



Eindevaluatie Samen voor Zuid



Eindevaluatierapport Samen voor Zuid

*In het kader van kennis-gedreven werken aan
bevordering van arbeidsparticipatie op
Rotterdam-Zuid 2018-2023 (KNAP'RZ)*

November 2023

Menno Fenger
Paul de Hek
Robin Simonse
Mark den Hartog
Paul van der Aa
Fred Sepp
Sophie van Buren-Bense

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Inzichten uit eerder onderzoek	1
1.2 Aanpak van de Eindevaluatie	3
1.3 Opzet van de eindevaluatie.....	5
2. Het verloop van Samen voor Zuid	6
2.1 Het Programmaplan Samen voor Zuid	6
2.2 De ontwikkeling van de pijlers van Samen voor Zuid.....	8
2.3 De organisatie van Samen voor Zuid	18
2.3.1 De governance van Samen voor Zuid	18
2.3.2 Sturingsinformatie	19
2.3.3 Communicatie.....	20
3. De resultaten van Samen voor Zuid	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Ontwikkeling werkgelegenheid	22
3.3 Ontwikkeling uitkeringen	23
3.3.1 Uitkeringsafhankelijkheid	23
3.3.2 Bijstandsvolume en bijstandsafhankelijkheid	24
3.3.3 Uitstroom uit de bijstand naar werk.....	26
3.3.4 Instroom in de bijstand.....	27
3.4 Effectmeting	28
3.4.1 Samenstelling van de controle groep.....	28
3.4.2 Het effect van “Samen voor Zuid”	30
3.5 Conclusie	30
4. De kwaliteit van dienstverlening.....	33
4.1 De ontwikkeling van de inzet van re-integratie-instrumenten in Rotterdam Zuid	33
4.2 Bereik dienstverlening.....	36
4.3 Kwaliteit van dienstverlening	40
5. Analyse en reflectie	46
5.1 De dynamische omgeving van Samen voor Zuid	46
5.2 Reflectie op de resultaten van Samen voor Zuid	48

5.3 Analyse	49
6. Conclusies en lessen	52
6.1 De resultaten van Samen voor Zuid	52
6.2 Factoren die van invloed zijn.....	53
6.3 Lessen voor de toekomst	55
Overzicht van gebruikte literatuur	58
Bijlagen	59
Bijlage 1 – Achtergronden bij effectmeting	59
Bijlage 2 – Overzicht van doelstellingen en resultaten	60
Bijlage 3 – Model van collaborative governance	62
Bijlage 4 – Overzicht van respondenten.....	63

1. Inleiding

De gemeente Rotterdam, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en samenwerkingspartners hebben via het programma 'Samen voor Zuid' in de periode 2019-2022 geïnvesteerd in de verbetering van de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in Rotterdam-Zuid. Het programma beoogde om mensen die bijstand ontvangen integraal te stimuleren en te ondersteunen om naar vermogen mee te doen op de arbeidsmarkt en belemmeringen aan te pakken die arbeidsparticipatie in de weg staan. De ambitie was om op deze manier het percentage bijstandsafhankelijkheid van de bevolking te verlagen naar het niveau van de rest van Rotterdam en de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking te vergroten.

Samenhangend met 'Samen voor Zuid' is in september 2019 het vierjarige onderzoeksprogramma 'Kennis-gedreven werken aan bevordering van arbeidsparticipatie op Rotterdam-Zuid' (KNAP'RZ) van start gegaan. Het doel van dit onderzoeksproject was om zicht te krijgen op de uitvoering van het programma 'Samen voor Zuid', de opbrengsten in kaart te brengen en - waar mogelijk - aanbevelingen te doen ter verbetering van de uitvoering en de resultaten. Daarnaast zette KNAP'RZ in op het versterken van de lerende organisatie van Samen voor Zuid door het organiseren van reflectiebijeenkomsten, scholingsbijeenkomsten en leertafels voor medewerkers van Samen voor Zuid.

Het programma 'Samen voor Zuid' is op 31 december 2022 geëindigd. In deze eindevaluatie staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. Wat zijn de resultaten van het programma 'Samen voor Zuid'?
2. Hoe kunnen deze resultaten worden verklaard?
3. Welke lessen zijn er voor de belangrijkste stakeholders te trekken uit het programma 'Samen voor Zuid'?

1.1 Inzichten uit eerder onderzoek

In het eerste jaar van Samen voor Zuid is een 'Nulmeting' uitgevoerd. In het voorjaar van 2020 is deze nulmeting gepubliceerd. De focus lag in de nulmeting op twee onderwerpen: het creëren van een beeld van de doelgroep (met name het deel dat een Participatiewetuitkering ontvangt) en het in kaart brengen van de organisatie en werkwijzen van de uitvoering rondom Samen voor Zuid.

Om een beeld van de doelgroep te schetsen is in de nulmeting geanalyseerd wat de ontwikkelingen waren in de werkloosheid, de arbeidsmarkt en de beroepsbevolking van Rotterdam-Zuid ten opzichte van de rest van Rotterdam in de periode van 2006 tot en met 2018, de periode voorafgaand aan Samen voor Zuid. Uit deze nulmeting bleek dat de uitgangspositie van de doelgroep in Rotterdam-Zuid slechter was als het gaat om werkgelegenheid, uitkeringsafhankelijkheid, opleidingsniveau en andere relevante kenmerken in vergelijking met de rest van Rotterdam. Desondanks ontwikkelden de uitstroom naar werk, de werkgelegenheidsgraad en de uitkeringsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid zich vergelijkbaar met de

rest van Rotterdam. Kortom: in de periode voorafgaand aan Samen voor Zuid werd de achterstand van Rotterdam-Zuid ten opzichte van de rest van de stad niet ingelopen, maar de achterstand werd ook niet groter.

Wat betreft de organisatie en de werkwijzen hebben wij in de nulmeting vooral de stand van zaken in kaart gebracht op de 6 pijlers van Samen voor Zuid. Deze pijlers betroffen:

1. Meer persoonlijke aandacht voor werkzoekenden door verlaging van de caseloads;
2. Een doorlopende arbeidsontwikkellijn met minder overdrachten;
3. De scheidslijn tussen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling wordt op aanpalende terreinen vloeiend;
4. Preventie van instroom;
5. Strikte handhaving;
6. Oplossen van persoonlijke belemmeringen om aan het werk te gaan.

Halverwege de programmaperiode van Samen voor Zuid hebben wij vervolgens een Procesevaluatie uitgevoerd. Het belangrijkste inzicht uit deze Procesevaluatie was dat Samen voor Zuid 'op koers' lag voor het bereiken van de hoofddoelstelling om het verschil tussen Rotterdam-Zuid en de rest van de stad in de bijstandsafhankelijkheid en de arbeidsparticipatie te verkleinen. Relevante ontwikkelingen daarbij waren dat:

- Het aantal mensen dat een baan had groeide in heel Rotterdam en is in Rotterdam-Zuid tijdens de onderzoeksperiode harder gegroeid dan in de rest van Rotterdam;
- Het aantal mensen met een bijstandsuitkering is in heel Rotterdam gedaald en is in Rotterdam Zuid tijdens de onderzoeksperiode harder gedaald dan in de rest van Rotterdam;
- Van de mensen die in heel Rotterdam op 1 januari 2014 een bijstandsuitkering ontvingen is van de groep die destijds op Rotterdam Zuid woonde een groter deel uit de uitkering gestroomd, zowel richting werk als om andere redenen.

Wat betreft de voortgang op de pijlers van Samen voor Zuid was het beeld uit de Procesevaluatie minder positief. Alleen de pijler 'Meer aandacht door lagere caseloads' liet een overtuigend positieve trend zien, in elk geval tot de COVID-19 crisis. De inzet van personeel op Rotterdam-Zuid was toegenomen en dat leidde tot meer contact met werkzoekenden. Voor de overige pijlers gold dat er nog forse stappen moesten worden gezet om deze te laten bijdragen aan de hoofddoelstelling van Samen voor Zuid. Daarbij constateerden wij dat de verantwoordelijkheid voor de pijlers versnipperd was over verschillende organisatieonderdelen en verschillende lagen binnen de organisatie. Betrokkenheid bij de ambities van Samen voor Zuid in deze onderdelen varieerde. In de door ons onderzochte periode zagen we verder relatief veel ingrepen in de organisatie en het uitvoeringsproces, zoals structuurwijzigingen, pilots en wisselingen in het management. Met het oog op de wisselende voortgang die er op de pijlers was geboekt in de periode 2019-2020 hebben wij aanbevolen om meer regie op de voortgang van de pijlers te organiseren en het eigenaarschap van de pijlers duidelijker te beleggen. Om regie en eigenaarschap te versterken was naar onze indruk een nauwere afstemming tussen het programma Samen voor Zuid en de lijnorganisatie noodzakelijk. Bovendien achtten wij het raadzaam om per pijler indicatoren te benoemen waarop via managementinformatie de voortgang kon worden bewaakt. Tot slot hebben wij

aanbevolen om meer aandacht te besteden aan ‘kwaliteit van de dienstverlening’. Hoewel kwaliteit van dienstverlening geen expliciete pijler van het programma was gingen wij ervan uit dat meer kwaliteit zou leiden tot (nog) betere resultaten. Bovendien kon een focus op kwaliteit helpen bij het vergroten van samenhang tussen uiteenlopende organisatieontwikkelingen.

In 2022 is door de Commissie Van Rijn een mid-term review uitgevoerd over de voortgang van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. In het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), werken Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, bewoners, politie en Openbaar Ministerie aan het verbeteren van de kansen voor Rotterdammers op Zuid (Gemeente Rotterdam, 2023). Het NPRZ-programma bestaat uit verschillende onderdelen, namelijk: onderwijs, werk, wonen en veiligheid. Het programma Samen voor Zuid valt binnen NPRZ en maakt deel uit van het werk onderdeel. In het mid-term review rapport is er ook een deelstudie uitgevoerd naar het onderdeel werk (zie Korfker, 2022). Deze review bevat geen verklarende analyse maar beschrijft de indruk van betrokkenen over de stand van zaken rondom het onderdeel werk. De meest opmerkelijke bevinding voor deze eindevaluatie van Samen voor Zuid is de omschrijving van het onderdeel werk als een *field lab*, waarin veel wordt geëxperimenteerd met manieren waarop werkzoekenden naar de arbeidsmarkt kunnen worden toegeleid. Door sommige betrokkenen die in het rapport aan het woord komen wordt dit positief gewaardeerd, omdat het geleid heeft tot een verbetering van de dienstverlening. Andere betrokkenen missen een visie op de samenhang tussen deze projecten. In de Oplegnotitie bij de mid-term review constateert ook het Programmabureau NPRZ deze spanning, door te stellen “Opvallend is het beeld van het onderdeel werk als een groot field lab met veel ruimte voor experimenteren en het doorvoeren van werkzame oplossingen, hetgeen niet helemaal overeenstemt met de afspraken in Samen voor Zuid” (Programmabureau NPRZ, 2022: 3).

1.2 Aanpak van de Eindevaluatie

De eindevaluatie is gemaakt op basis van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Hieronder worden beide methoden kort toegelicht.

Data-analyse

De cijfermatige gegevens van de statische analyses zijn gebaseerd op een koppeling van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. De SSB is de meest geëigende bron van data over de arbeidsmarktpositie van personen in verschillende gebieden. Door de registers onderling te koppelen is een groot aantal gegevens over personen, banen en uitkeringen integraal beschikbaar voor het samenstellen van statistische overzichten. Op basis van deze informatie kan de ontwikkeling van de doelgroep en de arbeidsmarktontwikkelingen op Rotterdam Zuid in kaart worden gebracht. De CBS-data zijn aangevuld met gegevens van de gemeente Rotterdam over de dienstverlening. Hierdoor kan in kaart worden gebracht welke bijstandsontvanger worden bereikt met welke dienstverlening.

Interviews

Het doel van het kwalitatieve onderzoek is om met betrokken in kaart te brengen welke lessen voor effectieve arbeidsre-integratie er kunnen worden getrokken uit het programma Samen voor Zuid, een overzicht te maken van alle opbrengsten en reflecteren op hoe de uitvoering van Samen voor Zuid is gegaan. Er zijn interviews gehouden met 4 verschillende partijen: gemeente professionals in uitvoerende, leidinggevende en beleidsadviserende functies, werkgevers, werkzoekenden en andere externe partners. Voor de selectie van respondenten binnen de gemeente is er gebruikt gemaakt van een beredeneerde selectie die de variatie in uitvoering en verantwoordelijkheden dekt die de onderzoekers voor een goed begrip van Samen voor Zuid van belang achten. Verder is er beoogd om van elk soort team rondom de dienstverlening van werkzoekenden op Rotterdam Zuid minstens één uitvoerder en een teammanager te spreken. Er zijn gesprekken gevoerd met werkconsulenten, activeringscoaches, jobcoaches, jongerencoaches en inkomensmedewerkers. Verder zijn ook interviews afgenomen met de afdelingshoofden en de leden van het programmateam Samen voor Zuid. In totaal zijn er 35 gemeentemedewerkers geïnterviewd.

Verder is met werkgevers en werkzoekenden gesproken over de geboden kwaliteit van dienstverlening op Rotterdam-Zuid, aangezien zij de doelgroepen van beleid en uitvoering vormen. Hun perspectief is via een beperkt aantal interviews in kaart gebracht wat tot een tentatief beeld leidt. Er zijn 9 werkzoekenden geïnterviewd die een mix vormen van personen die onder W&I en MO vallen. Voor de werkgevers hebben wij ons vooral gericht sociale werkgevers op Zuid, aangezien in de vorige onderzoeksrunde voornamelijk grote reguliere werkgevers zijn geïnterviewd. In totaal zijn er 7 werkgevers geïnterviewd. In bijlage 4 is een volledige geanonimiseerde lijst van de respondenten te vinden.

De interviews zijn afgenomen van 13 februari 2023 tot en met 31 augustus 2023. De meeste respondenten zijn niet door de onderzoekers zelf uitgekozen, maar aangereikt door de gemeente. De werkgevers en werkzoekenden heeft het onderzoekersteam zelf geworven. In totaal zijn er 54 respondenten voor de eindevaluatie geïnterviewd.

De interviews zijn afgenomen op een semigestructureerde manier. Van tevoren zijn er thema's geïdentificeerd die relevant zijn omtrent dienstverlening en de uitvoering van Samen voor Zuid. De interviews zijn hierna getranscribeerd en op inductieve wijze gecodeerd in het programma Atlas Ti. Dit betekent dat vanuit de data patronen worden vastgesteld.

Er moet echter een kanttekening worden gemaakt bij de gekozen methode. Het is mogelijk dat de consulenten die wij hebben geïnterviewd mogelijk geen representatieve afspiegeling zijn van alle uitvoerders, aangezien zij zijn voorgedragen door hun teammanager. Dit hebben wij grotendeels ondervangen door in alle interviews ook te vragen naar de indrukken over het functioneren van andere teams; in het algemeen praten mensen opener over andere teams dan hun eigen teams. Het is ons daarbij opgevallen dat de beelden vaak behoorlijk goed overeenkomen.

1.3 Opzet van de eindevaluatie

De opzet van deze eindevaluatie is als volgt. In hoofdstuk 2 geven wij een kwalitatieve beschrijving van de wijze waarop Samen voor Zuid is uitgevoerd in de afgelopen periode aan de hand van de zes pijlers die hiervoor zijn beschreven. Vervolgens presenteren wij in hoofdstuk 3 de resultaten die Samen voor Zuid heeft bereikt. In hoofdstuk 4 gaan wij specifiek in op de kwaliteit van de dienstverlening aan werkzoekenden tijdens Samen voor Zuid. In hoofdstuk 5 analyseren wij de bevindingen uit deze eindevaluatie en reflecteren wij hierop. Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies en identificeert enkele lessen voor de toekomst.

2. Het verloop van Samen voor Zuid

Het programmaplan Samen voor Zuid bestaat uit een groot aantal verschillende en ongelijksoortige afspraken, doelstellingen en initiatieven die zijn ingedeeld in 6 pijlers. Tijdens de looptijd van Samen voor Zuid zijn hierin veel ontwikkelingen geweest. Daarnaast zijn er in het Programmaplan verschillende smartdoelstellingen opgenomen. In dit hoofdstuk gaan we in op het verloop van Samen voor Zuid in de periode 2018-2022. We gaan eerst in op de totstandkoming en de inhoud van het programmaplan. Vervolgens presenteren wij de belangrijkste ontwikkelingen op de zes pijlers, vervolgens gaan wij in op de organisatie van Samen voor Zuid. In de hoofdstukken hierna gaan wij vervolgens in op de resultaten van Samen voor Zuid.

