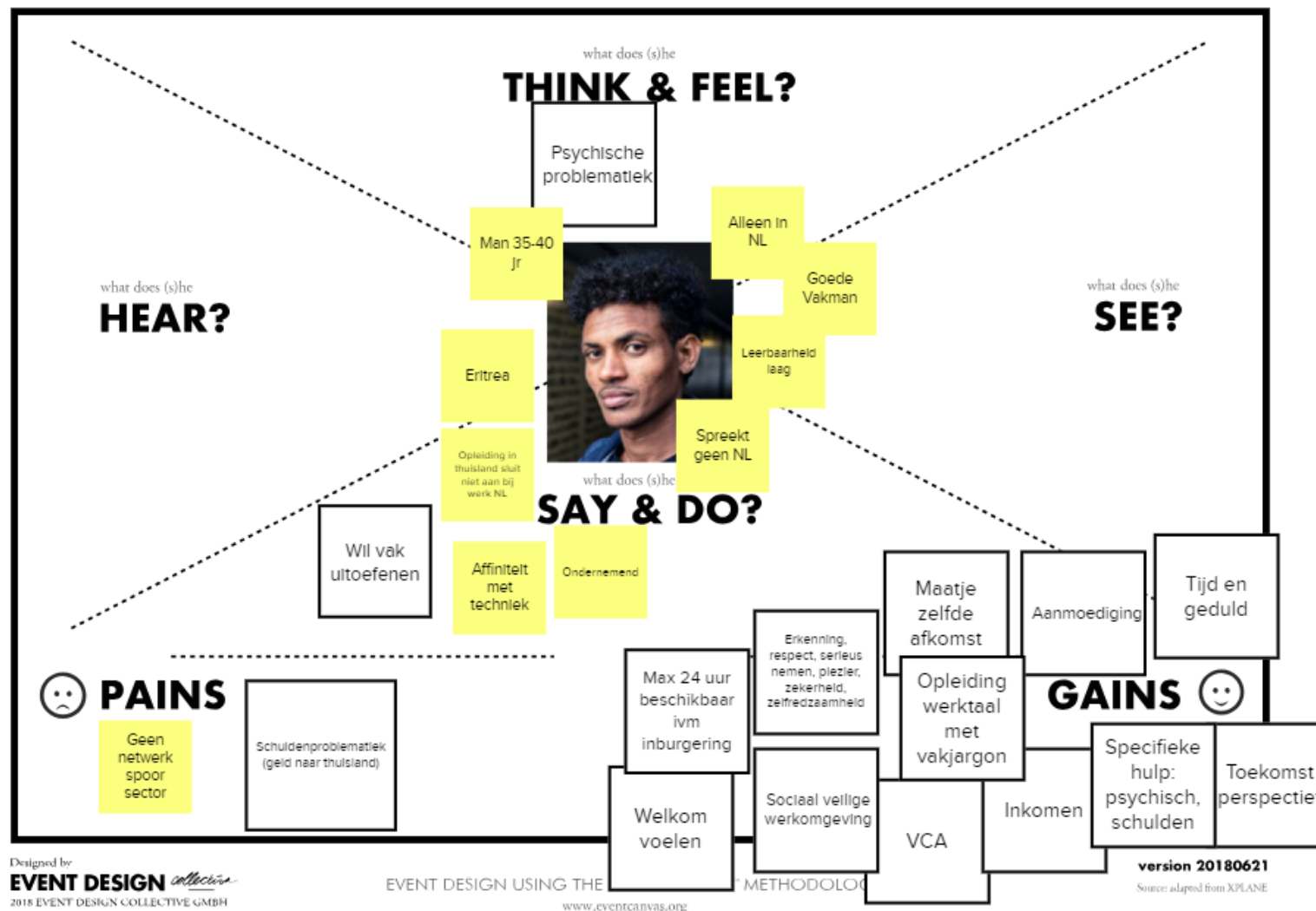
Bijlage 3 Persona's

B

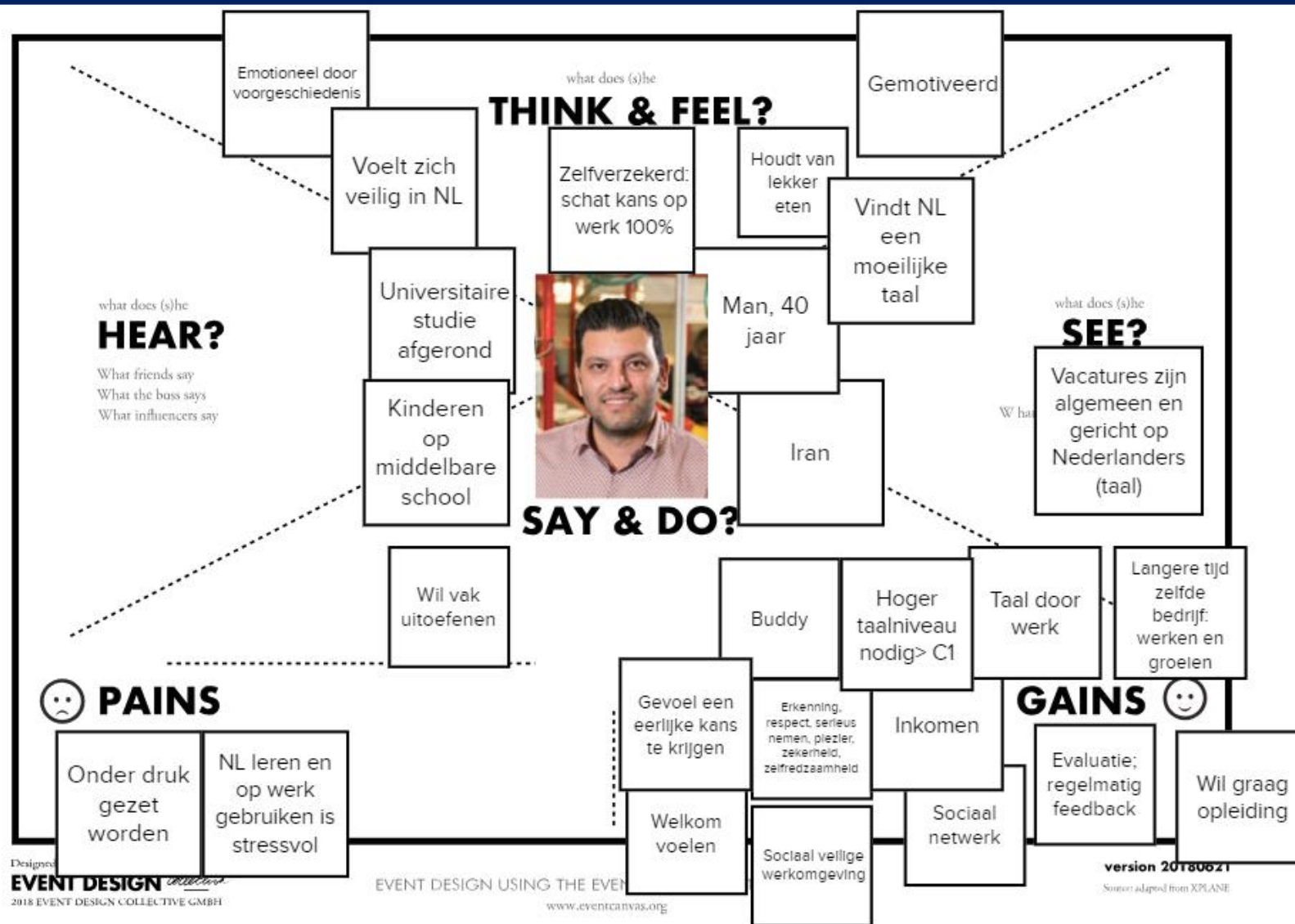
Persona Fatima



Persona Firas



Persona Majid





Bijlage 4

Begeleidingscom- missie

B

Bijlage 4 – Begeleidingscommissie

Ghislaine Aarts – Arriva
Anne de Jonge – Bouwend Nederland
Jorinde Hof – gemeente Utrecht
Hans Eijssink – gemeente Amersfoort
Charita Maikoe – Integratiewerk
Gatra Peshtaz – VluchtelingenWerk NL
Kirsten Raaphorst – ministerie van IenW
Josefien Corbey – ministerie van SZW (voorzitter)
Martijn Bakker – ministerie van SZW
Moona Mian – ministerie van SZW
Jaco Dagevos – SCP
Philip Hupkes – RailConnect



Bijlage 5 Literatuur

B

Bijlage 5 – Literatuur

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



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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