2.1 Het Programmaplan Samen voor Zuid

Eén van de ambities van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) is het verbeteren van de sociaal-economische positie van inwoners van Rotterdam-Zuid. Hiertoe was in het uitvoeringsplan NPRZ 2015-2018 de ambitie opgenomen om het aantal BUIG-uitkeringen op Zuid aan het eind van de programmaperiode in 2031 zodanig te hebben teruggebracht dat het overeenkomt met de omvang van de bevolking van Rotterdam Zuid ten opzichte van de rest van Rotterdam. Om dit doel te bereiken intensiveerde het Cluster Werk en Inkomen de inzet van mensen en middelen op Rotterdam-Zuid. In 2017 bleek dat deze intensivering niet genoeg effect had. Daarop werd een werkgroep ingesteld die moest adviseren over “een inhaalslag om te komen tot een structurele daling van het bijstandsbestand in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde” (Programmaplan Samen Voor Zuid, p. 6). De Adviesnotitie Inhaalslag Zuid die daaruit voortkwam, werd vervolgens vertaald naar het Programmaplan Samen voor Zuid. Tijdens de totstandkoming van Samen voor Zuid werd duidelijk dat er vanuit het rijk middelen beschikbaar zouden komen in het kader van de zogeheten regiodeals. Het doel van de Regio Deal Rotterdam Zuid was een stevige impuls te geven aan het wegwerken van de huidige (sociaaleconomische en fysieke) achterstandspositie van Rotterdam Zuid. Voor het onderdeel ‘werk’ werd vanuit het rijk 24 miljoen beschikbaar gesteld op voorwaarde dat de gemeente Rotterdam een vergelijkbaar bedrag zou investeren. Vervolgens is het Programmaplan Samen voor Zuid gehanteerd als invulling voor het onderdeel ‘werk’ vanuit de Regio Deal Rotterdam Zuid.

De uiteindelijke totstandkoming van Samen voor Zuid vond plaats in een politiek dynamische periode. De voorbereidingen voor Samen voor Zuid vonden plaats onder Leefbaar-wethouder Struyvenberg. De onderhandelingen over de regiodeal vonden vooral plaats tijdens de vorming van een nieuwe coalitie. De uitvoering van Samen voor Zuid vond vooral plaats onder de ‘Regenboog’-coalitie met PvdA wethouder Moti.

In Rotterdam werden (en worden) ontvangers van een bijstandsuitkeringen vanuit twee verschillende clusters bediend: werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vallen onder het Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, werkzoekenden met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt vallen onder het Cluster Werk en Inkomen. Een belangrijk onderdeel in het Programmaplan (Gemeente Rotterdam, 2018) is dat de werkprocessen van de verschillende afdelingen - Matching, Prematching, Taskforce Tegenprestatie, het Jongerenloket en stedelijke zorg beter op elkaar afgestemd zouden worden. Daarnaast zouden werkzoekenden op Rotterdam Zuid fors meer aandacht moeten krijgen door de inzet van extra consultants vanuit de verschillende afdelingen. Het programmaplan beschrijft een groot aantal initiatieven vanuit de verschillende afdelingen om invulling te geven aan de ambities. Deze initiatieven lopen uiteen in omvang, ambitieniveau en mate van concreetheid. In bijlage 2 geven wij hiervan een overzicht. Deze verschillende initiatieven zijn geclusterd in zes pijlers. De exacte formulering van de pijlers en de afbakening ervan wisselen door de tijd heen, in dit onderzoek hanteren wij de invulling die is gebaseerd op het oorspronkelijke programmaplan:

1. Meer persoonlijke aandacht voor werkzoekenden door verlaging van de caseloads;
2. Een doorlopende arbeidsontwikkellijn met minder overdrachten;
3. De scheidslijn tussen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling wordt op aanpalende terreinen vloeiend;
4. Preventie van instroom;
5. Strikte handhaving;
6. Oplossen van persoonlijke belemmeringen om aan het werk te gaan.

In het programmaplan wordt een hoofddoelstelling geformuleerd, te weten: “De relatieve bestandsomvang van BUIG-uitkeringen in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde moet in 2031 in verhouding komen met de bevolkingsomvang van Zuid ten opzichte van de rest van Rotterdam”. Dit is een dynamische doelstelling die rekening houdt met dynamiek op de arbeidsmarkt en demografische dynamiek. Deze doelstelling is vertaald in een aantal zogenaamde SMART-doelstellingen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de SMART-doelstellingen uit het programmaplan. In het oorspronkelijke programmaplan zijn alleen de eerste twee doelstellingen genummerd, wij kiezen ervoor om de nummering door te laten lopen.

	SMART-doelstelling	Omschrijving
1.	Verlagen aandeel BUIG-uitkeringen	Op 31 december 2021 is het aandeel BUIG-uitkeringen ten opzichte van de populatie in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde: 37,4%
2.	Meer persoonlijke aandacht voor werkzoekenden	Uiterlijk in het derde kwartaal van 2018 is de overeengekomen extra capaciteit en personele verschuiving voor Samen voor Zuid gerealiseerd en deze wordt tot en met 2021 gehandhaafd
3.	Arbeidspotentieel	a. Gedurende het programma wordt van eenieder met een BUIG-uitkering met arbeidspotentieel, een actueel profiel opgesteld. Voor

		eenieder is een passend vervolgtraject gestart. (Team 6 van Werk en Inkomen). b. Het team Solide is operationeel in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde per Q3 2018. c. Het Jongerenloket sluit aan in Q4 2018 met wijk gestuurd werken in Feijenoord en Charlois. d. Jongerenloket breidt in 2018 het aantal jongerencoaches uit met 30 formatieplaatsen voor Rotterdam als geheel.
4.	Taskforce Tegenprestatie	a) Het klantenbestand van de Taskforce Tegenprestatie in NPRZ gebieden daalt tot 6.500 in 2022. b) 50% van werkzoekenden in NPRZ gebieden levert een 'tegenprestatie voor een derde' c) Jaarlijkse doorstroom van 400 (2018) tot 550 (2019 en verder) d) Uitstroom naar werk tot 150 werkzoekenden
5.	Heronderzoeken	In 2018 en 2019 worden 5.730 heronderzoeken in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde uitgevoerd. • In 2018: 1.210 heronderzoeken met een thema • In 2018: 2.460 heronderzoeken aselekt • In 2019: 2.060 heronderzoeken met een thema
6.	Inzet Wijkteams	a) In 2018 worden door de Wijkteams 100 werkzoekenden aangemeld bij Werk en Inkomen om voorbereid te worden op of bemiddeld te worden naar arbeid. b) Vanaf 2018 is 5% van alle aanmeldingen bij de wijkteams van Zuid afkomstig van Werk en Inkomen, wat neerkomt op 150 meldingen per jaar. c) De pilot Hand in Hand, verplichting om zorg tot werk te aanvaarden als uitkeringsvoorwaarde, wordt ingezet om de verbinding tussen werk en hulpverlening te versterken. Over een eventueel vervolg van de pilot wordt in een later stadium beslist.

In het vervolg van dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste ontwikkelingen op de zes pijlers. In hoofdstuk 3 bespreken we de kwantitatieve resultaten van Samen voor Zuid, in dit hoofdstuk gaan we in op de inspanningen om deze doelstellingen te bereiken. Daarbij maken we enerzijds gebruik van de uitkomsten van onze interviews en anderzijds van de gemeentelijke sturingsinformatie voor Samen voor Zuid. Die was echter niet voor alle doelstellingen, initiatieven en afspraken volledig.

2.2 De ontwikkeling van de pijlers van Samen voor Zuid

Pijler 1: Meer persoonlijke aandacht voor werkzoekenden door verlaging van de caseloads

Verlaging van de caseload was een belangrijke doelstelling van Samen voor Zuid. Duidelijk is dat de caseload voor consulenten op Rotterdam-Zuid is verlaagd, al valt niet met zekerheid vast te stellen

hoeveel die precies is verlaagd. Dit komt door de grote fluctuaties in het personeelsbestand en het uitkeringsbestand en door de grote variëteit aan functietypes in de uitvoering die allemaal verschillende caseloads hebben. Op basis van drie indicatoren kunnen wij wel met zekerheid zeggen dat de caseload aanzienlijk is verlaagd.

Ten eerste is er door Samen voor Zuid voor het cluster Werk en Inkomen over de gehele programmaperiode ongeveer 40 fte meer capaciteit beschikbaar gekomen voor dienstverlening aan werkzoekenden specifiek in Rotterdam-Zuid. Daarnaast is de capaciteit van Prestatie010 – de werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt – uitgebreid met ongeveer 20 fte, maar die capaciteit is niet exclusief ingezet voor dienstverlening aan werkzoekenden op Rotterdam-Zuid. Figuur 2.1 geeft een overzicht van het aantal extra fte dat is ingezet op Zuid volgens de gemeentelijke rapportages. Deze cijfers zijn voor ons niet te verifiëren, maar passen ook bij het beeld dat uit de interviews naar voren komt: er is een substantiële extra inzet geweest op Rotterdam-Zuid. De daling in 2020 is ontstaan doordat een deel van de capaciteit in dat jaar is overgeheveld naar de crisisorganisatie voor de uitvoering van de TOZO-maatregel in verband met de Covid-19 pandemie.

Tabel 2.1 Extra ingezette capaciteit (inclusief Prestatie 010)

Jaar	Aantal fte extra ingezet op Zuid
2019	68
2020	41
2021	73,8
2022 (tot en met tweede tertaal)	73,7

Bron: Gemeente Rotterdam, DIN

Uiteraard is de caseload niet alleen afhankelijk van het aantal consulenten, maar ook van het aantal cliënten. In de managementrapportages van Samen voor Zuid wordt de gemiddelde caseload gepresenteerd voor het cluster Werk en Inkomen (vanaf 2020 cluster Mens- en Arbeidsontwikkeling) voor Rotterdam-Zuid en de rest van Rotterdam (zie figuur 2.2). Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze cijfers zijn verkregen door het aantal werkzoekenden gedeeld door het aantal fte aan consulenten in beide gebieden en zijn gepresenteerd in de DIN-rapportages. Deze cijfers zijn door ons niet geverifieerd. Zoals beschreven, zit er bij de M&A-teams variatie tussen consulenten in de feitelijke case-load, maar deze cijfers geven wel een goede indicatie. Voor de M&A-teams geldt dat op Rotterdam-Zuid de gemiddelde caseload per consulent duidelijk lager ligt dan in de rest van Rotterdam.

Tabel 2.2 Gemiddelde caseload

Jaar	Gemiddelde caseload Rotterdam-Zuid	Gemiddelde caseload overig Rotterdam
2019	95	125
2020	65,1	98,1
2021	72,8	91,7
2022	64,5	87,4

Bron: Gemeente Rotterdam, DIN

Tot slot blijkt uit de contactregistraties dat in de periode van Samen voor Zuid het aantal contacten met uitkeringsgerechtigden is toegenomen, met uitzondering van een terugval in de coronaperiode. Ook ligt het aantal contacten met uitkeringsgerechtigden op Rotterdam-Zuid hoger dan in de rest van de stad. Op basis van de contactregistraties van de gemeente Rotterdam hebben wij een analyse uitgevoerd naar de ontwikkeling van het aantal contactmomenten tijdens Samen voor Zuid. De tabellen 2.3 en 2.4 geven een overzicht van de contacten in de jaren 2018 tot en met 2022 in Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam. We zien in beide delen van Rotterdam soortgelijke ontwikkelingen. We kunnen hieruit de volgende conclusies trekken:

- Het totaal aantal contacten en het aantal contacten per persoon liggen in 2022 hoger dan in de voorgaande jaren.
- Het aantal contacten per persoon ligt in Rotterdam-Zuid hoger dan in overig Rotterdam.
- Op het gebied van arbeidsmotivatie zijn de contacten in de periode 2018-2022 gestegen, zowel in aandelen (op een kleine daling in 2022 na) als in aantallen per persoon.
- Ook op de gebieden van financiële situatie en scholing zien we een stijging in de contacten.
- Op het gebied van matching zien we gemiddeld genomen een daling optreden.

Tabel 2.1 Contacten Rotterdam-Zuid

	2018		2019		2020		2021		2022	
Contacten re-integratie	156.769		159.045		146.878		143.611		163.530	
per persoon*	7,95		8,93		7,50		8,13		9,71	
Onderwerp contacten	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
(Arbeids)motivatatie	1,79	21%	2,63	30%	3,15	39%	3,36	41%	3,65	37%
Contact met aanbieder	0,53	6%	0,57	6%	0,36	4%	0,48	6%	0,72	7%
Financiële situatie	0,11	1%	0,11	1%	0,19	2%	0,35	4%	0,66	7%
Jobcoaching	0,01	0%	0,14	2%	0,16	2%	0,20	2%	0,20	2%
Kinderopvang	0,11	1%	0,12	1%	0,07	1%	0,12	2%	0,19	2%
Matching	2,07	25%	1,83	21%	0,84	10%	0,37	4%	0,49	5%
Nazorg	0,15	2%	0,10	1%	0,11	1%	0,13	2%	0,16	2%
Overig	2,05	24%	1,74	20%	1,45	18%	1,50	18%	2,04	21%
Overleg met werkgever	0,02	0%	0,03	0%	0,03	0%	0,02	0%	0,03	0%
Scholing	0,07	1%	0,08	1%	0,10	1%	0,18	2%	0,31	3%
Traject	1,12	13%	1,14	13%	0,94	12%	1,06	13%	0,89	9%
Zelfstandigen	0,01	0%	0,01	0%	0,01	0%	0,01	0%	0,02	0%
Zorg	0,34	4%	0,42	5%	0,63	8%	0,44	5%	0,48	5%

Bron: Gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR

Toelichting: Kolom A bevat de aantallen contacten per persoon naar onderwerp. Kolom B bevat de aandelen van de contactonderwerpen ten opzichte van alle contacten (telt op tot 100%).

* Het aantal contacten gedeeld door het aantal personen met wie minimaal een keer contact is geweest.

Tabel 2.2 Contacten Rotterdam Overig

	2018		2019		2020		2021		2022	
Contacten re-integratie	179.701		178.278		178.778		184.184		214.866	
per persoon*	6,53		7,62		6,43		7,42		9,10	
Onderwerp contacten	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
(Arbeids)motivatie	1,68	25%	1,91	28%	2,50	38%	2,84	40%	3,25	37%
Contact met aanbieder	0,57	9%	0,59	9%	0,36	5%	0,47	7%	0,74	8%
Financiële situatie	0,08	1%	0,10	1%	0,16	2%	0,32	4%	0,53	6%
Jobcoaching	0,00	0%	0,12	2%	0,16	2%	0,19	3%	0,18	2%
Kinderopvang	0,06	1%	0,08	1%	0,04	1%	0,09	1%	0,14	2%
Matching	1,05	16%	1,04	15%	0,42	6%	0,24	3%	0,42	5%
Nazorg	0,12	2%	0,09	1%	0,11	2%	0,09	1%	0,13	1%
Overig	1,78	27%	1,45	21%	1,32	20%	1,31	18%	1,61	18%
Overleg met werkgever	0,01	0%	0,02	0%	0,02	0%	0,01	0%	0,02	0%
Scholing	0,07	1%	0,07	1%	0,08	1%	0,17	2%	0,22	3%
Traject	0,80	12%	0,96	14%	0,84	13%	0,93	13%	0,93	11%
Zelfstandigen	0,01	0%	0,01	0%	0,01	0%	0,01	0%	0,02	0%
Zorg	0,39	6%	0,39	6%	0,62	9%	0,46	6%	0,55	6%

Bron: Gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR

Toelichting: Kolom A bevat de aantallen contacten per persoon naar onderwerp. Kolom B bevat de aandelen van de contactonderwerpen ten opzichte van alle contacten (telt op tot 100%).

* Het aantal contacten gedeeld door het aantal personen met wie minimaal een keer contact is geweest.

In de interviews geven zowel de uitvoerders als de managers aan dat de uitbreiding van de capaciteit niet 1-op-1 is doorvertaald in een verlaging van de caseload. Hiervoor worden drie oorzaken gegeven:

1. Begin 2020 ontstond er onrust over het grote aantal flexibele krachten. In reactie daarop is van een deel van de flexibele schil afscheid genomen terwijl een ander deel in vaste dienst is gekomen. Daarnaast heeft de gemeente te maken gehad met een forse bezuiniging op het beschikbare budget voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit heeft geleid tot vermindering van het aantal consultants.
2. In de coronaperiode is de instroom in de bijstand fors toegenomen terwijl de capaciteit in de uitvoering niet evenredig is toegenomen. Een deel van de uitvoeringscapaciteit is ingezet voor de uitvoering van de TOZO-regeling.
3. In de periode van Samen voor Zuid is volgens consultants het takenpakket toegenomen, onder meer doordat handhavingsgesprekken onderdeel zijn geworden van het takenpakket van werkconsultanten en er nieuwe werkwijzen zijn ingevuld zoals het Instrumentenhuis en HalloWerk.

Kortom, de managers en consultants herkennen het beeld van een lagere caseload, maar geven aan dat zonder de bovenstaande punten de case-load op basis van het aantal extra fte nog lager had kunnen zijn. Desondanks kunnen we stellen dat de doelstelling van meer persoonlijk aandacht door verlaging van de caseload is behaald.

Pijler 2: Een doorlopende arbeidsontwikkellijn met minder overdrachten

De doorlopende arbeidsontwikkellijn richt zich op twee onderdelen. In de eerste plaats gaat het om de vermindering van het aantal overdrachten binnen het Cluster Werk en Inkomen, in de tweede plaats richt het zich op de samenwerking tussen het Cluster Werk en Inkomen en Prestatie010.

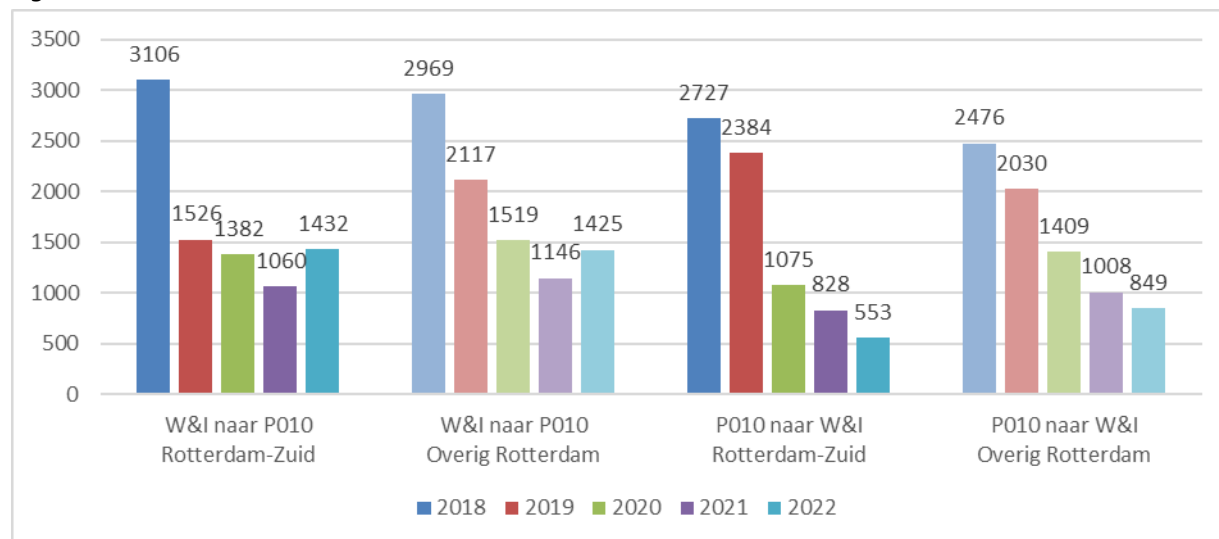
Wat betreft het aantal overdrachten binnen het Cluster Werk en Inkomen zijn in de periode van Samen voor Zuid duidelijke stappen gezet in de richting van een doorlopende arbeidsontwikkellijn. De belangrijkste stap daarbij is de inrichting van de zogeheten caseloadteams in de nieuwe afdeling Mens- en Arbeidsontwikkeling (M&A) vanaf 1 januari 2020. Deze organisatieverandering had betrekking op het gehele cluster Werk en Inkomen, dus niet alleen op het gebied van Samen voor Zuid. In de nieuwe caseloadteams werden verschillende teams en projecten samengevoegd, waaronder 'matching' (voor werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt), 'pre-matching' (werkzoekenden met een afstand tot maximaal 2 jaar van de arbeidsmarkt), 'van deel naar heel' (werkzoekenden die al part-time werkten), 'AO@work' (nieuwe diagnose voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) en 'Leerroute 3' (intensieve begeleiding van werkzoekenden met een grote afstand). In onze Nulmeting constateerden wij dat deze versnippering niet bijdroeg aan een doorlopende arbeidsontwikkellijn. De oprichting van de nieuwe caseloadteams is volgens veel betrokkenen wat dat betreft duidelijk een stap vooruit voor werkzoekenden met perspectief op werk. Zij hebben vaker een vast contactpersoon en worden minder vaak overgedragen tussen verschillende afdelingen. Verschillende betrokkenen geven nog wel aan dat er naar hun smaak werkzoekenden nog te vaak wisselen van werkcoach als gevolg van personele verschuivingen.

Een tweede element dat van belang is bij de ontwikkeling van een doorlopende arbeidsontwikkellijn betreft de relatie tussen Prestatie010 en Werk en Inkomen. In de periode van Samen voor Zuid is deze relatie op verschillende punten gewijzigd. In zowel de Nulmeting als de Procesevaluatie hebben wij vastgesteld dat de samenwerking tussen deze afdeling niet in alle gevallen soepel verliep, vooral vanwege vooroordelen over en weer. Het beeld over Prestatie010 vanuit W&I was dat activeringscoaches werkzoekenden soms te lang 'vast' hielden terwijl zij in principe aan het werk konden; omgekeerd was het beeld vanuit Prestatie010 over W&I dat zij soms werkzoekenden teveel 'achter de broek aanzaten'.

In de gesprekken ten behoeve van onze eindevaluatie blijkt dat deze beelden genuanceerder zijn geworden. Daarbij geven verschillende consultants aan dat de initiatieven van Samen voor Zuid en KNAP'RZ hieraan hebben bijgedragen. De 'wijkwandeling' van Samen voor Zuid wordt hierbij regelmatig genoemd, evenals de masterclasses en reflectiesessies van KNAP'RZ. Daarnaast is er een praktische ingreep geweest. Prestatie010 richtte zich eerst op werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt die groter was dan twee jaar maar richt zich sinds Samen voor Zuid op werkzoekenden die waarschijnlijk 'nooit' meer aan het werk kunnen. Werkzoekenden die 'ooit' aan het werk kunnen, vallen sinds de vorming van de caseloadteams onder de caseloadteams van M&A. In de cijfers over het aantal overdrachten (zie figuur 2.1) is deze ontwikkeling ook duidelijk te zien: omdat de doelgroep van P010

kleiner wordt, daalt het aantal overdrachten van W&I naar P010, en omdat de resterende doelgroep van P010 minder kans op werk heeft, daalt het aantal overdrachten de andere kant op. Voor de stijging van het aantal overdrachten van W&I naar P010 in 2022 hebben wij in ons onderzoek geen verklaring gevonden. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, is verschillende keren aangegeven dat deze dalende overdrachten niet het gevolg zijn van problemen in de samenwerking tussen W&I en P010 – die lijkt juist beter te zijn geworden in de periode van Samen voor Zuid – maar meer een indicatie zijn dat meer werkzoekenden nu ‘op de juiste plek’ zitten.

Figuur 2.1 Overdracht W&I – Prestatie010



Bron: Gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR

Concluderend kunnen wij stellen dat op de pijler ‘doorlopende arbeidsontwikkellijn’ duidelijk vooruitgang is geboekt. Zowel binnen het cluster W&I als tussen W&I en P010 is het aantal overdrachten verminderd. Dat lijkt vooral het gevolg te zijn van ingezet beleid. De problemen in de samenwerking tussen Prestatie 010 en W&I, die we bij de nulmeting en de procesmeting nog tegenkwamen, lijken in de afgelopen jaren aanzienlijk te zijn verminderd.

Pijler 3: De scheidslijn tussen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling wordt op aanpalende terreinen vloeiend

Deze pijler richt zich met name op de samenwerking tussen W&I, de wijkteams, en het Jongerenloket voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De initiatieven die zijn genomen om werkzoekenden met arbeidspotentieel te activeren in het bestand van Prestatie 010 zijn bij de vorige pijler besproken.

Uit de door ons gevoerde gesprekken voor de eindevaluatie komt naar voren dat tijdens Samen voor Zuid de samenwerking tussen W&I en MO is verbeterd. De negatieve beelden die over en weer vooral op uitvoerend niveau bestonden, zijn duidelijk milder geworden sinds onze Nulmeting. Het besef dat ‘zorg’ en ‘uitstroom’ met elkaar verbonden zijn, wordt vanuit beide clusters expliciet benoemd. Toch geven sommige respondenten nog wel aan dat de nadruk op ‘verplichtingen’ aan de kant van W&I soms het

opbouwen van een vertrouwensband in de weg staat. De slogan dat de clusters samen werken ‘voor de Rotterdammer’ is een uitspraak die vanuit verschillende afdelingen en vanuit verschillende lagen wordt uitgedragen. In het kader van Samen voor Zuid is de pilot Hand in hand ontwikkeld, waarbij zorgtrajecten van de wijkteams (mede) werden ingezet als middel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Hoewel betrokkenen enthousiast zijn over de pilot is het bereik relatief laag. In 2019 werden 45 werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid aangemeld voor Hand in hand. In 2020 werd de pilot gestopt, om in 2021 weer hervat te worden met 14 aanmeldingen. In 2022 waren tot en met het tweede tertaal 77 aanmeldingen. In de interviews werd diverse keren aangegeven dat de betrokken consulenten de meerwaarde van de samenwerking in zien maar dat er in de praktijk praktische problemen zijn. De wijkteams vaak te maken hebben met relatief zware en urgente problematiek. De problematiek van inwoners die via ondersteuning van de wijkteams hun afstand tot de arbeidsmarkt kunnen verkleinen, is vaak minder urgent en krijgt daardoor niet altijd prioriteit. Bij de werkconsulenten ontbreekt het soms aan tijd en kennis om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van persoonlijke belemmeringen die door een wijkteam kunnen en moeten worden weggenomen, waardoor het aantal aanmeldingen voor de pilot achter blijft bij de verwachtingen.

Veel respondenten geven aan dat de samenwerking is verbeterd door wijkgestuurd werken. De caseloads van de meeste teams zijn sinds Samen voor Zuid ingedeeld op postcodegebied. Hierdoor ontstaan meer vaste contacten tussen professionals. Een aantal teams werkt ook een deel van de week fysiek in de wijk. De meerwaarde daarvan wordt echter nog niet optimaal benut omdat niet alle teams op dezelfde locatie zitten. Verschillende respondenten geven aan dat hieraan wel behoefte is. Een punt van aandacht dat in verschillende gesprekken wordt genoemd is het gebrek aan inzicht in welke instanties er met werkzoekenden bezig zijn. Er is een landelijk initiatief ‘sluitend samenwerken’ en een intern systeem ‘Gids’, maar dit werkt nog niet optimaal. Het gevolg daarvan is dat consulenten soms niet op de hoogte zijn van trajecten die reeds door andere instanties worden ingezet voor werkzoekenden. De conclusie over de ontwikkeling op deze pijler is dat we inderdaad zien dat ‘de scheidslijn tussen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling op aanpalende terreinen’ vloeiender is geworden. Over en weer weten de afdelingen elkaar beter te vinden en is er meer zicht gekomen op elkaars expertise en beschikbare instrumenten. Dit heeft echter niet geleid tot duidelijke resultaten in termen van uitstroom naar werk.

Pijler 4: Strikte handhaving

In het projectplan van Samen voor Zuid is afgesproken dat de pijler ‘strikte handhaving’ onder meer invulling krijgt door het uitvoeren van heronderzoeken. In het programmaplan zijn afspraken gemaakt over de te realiseren aantallen heronderzoeken in de jaren 2018 en 2019, met de opmerking dat de jaren daarna later ingevuld zouden worden. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de gemaakte afspraken en de resultaten daarvan.

Tabel 2.5 Heronderzoeken

Jaar	Aantal voorgenomen heronderzoeken	Aantal uitgevoerde heronderzoeken
2018	1210 willekeurig 2460 thematisch	Niet bekend
2019	2060 thematisch	2698
2020	2930	1066
2021	3767	1606
2022	3123	1198

Bron: Gemeente Rotterdam, DIN

Het was de bedoeling dat de thematische heronderzoeken risicogestuurd zouden plaatsvinden. In verband met de ophef rond het risico-indicatiesysteem Syri in de Rotterdamse gemeenteraad zijn deze thematische controles niet uitgevoerd. Ook de afgesproken aantallen ‘reguliere’ heronderzoeken zijn in de programmaperiode van Samen voor Zuid niet gehaald met uitzondering van 2019. Volgens respondenten was er in de periode van Samen voor Zuid veel verloop bij Team Heronderzoeken, waardoor het team de planning niet haalde. Met name vanuit NPRZ werd veel waarde gehecht aan de heronderzoeken en bestond onvrede dat de voorgenomen aantallen niet worden gerealiseerd.

Een tweede element in de pijler ‘strikte handhaving’ betreft de manier waarop er met signalen wordt omgegaan. Sinds het team handhaving is opgegaan in de M&A caseloadteams in 2020 zijn handhavingstaken integraal onderdeel geworden van het takenpakket van werkconsulenten. Het idee was dat de handhavers de andere consulenten zouden trainen in het voeren van handhavingsgesprekken, maar pas in de zomer van 2023 – na afloop van de programmaperiode – is hier invulling aan gegeven. In alle drie de onderzoeksronden hebben respondenten aangegeven dat er grote verschillen bestaan in de wijzen waarop werkconsulenten dit invullen. Een aantal werkconsulenten is bang dat handhaving de vertrouwensband met de werkzoekende beschadigt en is daarom terughoudend. In verschillende gesprekken in alle onderzoeksronden is ook aangegeven dat de afstemming tussen de trainers en begeleiders van instrumenten en de werkcoaches nog niet optimaal verloopt als het om sancties gaat. Betrokkenen bij de ingezette instrumenten kunnen niet zelf sancties opleggen maar moeten de werkcoaches op de hoogte stellen van maatregelwaardig gedrag. Aan een dergelijk signaal wordt niet altijd opvolging gegeven, enerzijds omdat de werkconsulent de vertrouwensband met de werkzoekende niet wil schaden, anderzijds omdat de informatie niet altijd volledig is. Wij hebben geen aanwijzingen dat er in de periode van Samen voor Zuid iets is veranderd in de wijze waarop door activeringscoaches van Prestatie010 en jongerenconsulenten wordt gehandhaafd. Al met al hebben wij op grond van de door ons gevoerde gesprekken niet kunnen constateren dat er in de periode van Samen voor Zuid strikter is gehandhaafd dan in de periode daarvoor. Ook uit de kwantitatieve gegevens over het aantal overwogen en opgelegde maatregelen (zie tabel 2.6) blijkt niet dat er strikter is gehandhaafd. Sterker nog, zowel in Rotterdam-Zuid als in de overige delen van Rotterdam is er een sterke afname van het aantal overwogen en opgelegde maatregelen. Het aantal maatregeloverwegingen op Rotterdam-Zuid ligt wel hoger dan in overig Rotterdam, wat te maken zou kunnen hebben met het grotere aantal contactmomenten in Rotterdam -Zuid.

Tabel 2.6 Maatregeloverwegingen en maatregelen

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Rotterdam-Zuid</i>					
Maatregeloverwegingen	2.318	1.282	494	503	753
per persoon in de bijstand*	0,12	0,07	0,03	0,03	0,05
Maatregelen	1.089	885	418	369	442
per persoon in de bijstand*	0,06	0,05	0,02	0,02	0,03
<i>Overig Rotterdam</i>					
Maatregeloverwegingen	2.237	910	318	327	398
per persoon in de bijstand*	0,08	0,03	0,01	0,01	0,02
Maatregelen	1.713	1.343	551	608	803
per persoon in de bijstand*	0,06	0,05	0,02	0,02	0,03

Bron: Gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR

* Het aantal maatregeloverwegingen of maatregelen gedeeld door het aantal personen dat in het betreffende jaar minimaal een maand een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten heeft gehad.

Pijler 5: Preventie instroom

In het Programmaplan Samen voor Zuid worden twee initiatieven genoemd die moeten bijdragen aan preventie van de instroom: BuroWerk en WW@Work. BuroWerk werd in eerste instantie ingezet voor de doelgroep waarbij bij de intake werd vastgesteld dat er grote kans was op uitstroom naar werk op korte termijn. Doordat de intakeprocedure voor de uitkering volledig is gedigitaliseerd, is BuroWerk sinds 2021 anders gepositioneerd en is het niet meer uitsluitend een instrument dat gericht is op preventie. WW@Work heeft als doel om te voorkomen dat werkzoekenden met een werkloosheidsuitkering in de bijstand terecht komen als hun maximale WW-duur is bereikt. Hiertoe wordt voor het einde van de WW-uitkering voorlichting geboden. De deelname hieraan is vrijwillig, en omdat het UWV niet weet wie er recht heeft op bijstand na het bereiken van de maximale WW-duur, kan er door het UWV niet persoonlijk naar deze groep toe gecommuniceerd worden. Hierdoor was het bereik van WW@work in de periode van Samen voor Zuid beperkt.

In ons onderzoek zijn wij verder geen relevante gegevens tegengekomen die wijzen op andere ontwikkelingen binnen deze pijler. Op basis hiervan concluderen wij dat de ontwikkeling op deze pijler beperkt was: er zijn in de periode van Samen voor Zuid geen initiatieven geweest die de instroom op Zuid sterker hebben beperkt dan in de overige delen van de stad.

Pijler 6: Oplossen van persoonlijke belemmeringen om aan het werk te gaan

In hoofdstuk 4 wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de instrumenten die door de gemeente zijn ingezet ten behoeve van werkzoekenden (zie tabellen 4.1 en 4.2). De conclusie daarvan is dat er in de periode Samen voor Zuid minder instrumenten zijn ingezet. Wel is het aandeel instrumenten gericht op 'ondersteuning' relatief gezien toegenomen. In de definities die de gemeente Rotterdam hanteert, zijn ondersteunende instrumenten de instrumenten die zijn gericht op het oplossen van persoonlijke belemmeringen zoals schuldenproblematiek. Ook uit de door ons gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat er relatief meer aandacht is voor de persoonlijke belemmeringen die werkzoekenden ervaren om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Dit hangt ook samen met het feit dat sinds 2022 de krapte op de arbeidsmarkt is toegenomen, waardoor met name mensen met zwaardere problematiek in de bijstand achter blijven.

Voor de zwaardere problemen is de samenwerking met de wijkteams noodzakelijk. Om invulling te geven aan de samenwerking met de wijkteams is de eerder genoemde pilot 'hand in hand' opgezet, waardoor instrumenten en trajecten vanuit het wijkteam mede kunnen worden ingezet voor de toeleiding naar werk.

In het Programmaplan Samen voor Zuid is in het kader van het wegnemen van persoonlijke belemmeringen aandacht besteed aan kinderopvang. Het Team consulenten kinderopvang binnen het cluster Werk en Inkomen zou veel barrières rondom kinderopvang moeten wegnemen. Het centrale doel van dit team is om binnen vier weken na aanmelding van een werkzoekende bij dit team kinderopvang te realiseren. Met de oprichting van het Instrumentenhuis is het instrument 'kinderopvangmakelaar' in plaats gekomen van het Team consulenten kinderopvang. Gebrek aan kinderopvangplekken wordt echter nog steeds regelmatig genoemd als knelpunt bij de uitstroom naar werk, dus de problematiek rond kinderopvang is nog niet opgelost.

In het Programmaplan is een aparte doelstelling 'Aanboren arbeidspotentieel' opgenomen. De gedachte hierbij was dat er in de groep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wellicht nog mensen waren die met intensieve ondersteuning wel degelijk actief konden worden op de arbeidsmarkt. Die groep zou met name in beeld kunnen zijn bij de wijkteams, maar ook bij de activeringscoaches van Prestatie 010. Bij aanvang van Samen voor Zuid waren daarvoor verschillende instrumenten voorzien, zoals 'Team Solide' en 'leerroute 3'. Team Solide bestond uit zeer intensieve begeleiding, bij leerroute 3 ging het om aanleren van vaardigheden die te maken hadden met de combinatie van persoonlijk leven en arbeid, onder meer via de werkweekagenda. Team Solide bestond al in overige delen van de stad en zou worden uitgebreid, maar dat is nooit geïmplementeerd. Leerroute 3 is onderdeel geworden van de M&A teams, waarbij de werkweekagenda een instrument is dat kan worden ingezet. Het bereik daarvan is echter beperkt.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, worden regelmatig ook de leerpraktijkcentra (LPC'S) bij dit onderdeel genoemd. De leerpraktijkcentra zijn geen onderdeel van het oorspronkelijke programmaplan Samen voor Zuid, maar zijn gedurende het programma ontwikkeld vanuit het programmabureau. De LPC's richten zich op de doelgroep met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt waarvan de consultant de indruk heeft dat er toch een stap richting activering gezet kan worden. De leerpraktijkcentra worden beheerd door sociale ondernemers en in deze centra worden werkzoekenden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt voorbereid op de stap naar de arbeidsmarkt. Ze

werken met behoud van uitkering aan hun beroepsvaardigheden, persoonlijke vaardigheden en ontwikkeling. Er zijn momenteel 9 leerpraktijkcentra voor uiteenlopende sectoren, bijvoorbeeld in de techniek, horeca, schoonmaak en groenvoorziening. In verschillende gesprekken worden deze leerpraktijkcentra als belangrijk succes van Samen voor Zuid genoemd. Wel geven verschillende respondenten aan dat het aantal aanmeldingen nog achterblijft omdat niet alle ontwikkelcoaches doorverwijzen naar de LPC's. Daarnaast is de duur van het traject maximaal een jaar, in een aantal gevallen is dat volgens respondenten te kort om de werkzoekende gereed te maken voor de arbeidsmarkt.

2.3 De organisatie van Samen voor Zuid

In het voorgaande zijn we ingegaan op de ontwikkeling van de pijlers. Duidelijk is geworden dat er Samen voor Zuid een complex programma is, met veel verschillende initiatieven, doelstellingen en afspraken. De vraag is in hoeverre de governancestructuur van het Programma was toegerust om hiermee om te gaan.

2.3.1 De governance van Samen voor Zuid

In het Programmaplan is de governance structuur van het programma Samen voor Zuid beschreven met een stuurgroep op directieniveau en een programma-overleg op het niveau van afdelingshoofden. Het al bestaande 'Voortgangsoverleg NPRZ' werd omgebouwd tot Stuurgroep Samen voor Zuid. Hierin zaten de betrokken directeuren van de cluster Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling, de directeur NPRZ en de programmamanager Samen Voor Zuid. Het programma-overleg bestond uit managers van de afdelingen Werk, Toetsing & Toezicht, Taskforce Tegenprestatie, Beheer Inkomen, Jongerenloket en Wijkteams Zuid. De feitelijke aansturing van Samen voor Zuid gebeurde door de programmamanager Samen voor Zuid, ondersteund door een programmateam.

In de door ons gevoerde gesprekken zijn in alle drie de onderzoeksronden veel opmerkingen gemaakt over het functioneren van de governance structuur. Deze opmerkingen kunnen in drie hoofdpunten worden samengevat. In de eerste plaats constateren betrokkenen dat het eigenaarschap van Samen voor Zuid onvoldoende duidelijk werd gevoeld door de betrokken partijen. Het Programmaplan was onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Een aantal lopende initiatieven in de lijnorganisaties is in die periode onderdeel gemaakt van Samen voor Zuid, terwijl die initiatieven vanuit de betrokken clusters en afdelingen niet werden ervaren als onderdeel van 'Samen voor Zuid' maar als hun eigen verantwoordelijkheid. Twee voorbeelden worden hierbij regelmatig genoemd: het besluit om de extra capaciteit voor Prestatie010 niet exclusief in te zetten voor Zuid maar voor de hele stad en de gebrekkige implementatie van de werkweekagenda voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een tweede groep van veelgemaakte opmerkingen hangt hiermee samen en betreft de positionering van het programmateam en de programmanager ten opzichte van de lijnorganisaties. Met name binnen het Cluster Werk en Inkomen werden beslissingen genomen die wellicht wel in de geest waren van de

ideeën van Samen voor Zuid, maar die het behalen van een aantal targets en focusonderwerpen bemoeilijkten. Zo is de vorming van de M&A caseloadteams van groot belang geweest voor de pijler ‘doorlopende arbeidsontwikkelijn’. Binnen W&I bestonden veel verschillende projecten en pilots met gespecialiseerde consultants en daardoor veel overdrachten tussen consultants. Door de vorming van de caseloadteams kwamen echter veel onderdelen die expliciet werden genoemd in het programmaplan te vervallen. Handhaving werd onderdeel van de reguliere caseloadteams, evenals een aantal meer specialistische W&I teams. Eenzelfde beweging deed zich voor bij de instelling van het Instrumentenhuis. Met namen binnen W&I was een wildgroei ontstaan aan ingekochte trajecten, waardoor het inzicht in de inzet en de effectiviteit van deze instrumenten werd bemoeilijkt. Door de instrumenten te stroomlijnen en onder te brengen in een instrumentenhuis zou dit inzicht kunnen verbeteren, maar ook had ook gevolgen voor een aantal initiatieven in het kader van Samen voor Zuid, zoals BuroWerk en de werkweekagenda. Vanuit NPRZ leverde dit kritiek op omdat afspraken niet werden nagekomen, vanuit de lijnorganisaties werd gesteld dat dit de eigen verantwoordelijkheid van het cluster was. De verschillen van inzicht op dit punt hebben in onze ogen de samenwerking binnen Samen voor Zuid onder druk gezet.

Tot slot zijn veel opmerkingen gemaakt over de verhoudingen binnen de stuurgroep, en dan met name over de verhouding tussen NPRZ en de gemeentelijke partners. Vanuit NPRZ bestond het beeld dat afspraken niet of onvoldoende werden nagekomen. Voorbeelden die daarbij vaak terugkwamen waren het niet realiseren van de afgesproken aantallen heronderzoeken, het niet implementeren van de werkweekagenda en de beslissing om de extra capaciteit van Prestatie 010 niet exclusief in te zetten op Zuid. De gemeentelijke partners daarentegen namen de ruimte om afspraken te herzien of anders in te vullen als dat in hun ogen aansloot bij de bedoelingen van Samen voor Zuid. In verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat organisatiebelangen en de afbakening van bevoegdheden in de stuurgroep een relatief belangrijke rol speelden. Dit ging ten koste van het vermogen om in de stuurgroep invulling te geven aan het gedeeld eigenaarschap van ‘Samen voor Zuid’ zoals dat in het programmaplan was bedacht.

2.3.2 Sturingsinformatie

Samen voor Zuid bestaat uit een groot aantal doelen, afspraken en initiatieven, die op verschillende manieren zijn geformuleerd: soms als inspanningsverplichtingen, en soms als hard targets. Bij de start van het programma werd sterk geleund op volumegegevens over de bijstand. Voor de overige doelstellingen, afspraken en initiatieven was de afspraak dat de verantwoordelijke managers aan de programmamanager zouden rapporteren over de stand van zaken. Bij de uitvoering van onze nulmeting bleek dat op verschillende doelstellingen en/of afspraken geen sturingsinformatie beschikbaar was. Gedurende het proces van Samen voor Zuid is hier geleidelijk verbetering in gekomen. In oktober 2021, drie jaar na de start, is voor het eerst een volledig overzicht gepresenteerd van de stand van zaken in een zogeheten DIN-schema (Doelen Inspanningen Netwerk). Deze is vervolgens periodiek herhaald, hoewel volgens onze gegevens de afrondende DIN van 2022 nog niet formeel is vastgesteld.

Een tweede element betreft de relatie tussen de verschillende onderdelen van het programma. In het DIN-schema uit het oorspronkelijke programmaplan valt al op dat de veronderstelde relaties tussen doelen, inspanningen en middelen niet of nauwelijks worden onderbouwd. Een voorbeeld daarvan is de rol van Prestatie010. Er is een doelstelling geformuleerd van 500 overdrachten van Prestatie010 naar wat uiteindelijk de M&A teams werden. Er was echter geen duidelijk beeld van de arbeidsmarktkansen en de uitstroom naar werk van deze groep, en evenmin is gedurende Samen voor Zuid gevolgd hoe de arbeidsmarktpositie van deze groep zich heeft ontwikkeld. Uit de registratiegegevens was dit voor ons als externe onderzoekers ook niet te reconstrueren. Ook bij de samenwerking met de wijkteams en de inzet op heronderzoeken was onduidelijk wat de bijdrage zou kunnen zijn aan het behalen van het centrale target van Samen voor Zuid en hoe realistisch dat was. Hoewel het zowel door de complexiteit van het programma Samen voor Zuid als door de complexiteit van de problematiek uiteraard lastig is om dit exact aan te geven, zijn ook de onderliggende assumpties niet geëxpliciteerd, waarmee het ook onduidelijk is in hoeverre deze interventies hebben opgeleverd wat ervan werd verwacht. Zelfs voor het centrale element ‘verlaging van de caseload’ was onduidelijk welke bijdrage dat zou moeten leveren aan het behalen van de doelstellingen van Samen voor Zuid. Er is weliswaar in de wetenschappelijke literatuur enig bewijs dat verlaging van de caseload bijdraagt aan de werkhervatting, maar tot op heden zijn de gevonden effecten klein (zie Heyma & Van der Werf, 2014; Maibom et al., 2017; Van den Berg et al., 2012; Vikström, Rosholm, & Svarer, 2013). Op grond daarvan kunnen wij concluderen dat bij aanvang van Samen voor Zuid niet voldoende duidelijk was in hoeverre de geformuleerde centrale target realistisch was. Op dit punt zien wij de spanning terug die wij ook ten aanzien van de governance van Samen voor Zuid observeerden: enerzijds was Samen voor Zuid een ontwikkeltraject dat erop was gericht in gezamenlijkheid naar een verlaging van het uitkeringsvolume op Rotterdam-Zuid te streven en daarvoor allerlei initiatieven te ondernemen waarvan de uitkomst niet op voorhand vast stond, anderzijds was het een programma met een aantal duidelijke targets en een scherp einddoel, met de neiging om (bij) te sturen op de onderdelen waarvoor duidelijke sturingsinformatie bestond – zoals het aantal heronderzoeken – zonder dat duidelijk was in hoeverre dit het einddoel dichterbij bracht.

2.3.3 Communicatie

Samen voor Zuid startte met een grote startbijeenkomst in De Kuip. In veel gesprekken met zowel uitvoerders als teamleiders is aan de orde gekomen dat de energie die uit deze bijeenkomst naar voren kwam al vrij snel leek weg te vloeien. Vooral uitvoerders geven aan de afgelopen jaren weinig gehoord te hebben van Samen voor Zuid, en er waren verschillende teammanagers die dat beeld ondersteunden. In het Programmaplan Samen voor Zuid wordt aangekondigd dat “door communicatie Werk en Inkomen in nauwe samenspraak met Programmabureau NPRZ een communicatieplan opgesteld. Dit communicatieplan bevat een nadere uitwerking van doelgroepen, communicatiemiddelen, planning van o.m. mediamomenten en andere communicatief relevante hoogtepunten, de persbenadering en benodigd budget”.

Verskillende leden van de stuurgroep gaven aan de interne communicatie richting uitvoerders vanuit Samen voor Zuid niet van groot belang te vinden. Zij vonden het vooral van belang dat uitvoerders door managers werden aangestuurd op te leveren prestaties in de eigen kolom. Dit past bij het beeld van Samen voor Zuid als 'programma' in plaats van als 'ontwikkeling'. Uitvoerders en teamleiders gaven wel aan belang te hechten aan meer communicatie. Zowel om andere betrokkenen te leren kennen als om te weten wat er speelde. Een enkele teamleider ging ook zelf actief op zoek naar informatie en deelde dit met zijn mede-teamleiders, maar eigenlijk te vinden dat dit de taak van het programmabureau was.

3. De resultaten van Samen voor Zuid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende relevante ontwikkelingen voor de doelgroep van Samen voor Zuid beschreven. De ambitie van het programma Samen voor Zuid is de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde in de periode 2018 t/m 2022 zodanig te verbeteren dat het niveau van de bijstandsafhankelijkheid van de bevolking op Zuid gelijk wordt aan het niveau van de rest van Rotterdam en dat de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking wordt vergroot. Daarom kijken we naar ontwikkelingen in werkgelegenheid, uitkeringsafhankelijkheid en de bijstand. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de uitstroom uit de bijstand naar werk en de duurzaamheid ervan.

In deze rapportage betrekken we ook de ontwikkelingen in de overige wijken van Rotterdam. De ontwikkelingen in Rotterdam-Zuid in de periode 2019 t/m 2021 worden vergeleken met de ontwikkelingen in de periode daarvoor. Zien we ook een verbetering optreden in de verschillende indicatoren in de periode dat de dienstverlening is verbeterd? Dit zal onderzocht worden, zowel in absolute zin als relatief ten opzichte van de rest van Rotterdam.

In de vorige rapportage liepen de meeste ontwikkelingen tot en met 2019. In deze rapportage worden gegevens over 2020 en 2021 en, in het geval van de bijstand, 2022 hieraan toegevoegd. De ontwikkelingen in deze periode geven een goede indicatie van de resultaten van Samen voor Zuid. Hiertoe worden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vanaf 2019 in Rotterdam-Zuid vergeleken met de ontwikkelingen in de periode daarvoor, en ook in relatie tot de rest van Rotterdam. Op basis hiervan kunnen we vaststellen in hoeverre deze mogelijk een verbetering in Rotterdam-Zuid laten zien.

Daarnaast bevat deze rapportage ook een schatting van het effect van de intensievere arbeidsmarktdienstverlening in Rotterdam-Zuid. In deze analyse wordt de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid vergeleken met de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid in een mix van wijken in Rotterdam, bestaande uit verschillende, vergelijkbare, buurten in de rest van Rotterdam. Deze mix van wijken is zodanig gekozen dat de (ontwikkeling van de) bijstandsafhankelijkheid in de periode vóór 2019 vrijwel gelijk is aan die in Rotterdam-Zuid. Het bijstandsniveau binnen deze mix van wijken dient als schatting van wat er zou zijn gebeurd met het bijstandsniveau in Rotterdam-Zuid in afwezigheid van het programma “Samen voor Zuid”.

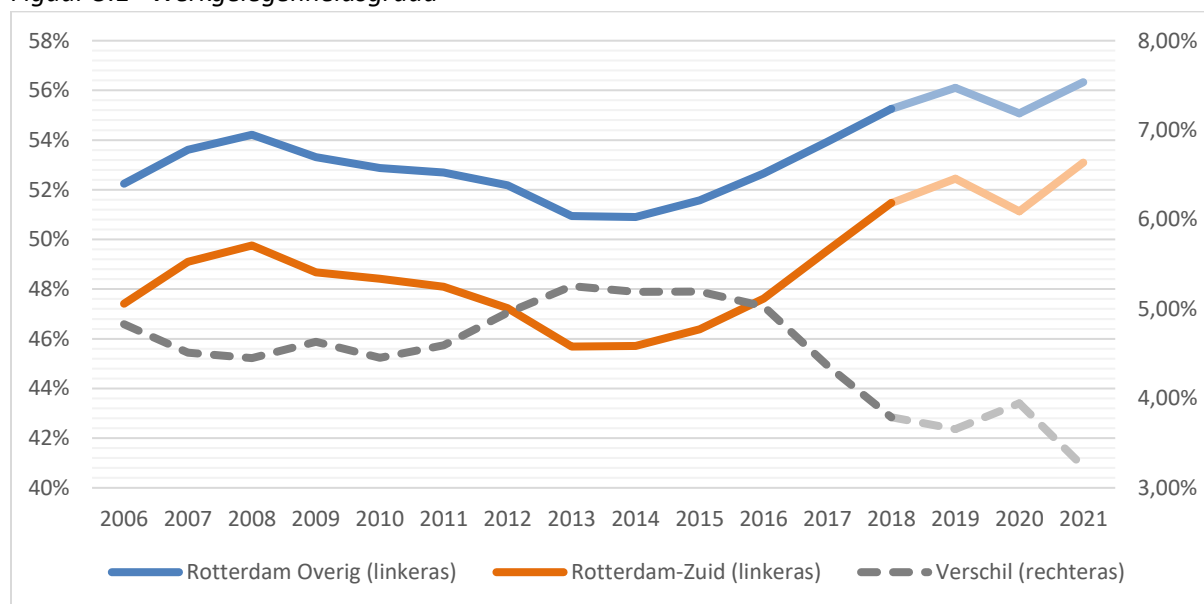
3.2 Ontwikkeling werkgelegenheid

Figuur 3.1 toont de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, zowel voor Rotterdam-Zuid als voor de rest van Rotterdam. Deze wordt voor een bepaald gebied berekend door het aantal personen met een (betaalde) baan te relateren aan het totaal aantal personen in de leeftijdscategorie 15-75 jaar. Daarnaast bevat de figuur ook het verschil (in procentpunten) tussen beide werkgelegenheidsgraden (de onderbroken lijn). De periode van Samen voor Zuid (2019 en verder) wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

De werkgelegenheidsgraad ligt in Rotterdam-Zuid in de hele periode lager dan in de rest van Rotterdam. In de periode 2019 t/m 2021 is het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen beide stadsdelen – op het coronajaar 2020 na – verder gedaald ten gunste van Rotterdam-Zuid. Het verschil tussen de regio's is anticyclisch: in tijden van opgaande werkgelegenheid neemt het verschil af en in tijden van neergaande werkgelegenheid neemt het verschil toe. Of, anders gezegd, in Rotterdam-Zuid neemt de werkgelegenheid in goede tijden sneller toe en in slechte tijden sneller af dan in overig Rotterdam. De afname van het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam in 2019 t/m 2021 valt ook binnen dit patroon.

Een mogelijke verklaring voor dit patroon is dat een groter deel van de werkenden in Rotterdam-Zuid een tijdelijk of flexibel contract hebben. Dit zijn de mensen die in economisch slechtere tijden het eerst hun werk verliezen, maar ook weer sneller aan het werk komen in economisch betere tijden.

Figuur 3.1 Werkgelegenheidsgraad*



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

3.3 Ontwikkeling uitkeringen

Om een beeld te schetsen van de verdere ontwikkelingen op het gebied van uitkeringen, behandelen we de ontwikkelingen in de uitkeringsafhankelijkheid en het bijstandsvolume en laten we zien hoe de instroom in de bijstand en de uitstroom uit de bijstand naar werk zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

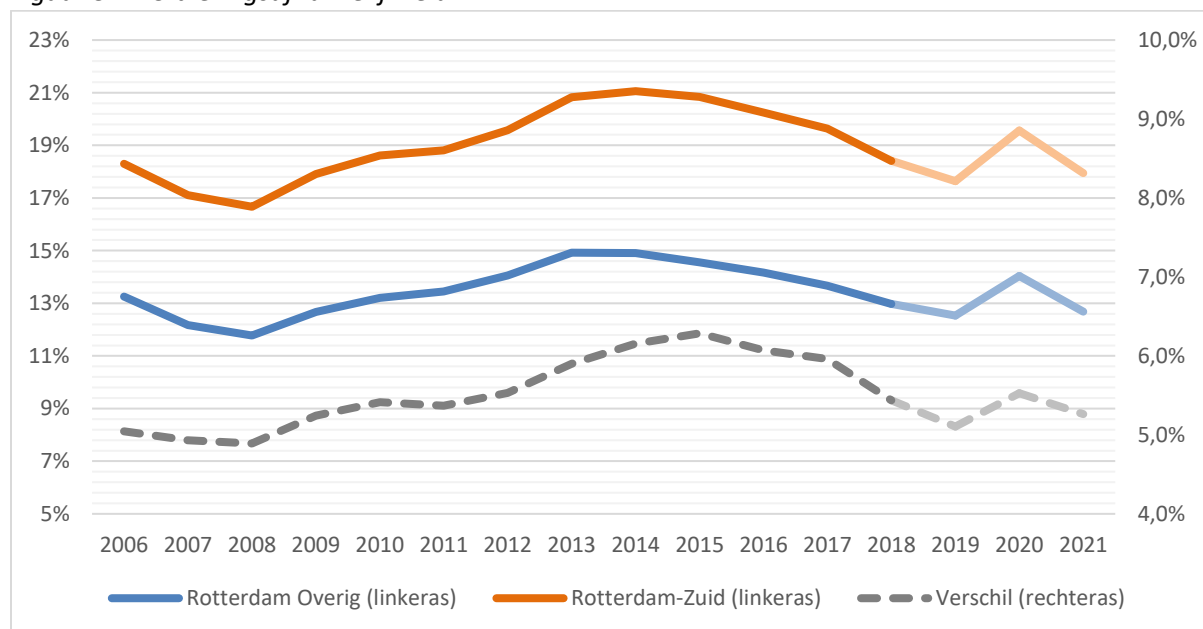
3.3.1 Uitkeringsafhankelijkheid

Figuur 3.2 toont de ontwikkeling van de uitkeringsafhankelijkheid voor Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam. Ook in deze figuur wordt het verschil (in procentpunten) in uitkeringsafhankelijkheid tussen beide regio's weergegeven door de onderbroken lijn. De uitkeringsafhankelijkheid wordt berekend als

het aantal personen met een uitkering (bijstand, WW en overige uitkeringen) als percentage van het totaal aantal personen in de leeftijdscategorie van 15 tot 75 jaar.

De ontwikkelingen in de uitkeringsafhankelijkheid laten eenzelfde beeld zien als de ontwikkelingen in werkgelegenheidsgraad. Ook hier geldt dat in goede tijden, als de uitkeringsafhankelijkheid daalt, het verschil tussen Rotterdam-Zuid en de rest van Rotterdam ook daalt, en andersom. Het verschil in uitkeringsafhankelijkheid tussen Zuid en de rest van Rotterdam is in 2019 eerst verder gedaald, daarna in 2020 weer gestegen en in 2021 weer gedaald. In termen van uitkeringsafhankelijkheid is er nog wel een groter verschil tussen Zuid en de rest van Rotterdam dan in termen van werkgelegenheidsgraad, en het verschil in uitkeringsafhankelijkheid is in de periode 2019 t/m 2021 ook minder sterk gedaald dan het verschil in werkgelegenheidsgraad.

*Figuur 3.2 Uitkeringsafhankelijkheid**



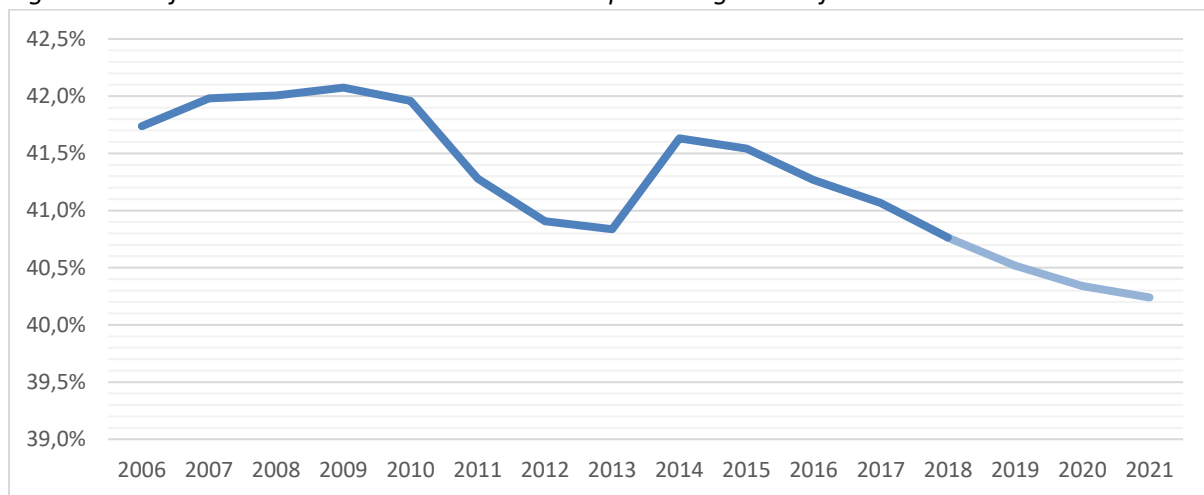
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

3.3.2 Bijstandsvolume en bijstandsafhankelijkheid

De ontwikkeling van het bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid ten opzichte van de rest van Rotterdam kan inzichtelijk gemaakt worden door het aandeel van het bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid in het totale bijstandsvolume van de stad Rotterdam over de tijd in beeld te brengen. Dit is gedaan in figuur 3.3. Hieruit blijkt dat het bijstandsvolume in Zuid vanaf 2014 een steeds kleiner aandeel is van het totale bijstandsvolume. Deze daling ten gunste van Zuid heeft zich ook in 2019 t/m 2021 doorgezet. Deze (relatieve) indicator van het bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid beweegt zich dus in de periode 2019 t/m 2021 verder in de richting van de hoofdtarjet die Samen voor Zuid zichzelf stelt.

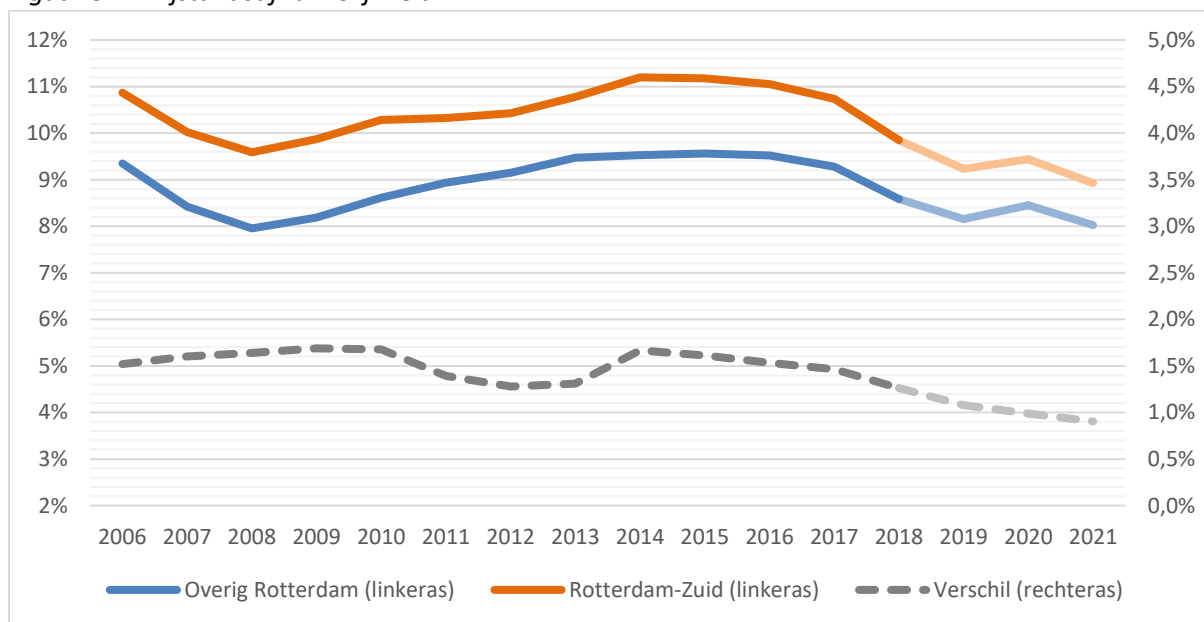
Figuur 3.3 Bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid als percentage van bijstandsvolume Rotterdam*



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van een lichtere kleur.

Figuur 3.4 Bijstandsafhankelijkheid*



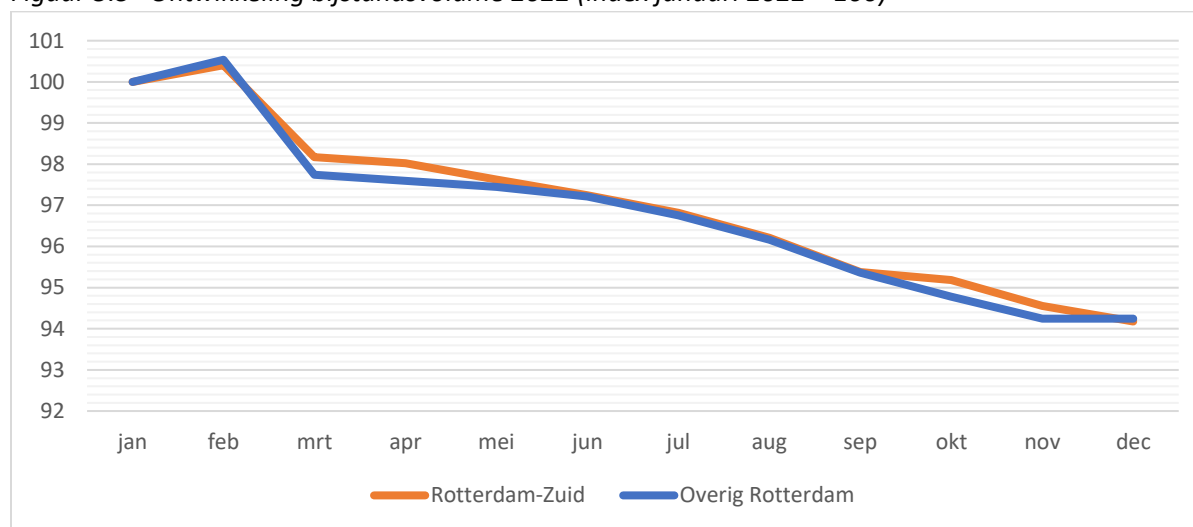
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

Om ook inzicht te krijgen in het verloop van het bijstandsvolume in beide stadsdelen apart, kijken we naar de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid voor Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam (Figuur 3.4).¹ De bijstandsafhankelijkheid neemt in de afgelopen periode (op het jaar 2020 na) in beide stadsdelen af, waarbij de bijstandsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid sneller afneemt dan in de rest van Rotterdam (zie de onderbroken lijn in de figuur, die het verschil weergeeft in bijstandsafhankelijkheid tussen beide regio's). Dus ook relatief ten opzichte van de bevolking komt het bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid steeds dichterbij het bijstandsvolume in overig Rotterdam.

Het bijstandsvolume in Rotterdam had in recente jaren tot en met 2019 een dalende lijn. Door de COVID-19 crisis was het aantal mensen in de bijstand in 2020 weer toegenomen. Daarna heeft de dalende lijn zich weer doorgezet. In 2022 is het bijstandsvolume in Rotterdam verder gedaald. Zoals te zien is in figuur 3.5, is de daling in 2022 van het bijstandsvolume in beide delen van de stad vrijwel gelijk.

Figuur 3.5 Ontwikkeling bijstandsvolume 2022 (index januari 2022 = 100)



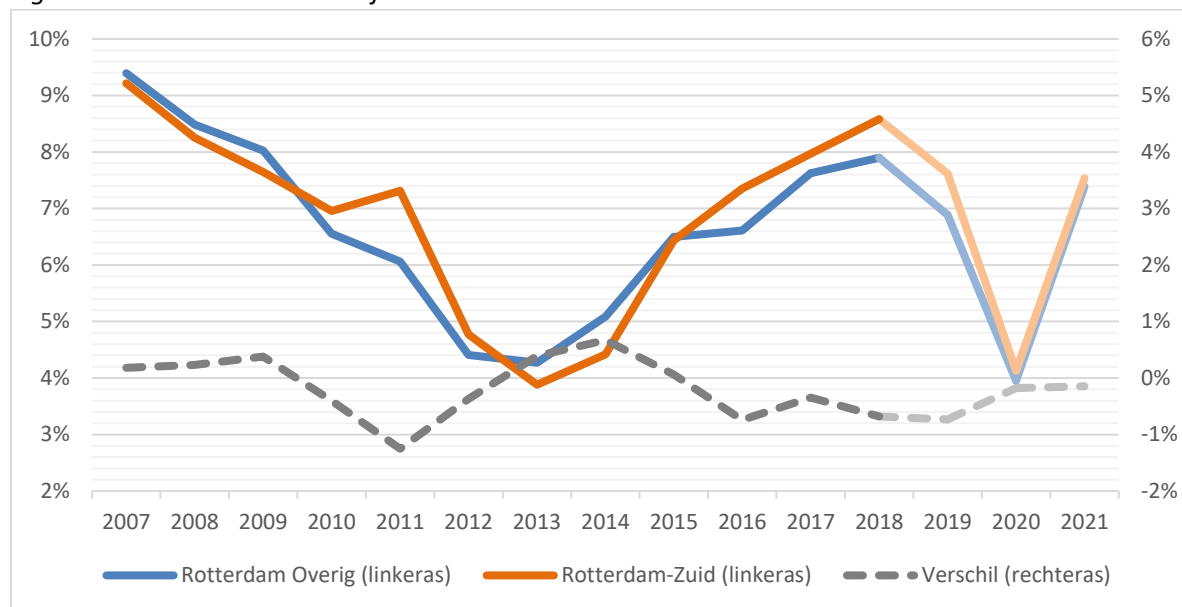
Bron: Gemeente Rotterdam

3.3.3 Uitstroom uit de bijstand naar werk

De ontwikkelingen in de uitstroom uit de bijstand naar werk in Rotterdam-Zuid en in overig Rotterdam zijn weergegeven in figuur 3.6. De doorgetrokken lijnen betreffen de aandelen mensen met betaald werk, die één jaar daarvoor een bijstandsuitkering hadden. In geval van Rotterdam-Zuid had bijvoorbeeld 7,5% van de mensen die in december 2020 in de bijstand zaten in december 2021 betaald werk. In de rest van Rotterdam ligt dat aandeel op 7,4%. De gebroken lijn geeft het verschil weer tussen beide percentages.

¹ De bijstandsafhankelijkheid wordt berekend als het aantal personen met een bijstandsuitkering als percentage van het totaal aantal personen in de leeftijdscategorie van 15 tot 75 jaar.

Figuur 3.6 Uitstroom uit de bijstand naar werk



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

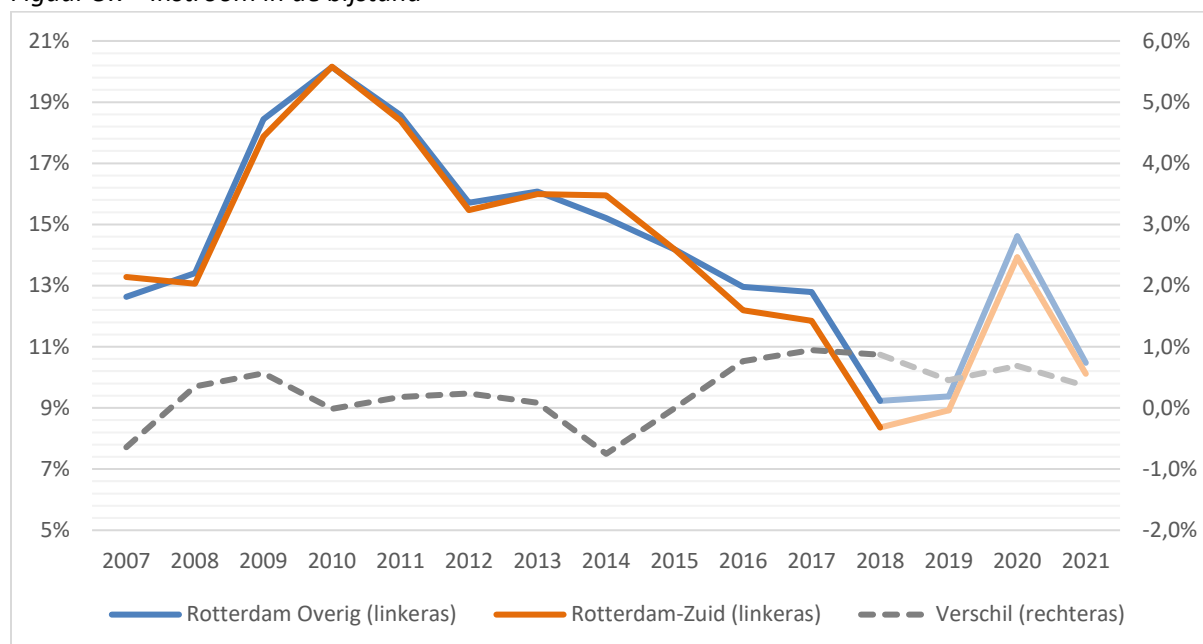
Sinds 2015 ligt het aandeel mensen dat uitstroomt naar werk in Rotterdam-Zuid hoger dan in de rest van Rotterdam, in 2020 en 2021 liggen de uitstroompercentages in beide delen van Rotterdam heel dicht bij elkaar. In 2020 zien we, door corona, een flinke teruggang in het aandeel mensen dat naar werk uitstroomt, terwijl dit percentage in 2021 weer scherp is gestegen. Het verschil in uitstroom naar werk is in de periode 2019 t/m 2021 gedaald, ten nadele van Rotterdam-Zuid.

3.3.4 Instroom in de bijstand

Naast de uitstroom uit de bijstand (naar werk), is het ook interessant om te kijken naar de instroom in de bijstand. Meer duurzame uitstroom zal immers moeten leiden tot minder instroom. Figuur 3.7 laat de ontwikkeling in de instroom in Rotterdam zien. Na een piek in de instroom in 2010 is er in de instroom in de bijstand in Rotterdam in de jaren daarna een dalende trend te zien. De instroompercentages in Zuid en overig Rotterdam, genomen over de bijstandspopulaties in beide stadsdelen, ontlopen elkaar weinig. In de laatste jaren ligt het instroompercentage in Zuid iets lager dan in de rest van Rotterdam.

In de periode 2019 t/m 2021 is de instroom in de bijstand weer iets gestegen, met een grote piek in 2020. De instroom in Zuid is in deze periode gemiddeld iets harder gestegen dan de instroom in de rest van Rotterdam, waardoor het verschil – instroom in overig Rotterdam minus de instroom in Zuid, afgebeeld met de gebroken lijn – iets minder positief is geworden.

Figuur 3.7 Instroom in de bijstand



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* De periode van Samen voor Zuid wordt aangegeven met behulp van lichtere kleuren.

3.4 Effectmeting

Om het effect te meten van de intensievere arbeidsmarktdienstverlening in Rotterdam-Zuid is gekeken in hoeverre het bijstandsniveau (gemeten als het aandeel bijstandsontvangers in de populatie van Rotterdam-Zuid) is gedaald ten opzichte van het bijstandsniveau in een controlegroep. De controlegroep is samengesteld op basis van de zogenoemde “*Synthetische controle methode*”. Met deze methode is een controlegroep voor Rotterdam-Zuid geconstrueerd op basis van verschillende, vergelijkbare, buurten in de rest van Rotterdam. Het bijstandsniveau binnen deze controlegroep dient als schatting van wat er zou zijn gebeurd met het bijstandsniveau in Rotterdam-Zuid in absentie van het programma “Samen voor Zuid”.

De belangrijkste aanname van deze methode is dat het bijstandsniveau zich op gelijke wijze ontwikkelt als in Rotterdam-Zuid zolang er geen verschillen zijn in de omstandigheden tussen Rotterdam-Zuid en de controlegroep. Dit kan getoetst worden op basis van het verschil in bijstandsniveau tussen Rotterdam-Zuid en de controlegroep vóór 2019. Indien deze ontwikkeling gelijk verloopt, kunnen verschillen vanaf 2019 toe worden geschreven aan Samen voor Zuid.

3.4.1 Samenstelling van de controlegroep

Om de controlegroep samen te stellen, is voor iedere buurt een individueel gewicht berekend.² Deze gewichten worden op dusdanige manier berekend dat het bijstandsniveau in de controlegroep (het gewogen gemiddelde van de buurten) zich zoveel mogelijk op gelijke wijze ontwikkelt als het

² Er is gekozen om buurten in Rotterdam te gebruiken omdat qua wijken alleen Delfshaven een hoger bijstandsniveau had. Om vervolgens met een gewogen gemiddelde tot het niveau van Rotterdam-Zuid te komen betekent dat de wijk Delfshaven een gewicht groter dan 0,9 kreeg toegewezen.

bijstandsniveau in Rotterdam-Zuid over de periode 2009-2018. Er is eerst een selectie gemaakt van buurten die kunnen worden gebruikt in de controlegroep. Buurten met een zeer laag inwonersaantal worden bijvoorbeeld niet meegenomen. Van de resterende buurten krijgt het overgrote deel van de buurten geen gewicht toegekend. De gebruikte buurten en bijbehorende gewichten in de controlegroep zijn te zien in tabel 3.1. Daaruit blijkt dat buurten als Agniesebuurt, Schiemond en Oud-Crooswijk relatief hoge gewichten krijgen, waarmee hun aandeel in de controlegroep groter is dan buurten zoals Prinsenland of Delfshaven.

Tabel 3.1 Een overzicht van de gebruikte buurten in Rotterdam voor de samenstelling van de synthetische controlegroep

Buurt	Gewicht
Schiemond	0,223
Agniesebuurt	0,219
Oud-Crooswijk	0,152
Spangen	0,107
Prinsenland	0,082
Cool	0,075
Delfshaven	0,069
Hillegersberg-Noord	0,042
Nieuw-Crooswijk	0,03
Terbregge	0,003
Totaal	1,000

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Tabel 3.2 laat zien dat de inzet van dienstverlening (instrumenten en contacten) in de periode 2018 t/m 2021 ook daadwerkelijk groter was in Rotterdam-Zuid dan in de controlegroep.

Tabel 3.2 Vergelijking inzet dienstverlening per persoon in Rotterdam-Zuid en controlegroep*

	2018	2019	2020	2021
Instrumenten				
Rotterdam-Zuid	0,89	0,88	0,70	0,44
Controlegroep	0,71	0,70	0,55	0,31
Contacten				
Rotterdam-Zuid	8,38	8,93	8,03	8,22
Controlegroep	6,38	6,35	6,19	6,29

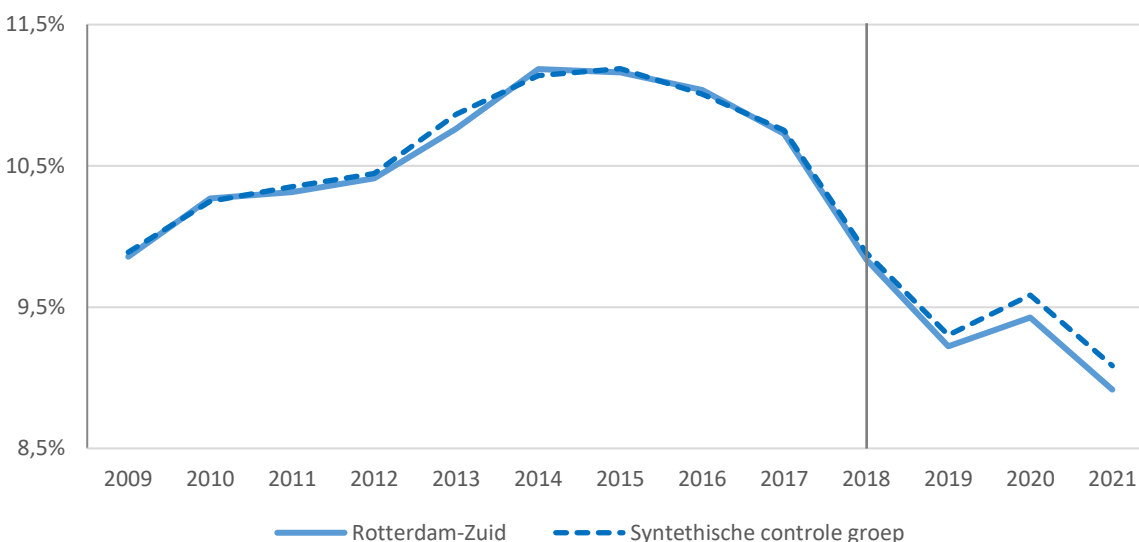
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

* Het aantal instrumenten of contacten gedeeld door het aantal personen dat in het betreffende jaar minimaal een maand een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten heeft gehad.

Vervolgens worden de bijstandsniveaus van Rotterdam-Zuid en de controlegroep (aan de hand van bovengenoemde gewichten) over de periode 2009-2021 in kaart gebracht. Figuur 3.8 laat de ontwikkeling zien van het bijstandsniveau in Rotterdam Zuid (de doorgetrokken lijn) en die van de controlegroep (de gestippelde lijn). Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van het aandeel personen met een bijstandsuitkering in de beroepsbevolking in de controlegroep een sterk vergelijkbare ontwikkeling doormaakt als in

Rotterdam-Zuid voor de periode 2009-2018. Hiermee wordt aan de belangrijkste voorwaarde van de effectmeting voldaan.

Figuur 3.8 Ontwikkeling van het aandeel met een bijstandsuitkering in de beroepsbevolking



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

3.4.2. Het effect van “Samen voor Zuid”

Het effect van “Samen voor Zuid” wordt vervolgens berekend als het verschil van het bijstandsniveau in Rotterdam-Zuid en de controlegroep voor de jaren 2019, 2020 en 2021. In figuur 3.8 is te zien dat het bijstandsniveau van Rotterdam-Zuid onder dat van de controlegroep ligt voor de jaren 2019 t/m 2021. Dit is een indicatie dat er een positief effect heeft plaatsgevonden. Zo bedraagt het effect 0,07 procentpunt in 2019, 0,16 procentpunt in 2020 en 0,17 procentpunt in 2021. Deze effecten zijn echter klein en niet (statistisch) significant.³

Eind 2021 waren er ongeveer 14.400 bijstandsgerechtigden. Wanneer het effect van Samen op Zuid voor een afname van 0,17 procentpunt zou hebben gezorgd, betekent dit dat er in 2021 ongeveer 275 mensen minder in de bijstand zaten dan als het programma er niet was geweest.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn relevante ontwikkelingen voor de doelgroep van Samen voor Zuid beschreven. De ambitie is de bijstandsafhankelijkheid van de bevolking op Zuid op dezelfde hoogte te brengen als in de rest van Rotterdam en de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking te vergroten. De in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen geven een indicatie van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vanaf 2019 in Rotterdam-Zuid ten opzichte van de periode daarvoor, ook in relatie tot de rest van Rotterdam.

³ Zie de bijlage voor de meting van de statistische significantie.

Tabel 3.3 geeft een samenvatting van de ontwikkelingen in de verschillende arbeidsmarktindicatoren in Rotterdam-Zuid, zowel zelfstandig als in relatie tot de ontwikkelingen in de rest van Rotterdam. In Rotterdam-Zuid hebben zich in de periode vanaf 2019 gunstige ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van werkgelegenheid en uitkeringen. De werkgelegenheidsgraad is gestegen en de uitkeringsafhankelijkheid is (iets) gedaald. Ook relatief ten opzichte van overig Rotterdam hebben deze indicatoren zich gunstig ontwikkeld: de verschillen tussen beide delen van Rotterdam zijn (absoluut gezien) kleiner geworden. Ook het bijstandsvolume en de bijstandsafhankelijkheid zijn in Zuid gedaald en ook harder gedaald dan in de rest van Rotterdam.

Tabel 3.3 Ontwikkelingen indicatoren Rotterdam-Zuid en Rotterdam Overig

	Rotterdam-Zuid (RZ)	Ontwikkeling	Rotterdam Overig (RO)	Verskil tussen RZ en RO	Relatieve ontwikkeling*
2019 t/m 2021					
Werkgelegenheidsgraad	+	✓	+	Gedaald ten gunste van RZ	✓
Uitkeringsafhankelijkheid	-	✓	-	Gedaald ten gunste van RZ	✓
Bijstandsvolume en -afhankelijkheid	-	✓	-	Gedaald ten gunste van RZ	✓
Uitstroom bijstand naar werk	-	✗	-	Gedaald ten gunste van RO	✗
Instroom in de bijstand	+	✗	+	Gedaald ten gunste van RO	✗
2022					
Bijstandsvolume	-	✓	-	Gelijk gebleven	✗

Toelichting: Een '+' of '-' geeft aan of een ontwikkeling stijgend of dalend is. Een '✓' of '✗' geeft aan of de ontwikkeling gunstig of ongunstig is in het kader van Samen voor Zuid.

** Relatieve ontwikkeling is de ontwikkeling in Zuid ten opzichte van de rest van Rotterdam.*

De uitstroom uit de bijstand naar werk heeft zich vanaf 2019 minder gunstig ontwikkeld. Het percentage mensen dat uitstroomt naar werk is in de periode 2019 t/m 2021 in Rotterdam-Zuid gedaald ten opzichte van 2018. Het verschil in uitstroomepercentage naar werk met de rest van Rotterdam is ook wat kleiner geworden, omdat in de rest van Rotterdam dit percentage iets minder is gedaald. (Het uitstroomepercentage naar werk in Rotterdam-Zuid blijft echter wel iets hoger liggen dan in overig Rotterdam. Zie ook figuur 3.6) .

Ook de instroom in de bijstand heeft geen gunstige ontwikkeling doorgemaakt. De instroom is in Rotterdam-Zuid in de periode 2019 t/m 2021 iets gestegen ten opzichte van het jaar 2018. Daarbij is de instroom in de bijstand in Zuid ook meer toegenomen dan in de rest van Rotterdam. (Ook hier blijft het

instroompercentage in de bijstand in Rotterdam-Zuid wel iets lager liggen dan in overig Rotterdam. Zie ook figuur 3.7).

In 2022 is het bijstandsvolume in Rotterdam-Zuid verder afgenomen, maar die afname is vrijwel gelijk aan die in de rest van Rotterdam.

Bovenstaande (relatieve) ontwikkelingen hangen mogelijk samen met eventuele verbeteringen in de dienstverlening in Rotterdam-Zuid. Er spelen echter ook andere zaken een rol. In 2020 zijn de ontwikkelingen voor een groot deel beïnvloed door de COVID-19 crisis. Hierdoor wordt de invloed van Samen voor Zuid nog minder zichtbaar. Ook de relatieve ontwikkeling ten opzichte van de rest van Rotterdam kan een vertekend beeld geven als de effecten van de COVID-19 crisis anders doorwerken op Zuid dan in de rest van de stad. Verder hebben we gezien dat ontwikkelingen in Rotterdam-Zuid de neiging hebben sterker te reageren op voor- en tegenspoed. In de periode 2019-2022 was er sprake van zowel conjuncturele voorspoed als conjuncturele tegenspoed. Positieve ontwikkelingen in Rotterdam-Zuid, ook relatief ten opzichte van overig Rotterdam, kunnen dus ook (deels) hieruit verklaard worden.

Ten slotte hebben we ook een analyse gedaan waarin de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid is vergeleken met de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid in een mix van wijken in Rotterdam. Deze mix van wijken is zodanig gekozen dat de (ontwikkeling van de) bijstandsafhankelijkheid in de periode vóór 2019 vrijwel gelijk is aan die in Rotterdam-Zuid. Hier vinden we een klein positief effect van het programma 'Samen voor Zuid'. De bijstandsafhankelijkheid in 2021 in Rotterdam-Zuid (ca. 8,9%) zou zonder het programma hoger liggen (ca. 9,1%). Ook hier is echter niet met voldoende mate van zekerheid te zeggen dat dit effect werkelijk veroorzaakt is door de intensievere dienstverlening.

4. De kwaliteit van dienstverlening

Hoewel verbetering van de kwaliteit van dienstverlening geen expliciet doel is van Samen voor Zuid, kunnen wij op basis van de beschikbare gegevens en de door ons gevoerde interviews wel inzicht verschaffen in hoe Samen voor Zuid is ervaren door de werkzoekenden en – in beperkte mate – door werkgevers. In dit hoofdstuk gaan wij allereerst in op de inzet (paragraaf 4.1) en het bereik (paragraaf 4.2) van instrumenten tijdens Samen voor Zuid. Daarna gaan wij in paragraaf 4.3 in op de ontwikkeling van de klanttevredenheid. In paragraaf 4.4 gaan wij tot slot in op de ervaringen van werkgevers, werknemers en professionals.

4.1 De ontwikkeling van de inzet van re-integratie-instrumenten in Rotterdam Zuid

Niet alle klanten in de bijstand krijgen dienstverlening in de sfeer van re-integratie en bevordering arbeidsparticipatie. Op basis van de gegevens van de gemeente Rotterdam over wie welke dienstverlening heeft gekregen, brengen we in kaart welke bijstandsklanten worden bereikt met welk type dienstverlening. Inzicht hierin biedt mogelijkheden om de uitvoering bij te sturen wanneer bepaalde groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn, dan wel aan te geven waarom bepaalde (deel)groepen wel of niet voor dienstverlening worden geselecteerd. De kennis over de inzet van verschillende soorten dienstverlening geeft ook inzicht in de werking van Samen voor Zuid.

We onderscheiden twee typen dienstverlening: contacten en instrumenten. De contacten zijn op basis van onderwerp ingedeeld in contacten die wel of niet te maken hebben met re-integratiedienstverlening. Alleen de contacten die wel te maken hebben met re-integratie worden in de analyses meegenomen. De instrumenten zijn ingedeeld op basis van type instrument.

Voor de indeling van instrumenten in categorieën hanteren wij dezelfde indeling die eerder door de gemeente Rotterdam is ontwikkeld in een analyse van de re-integratie-instrumenten die bij Rotterdamse werkzoekenden zijn ingezet.⁴ De instrumenten zijn ingedeeld in zeven categorieën:

- Leren kennen
- Ondersteunen
- Ontwikkelen
- Bemiddelen
- Nazorg
- HalloWerk
- Prematching & Matching teams

De indeling is gebaseerd op de verschillende fases in het werkproces die een werkzoekende kunnen ondersteunen in de (terug)weg naar de arbeidsmarkt:

⁴ "Data-analyse: werkzoekenden en het aanbod van re-integratieinstrumenten in de jaren 2019 t/m 2021."

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

HalloWerk is een aparte categorie, omdat dit een matchingsinstrument is dat niet goed is in te delen bij de andere categorieën. HalloWerk is het matchingsplatform van de gemeente dat werkzoekenden en werkgevers direct met elkaar in contact brengt. Op dit platform, dat alleen gebruikt kan worden door 'jobready' werkzoekenden, kan de werkzoekende ook online trainingen volgen om vaardigheden te vergroten. Ook Prematching & Matching teams is apart genomen, omdat het een combinatie is van ontwikkelen en bemiddelen.

Tabel 4.1 Inzet instrumenten Rotterdam-Zuid*

	2018		2019		2020		2021		2022	
A. Instrumenten	16.614		15.733		12.868		7.673		6.127	
B. Personen met instrument**	11.536		9.741		8.861		5.889		4.695	
C. Personen in de bijstand***	18.699		17.820		18.288		17.473		16.653	
D. Instrumenten per persoon (A/B)	1,44		1,62		1,45		1,30		1,31	
E. Instrumenten per persoon in de bijstand (A/C)	0,89		0,88		0,70		0,44		0,37	
Type instrument	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Leren kennen	0,24	27%	0,20	22%	0,11	16%	0,12	26%	0,13	35%
Ondersteunen	0,04	5%	0,04	4%	0,04	6%	0,05	12%	0,06	16%
Ontwikkelen	0,20	22%	0,22	25%	0,11	16%	0,09	20%	0,07	19%
Bemiddelen	0,22	25%	0,19	22%	0,10	14%	0,05	12%	0,05	15%
Nazorg	0,02	2%	0,02	2%	0,02	3%	0,01	2%	0,01	3%
HalloWerk	0,03	3%	0,06	7%	0,08	11%	0,04	9%	0,02	5%
Prematching & Matching teams	0,14	16%	0,15	17%	0,25	35%	0,08	18%	0,03	8%

Bron: Gemeente Rotterdam en CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Toelichting: Kolom A bevat de aantallen ingezette instrumenten per persoon in de bijstand. Kolom B bevat de aandelen van het type instrumenten ten opzichte van alle ingezette instrumenten (telt op tot 100%).

* Een instrument wordt in de tijd ingedeeld op basis van de startdatum.

** Het aantal personen bij wie gedurende het betreffende jaar minimaal een instrument is ingezet.

*** Het aantal personen dat in het betreffende jaar minimaal een maand een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten heeft gehad.

Tabel 4.2 Inzet instrumenten Overig Rotterdam*

	2018		2019		2020		2021		2022	
A. Instrumenten	19.216		18.020		15.722		9.070		7.549	
B. Personen met instrument**	15.292		12.625		11.618		7.250		6.017	
C. Personen in de bijstand***	27.058		26.049		26.932		25.839		24.565	
D. Instrumenten per persoon (A/B)	1,26		1,43		1,35		1,25		1,25	
E. Instrumenten per persoon in de bijstand (A/C)	0,71		0,69		0,58		0,35		0,31	
Type instrument	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Leren kennen	0,16	28%	0,13	21%	0,08	14%	0,08	23%	0,09	33%
Ondersteunen	0,03	6%	0,03	5%	0,03	7%	0,04	14%	0,04	16%
Ontwikkelen	0,14	24%	0,15	24%	0,08	14%	0,06	21%	0,05	21%
Bemiddelen	0,15	22%	0,13	20%	0,07	15%	0,04	13%	0,04	15%
Nazorg	0,01	2%	0,02	3%	0,01	2%	0,01	3%	0,01	3%
HalloWerk	0,02	3%	0,04	10%	0,05	12%	0,03	10%	0,01	5%
Prematching & Matching teams	0,10	15%	0,10	18%	0,17	35%	0,05	17%	0,02	9%

Bron: Gemeente Rotterdam en CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Toelichting: Kolom A bevat de aantallen ingezette instrumenten per persoon in de bijstand. Kolom B bevat de aandelen van de type instrumenten ten opzichte van alle ingezette instrumenten (telt op tot 100%).

* Een instrument wordt in de tijd ingedeeld op basis van de startdatum.

** Het aantal personen bij wie gedurende het betreffende jaar minimaal een instrument is ingezet.

*** Het aantal personen dat in het betreffende jaar minimaal een maand een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten heeft gehad.

Tabellen 4.1 en 4.2 geven een overzicht van de inzet van instrumenten in de jaren 2018 tot en met 2022 in Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam. In beide regio's van Rotterdam zien we dezelfde ontwikkelingen.

- Het aantal ingezette instrumenten vertoont in deze jaren een dalende lijn. Dit blijft ook zo als het aantal ingezette instrumenten afgezet wordt tegen het aantal personen in de bijstand.
- Dit zien we ook terug bij de verbijzondering naar type instrument. Alleen de instrumenten die ondersteunen laten een lichte stijging zien in het aantal per persoon in de bijstand.
- Relatief gezien verschuift de focus wat meer naar leren kennen en ondersteunen en dus minder naar ontwikkelen en bemiddelen.

Als het aantal ingezette instrumenten afgezet wordt tegen het aantal personen bij wie gedurende het betreffende jaar minimaal een instrument is ingezet, zien we in 2019 een (kleine) stijging ten opzichte van 2018. In de jaren daarna zakt het aantal instrumenten per persoon tot op of onder het niveau van 2018. In Rotterdam-Zuid worden jaarlijks naar verhouding meer instrumenten per persoon (in de bijstand) ingezet dan in de rest van Rotterdam.

4.2 Bereik dienstverlening

Naast de overall inzet van instrumenten is voor het beoordelen van de kwaliteit van dienstverlening ook van belang om te onderzoeken welke groepen precies bereikt worden met dienstverlening. In deze paragraaf nemen we daarom de bijstandspopulatie op een bepaald moment en kijken welk deel hiervan in aanraking is geweest met dienstverlening. Daarbij kijken we in hoeverre het deel van de mensen dat dienstverlening heeft gehad, verschilt – in termen van persoonskenmerken – van de totale bijstandspopulatie.

Tabel 4.3 laat zien bij welk deel van de mensen die in december van het betreffende jaar een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten hadden, instrumenten zijn ingezet en met welk deel van de mensen contacten zijn geweest. Hieruit blijkt dat het aandeel mensen bij wie instrumenten zijn ingezet in de loop der tijd is gedaald. In Rotterdam-Zuid ligt dit percentage hoger dan in overig Rotterdam.

Tabel 4.3 Bereik inzet instrumenten en contacten

	2018	2019	2020	2021
<i>Rotterdam-Zuid</i>				
Bereik instrumenten	56%	49%	45%	28%
Bereik contacten	85%	80%	88%	82%
<i>Overig Rotterdam</i>				
Bereik instrumenten	50%	43%	39%	23%
Bereik contacten	83%	70%	84%	79%

Bron: Gemeente Rotterdam en CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Het bereik via contacten is in Rotterdam-Zuid in 2019 eerst iets gedaald ten opzichte van 2018, is in 2020 weer gestegen en in 2021 weer gedaald. In 2019 zijn er dus wel meer contacten geweest per persoon (met wie minimaal een keer contact is geweest; zie tabel 2.3 in hoofdstuk 2), maar is een kleiner deel van de bijstandspopulatie bereikt.⁵

Tabel 4.4 Kenmerken bijstandspopulatie Rotterdam-Zuid

	2018	2019	2020	2021
Geslacht				
Mannen	39,1%	39,5%	41,0%	41,3%
Vrouwen	60,9%	60,5%	59,0%	58,7%
Leeftijd				
van 15 tot 25 jaar	3,7%	3,7%	4,6%	3,9%
van 25 tot 35 jaar	16,3%	14,8%	16,2%	15,3%
van 35 tot 45 jaar	22,3%	21,5%	21,9%	22,2%

⁵ De bijstandspopulatie betreft de populatie aan het eind van het jaar, terwijl het aantal contacten over het hele jaar genomen wordt. Verschillen in bereik kunnen dus ook komen door verschillen in aantallen mensen met contacten die aan het eind van het jaar niet meer in de bijstand zitten.

van 45 tot 55 jaar	27,6%	27,1%	26,5%	26,2%
van 55 tot 65 jaar	25,5%	27,5%	27,6%	29,0%
van 65 tot 75 jaar	4,6%	5,5%	3,2%	3,4%
Huishouden				
Eenpersoonshuishouden	41,3%	42,6%	41,7%	42,6%
Paar zonder kinderen	8,9%	9,1%	9,0%	8,8%
Paar met kinderen	18,9%	17,8%	18,0%	17,8%
Eenouderhuishouden	28,2%	27,6%	27,9%	27,4%
Overig huishouden	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%
Institutioneel huishouden ⁶	2,1%	2,3%	2,6%	2,5%
Opleidingsniveau				
Lager opgeleid	70,5%	70,6%	68,4%	68,6%
Middelbaar opgeleid	25,6%	25,5%	27,5%	27,4%
Hoger opgeleid	4,0%	3,9%	4,1%	4,0%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Tabel 4.5 Kenmerken bijstandspopulatie Overig Rotterdam

	2018	2019	2020	2021
Geslacht				
Mannen	43,5%	43,4%	45,2%	45,6%
Vrouwen	56,5%	56,6%	54,8%	54,4%
Leeftijd				
van 15 tot 25 jaar	4,7%	4,3%	5,3%	4,7%
van 25 tot 35 jaar	16,1%	15,0%	16,3%	15,2%
van 35 tot 45 jaar	20,6%	20,2%	20,6%	20,7%
van 45 tot 55 jaar	27,7%	26,8%	25,8%	25,9%
van 55 tot 65 jaar	26,5%	28,3%	28,7%	29,8%
van 65 tot 75 jaar	4,4%	5,4%	3,2%	3,6%
Huishouden				
Eenpersoonshuishouden	45,2%	45,4%	44,8%	45,3%
Paar zonder kinderen	8,4%	8,4%	7,9%	8,0%
Paar met kinderen	18,3%	18,1%	18,4%	18,0%
Eenouderhuishouden	24,0%	23,6%	23,3%	23,0%

⁶ Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats. Het gaat om personen in instellingen zoals verpleeg-, verzorgings- en kindertehuizen, gezinsvervangende tehuizen, revalidatiecentra en penitentiaire inrichtingen, die daar in principe voor langere tijd (zullen) verblijven (bron: CBS). Voor deze personen is buiten Samen voor Zuid dienstverlening georganiseerd.

Overig huishouden	0,7%	0,6%	1,0%	0,8%
Institutioneel huishouden	3,4%	3,9%	4,7%	4,9%
Opleidingsniveau				
Lager opgeleid	67,7%	67,7%	65,5%	66,2%
Middelbaar opgeleid	26,1%	26,2%	28,1%	27,9%
Hoger opgeleid	6,2%	6,1%	6,4%	5,9%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Tabellen 4.4 en 4.5 geven een overzicht van de persoonskenmerken van mensen in de bijstand. Het betreft de bijstandpopulatie op een bepaald moment in de tijd.⁷ De bijstandpopulatie bevat relatief veel vrouwen, weinig jongeren (tot 25 jaar), veel personen in eenpersoonshuishoudens en eenouderhuishoudens en veel lager opgeleiden.

Tabel 4.6 Representatie dienstverlening bijstand Rotterdam-Zuid

	Instrumenten				Contacten			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Geslacht								
Mannen	1,3%	1,6%	0,8%	3,9%	0,6%	-1,8%	-2,1%	-2,0%
Vrouwen	-0,8%	-1,1%	-0,6%	-2,8%	-0,4%	1,2%	1,5%	1,4%
Leeftijd								
van 15 tot 25 jaar	-6,0%	0,2%	-10,1%	17,4%	14,3%	19,9%	9,2%	11,5%
van 25 tot 35 jaar	17,0%	40,2%	40,5%	47,7%	11,8%	18,8%	6,9%	8,9%
van 35 tot 45 jaar	15,4%	28,7%	28,7%	23,8%	7,0%	15,0%	2,7%	4,9%
van 45 tot 55 jaar	7,2%	7,2%	4,0%	2,2%	3,6%	6,9%	0,3%	2,3%
van 55 tot 65 jaar	-15,5%	-33,5%	-38,7%	-38,3%	-5,8%	-15,2%	-6,1%	-5,4%
van 65 tot 75 jaar	-87,4%	-88,0%	-86,1%	-81,1%	-76,3%	-79,8%	-16,8%	-56,4%
Huishouden								
Eenpersoonshuishouden	-4,7%	-11,7%	-9,3%	-10,4%	-1,7%	-5,9%	0,1%	-1,4%
Paar zonder kinderen	-23,3%	-36,6%	-25,3%	-24,4%	-24,1%	-29,5%	-13,9%	-19,3%
Paar met kinderen	8,8%	18,0%	12,7%	23,5%	3,2%	10,1%	1,7%	5,0%
Eenouderhuishouden	12,3%	22,9%	18,5%	11,6%	10,1%	15,7%	7,6%	9,6%
Overig huishouden	4,2%	6,7%	14,7%	13,7%	2,5%	7,3%	1,3%	0,2%
Opleidingsniveau								
Lager opgeleid	-12,1%	-16,1%	-20,7%	-24,8%	-1,9%	-3,4%	-1,4%	-1,9%
Middelbaar opgeleid	1,8%	7,4%	8,8%	0,2%	5,0%	9,4%	3,3%	4,6%
Hoger opgeleid	4,7%	0,3%	6,8%	8,7%	1,4%	-0,4%	1,5%	0,8%

⁷ Degenen die in december van het betreffende jaar een bijstandsuitkering als belangrijkste bron van inkomsten hadden.

Tabel 4.7 Representatie dienstverlening bijstand Overig Rotterdam

	Instrumenten				Contacten			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Geslacht								
Mannen	3,2%	3,3%	3,4%	9,5%	1,7%	-0,1%	-0,5%	0,0%
Vrouwen	-2,5%	-2,5%	-2,8%	-8,0%	-1,3%	0,1%	0,4%	0,0%
Leeftijd								
van 15 tot 25 jaar	0,8%	10,5%	-6,5%	51,9%	16,7%	38,8%	13,2%	17,0%
van 25 tot 35 jaar	26,3%	50,6%	50,7%	66,8%	11,3%	30,6%	10,5%	12,9%
van 35 tot 45 jaar	12,6%	28,6%	29,4%	24,9%	6,0%	20,1%	5,3%	8,5%
van 45 tot 55 jaar	5,5%	6,1%	1,7%	-8,2%	3,0%	3,0%	-2,0%	1,4%
van 55 tot 65 jaar	-17,5%	-37,3%	-41,4%	-44,2%	-4,8%	-23,6%	-7,5%	-8,4%
van 65 tot 75 jaar	-84,9%	-91,9%	-79,9%	-69,8%	-76,2%	-83,1%	-26,6%	-66,7%
Huishouden								
Eenpersoonshuishouden	-3,3%	-12,4%	-9,4%	-6,7%	0,7%	-8,7%	-0,4%	-1,7%
Paar zonder kinderen	-28,6%	-31,9%	-30,0%	-28,6%	-29,6%	-28,1%	-16,7%	-20,3%
Paar met kinderen	8,2%	18,8%	8,8%	6,9%	2,2%	12,2%	2,4%	4,6%
Eenouderhuishouden	13,0%	22,8%	20,2%	15,5%	9,2%	19,4%	8,9%	11,4%
Overig huishouden	12,2%	25,1%	23,2%	42,5%	9,7%	13,4%	8,3%	3,9%
Opleidingsniveau								
Lager opgeleid	-12,8%	-18,2%	-21,6%	-24,8%	-2,0%	-4,6%	-2,2%	-2,2%
Middelbaar opgeleid	0,5%	4,2%	7,7%	0,2%	4,8%	11,3%	3,9%	4,1%
Hoger opgeleid	-3,3%	-0,5%	12,2%	5,7%	1,7%	2,8%	5,2%	5,1%

Bron: Gemeente Rotterdam en CBS Microdata, bewerkingen SEOR

Dezelfde overzichten van persoonskenmerken hebben we ook gemaakt van het deel van de mensen in de bijstand bij wie instrumenten zijn ingezet en van het deel van de mensen in de bijstand met wie contact is geweest (op het gebied van re-integratie). Deze persoonskenmerken zijn vervolgens afgezet tegenover de persoonskenmerken in de tabellen 4.4 en 4.5. Dit levert een overzicht van de representativiteit van de inzet van instrumenten en contacten, zie tabellen 4.6 en 4.7. Positieve percentages geven aan dat bij de betreffende personen meer instrumenten zijn ingezet dan op grond van hun aandeel in het bijstandsbestand mag worden verwacht. Negatieve percentages geven aan dat er juist minder instrumenten zijn ingezet dan op grond van hun aandeel in het bijstandsbestand verwacht mag worden. Bij een gelijke verdeling is het percentage 0.⁸

⁸ Neem bijvoorbeeld de 47,7% bij de leeftijdscategorie 25 tot 35 jaar bij instrumenten in 2021 in Rotterdam-Zuid. Uit tabel 5.6 volgt dat 15,3% van de mensen in de bijstand in deze leeftijdscategorie valt. Van degenen die instrumenten hebben gekregen valt 22,6% in deze leeftijdscategorie. Dit is 47,7% meer dan de 15,3%.

Uit tabellen 4.6 en 4.7 blijkt dat ouderen boven de 55 jaar minder vaak instrumenten krijgen en ook minder vaak contact hebben met de gemeente. Instrumenten worden relatief vaak ingezet bij mensen in de leeftijd tussen 25 en 45 jaar. Contacten worden relatief vaker ingezet bij jongeren van tussen 15 en 25 jaar. De nadruk op jongere personen bij de inzet van instrumenten is vanaf 2019 nog wat verder versterkt. Wat betreft de huishoudenssituatie wordt re-integratiedienstverlening vooral ingezet bij mensen met kinderen, eenouderhuishoudens en personen in overige huishoudens, en relatief minder bij paren zonder kinderen. Verder krijgen middelbaar en hoger opgeleiden relatief wat vaker dienstverlening. Tussen mannen en vrouwen is er weinig verschil in de inzet van re-integratiedienstverlening.

Bovenstaande uitkomsten gelden zowel voor Rotterdam-Zuid als voor de rest van Rotterdam. Het grootste verschil tussen beide stadsdelen is dat er in Zuid relatief nog minder contacten en instrumenten zijn ingezet bij personen in institutionele huishoudens. Daarnaast is de oververtegenwoordiging van 25 tot 35 jarigen wat betreft de inzet van instrumenten in Rotterdam-Zuid kleiner dan in overig Rotterdam. Ook zijn jongeren in Zuid qua contacten minder oververtegenwoordigd dan in overig Rotterdam.

4.3 Kwaliteit van dienstverlening

Hoewel de kwaliteit van dienstverlening niet als aparte doelstelling is meegenomen in het Programmaplan Samen voor Zuid, denken wij toch dat het van belang is om na te gaan of de dienstverlening door Samen voor Zuid is verbeterd volgens werkzoekenden en werkgevers. Om hierover conclusies te kunnen trekken, maken wij allereerst gebruik van een bewerking het onderzoek naar klanttevredenheid dat de gemeente Rotterdam zelf uitvoert. Vervolgens gaan wij kort in op de conclusies uit onze gesprekken met enkele werkgevers en werkzoekenden. Tot slot gaan wij in op het element van professionalisering van de uitvoering als voorwaarde voor kwalitatief goede dienstverlening.

4.3.1 Een overzicht van de ontwikkeling in klanttevredenheid

De geïntensiveerde arbeidsmarktdienstverlening op Rotterdam-Zuid heeft mogelijk een effect teweeggebracht in de tevredenheid over de dienstverlening. Dit zou een indicatie kunnen zijn voor een kwaliteitstoename van de dienstverlening. Wel treedt dit effect met enige vertraging op. De ontwikkeling van de tevredenheid met de dienstverlening in Rotterdam-Zuid (de zuidoever) is hierbij afgezet tegen de ontwikkeling van de tevredenheid in Rotterdam-Noord (noordoever).⁹ Omdat de (ontwikkeling in) dienstverlening vóór 2019 vergelijkbaar was in beide delen van Rotterdam kan Rotterdam-Noord als vergelijkingsgroep worden gebruikt.

Data

De gemeente Rotterdam meet continu de klanttevredenheid van bijstandsgerechtigden die dienstverlening hebben ontvangen vanuit de gemeente. De bijstandsgerechtigden worden op vaste

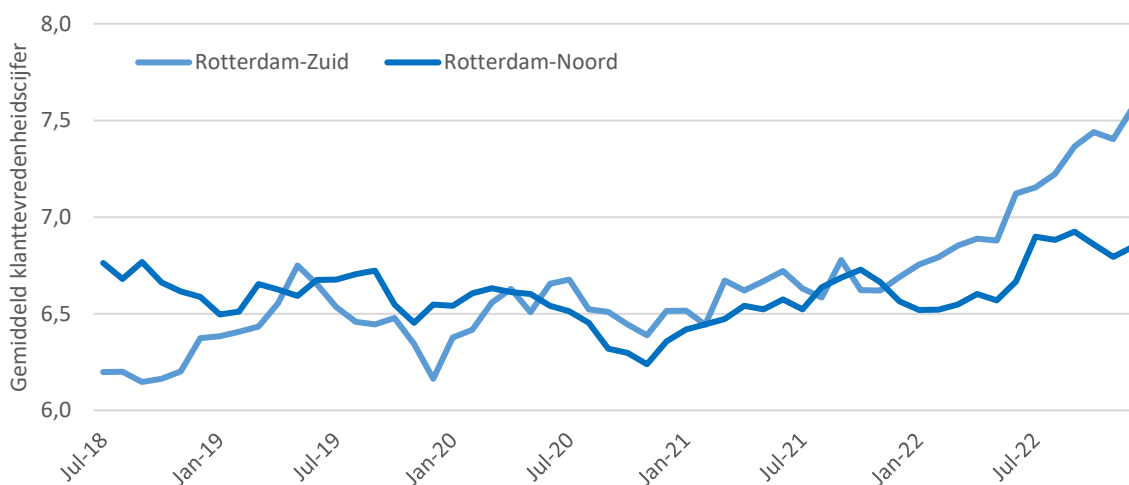
⁹ De data over klanttevredenheid is onderverdeeld naar zuidoever en noordoever. Hoewel de zuidoever niet exact overeenkomt met NPRZ-gebied, is dit wel grotendeels het geval. Het aantal mensen in de bijstand op de zuidoever is voor ongeveer 90% afkomstig uit NPRZ-gebied.

momenten (3, 6 en 12 maanden na instroom in de bijstand en bij uitstroom uit de bijstand) gevraagd naar hun tevredenheid over ‘de begeleiding naar werk’. Dit kan gaan over een recent contactmoment met de gemeente, maar ook over een al langer geleden ingezet instrument of traject. Het grootste deel van de respondenten bestaat dus uit mensen die niet veel langer dan een jaar in de bijstand zitten. De meting van klanttevredenheid gebeurt op basis van de Net Promotor Score (hierna NPS). De NPS-methode is een simpele en veelgebruikte methode voor het meten van klanttevredenheid. Klanten wordt gevraagd hun tevredenheid uit te drukken in een cijfer van 0 tot 10. Personen die een cijfer tussen de 0-6 geven worden aangemerkt als “criticasters” en personen die een 9 of 10 geven zijn een “promotor”. De NPS wordt vervolgens berekend als het percentage promotors minus het percentage criticasters.

Methode

Met de hiervoor beschreven gegevens kan voor Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord een tweetal reeksen gemaakt worden die de ontwikkeling van het klanttevredenscijfer en van de NPS in beeld brengen. Ten eerste wordt het gemiddelde klanttevredenscijfer gebruikt en ten tweede wordt de NPS gebruikt. Door het lage aantal respondenten op maandbasis is er voor gekozen de ontwikkelingen van deze cijfers te laten zien aan de hand van een voortschrijdend gemiddelde. Per maand wordt het tevredenscijfer en de NPS berekend op basis van de cijfers uit de twee maanden ervoor, de huidige maand en de twee opvolgende maanden.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van gemiddelde klanttevredenscijfer Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord



Bron: Cijfers klanttevredensonderzoek gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR.

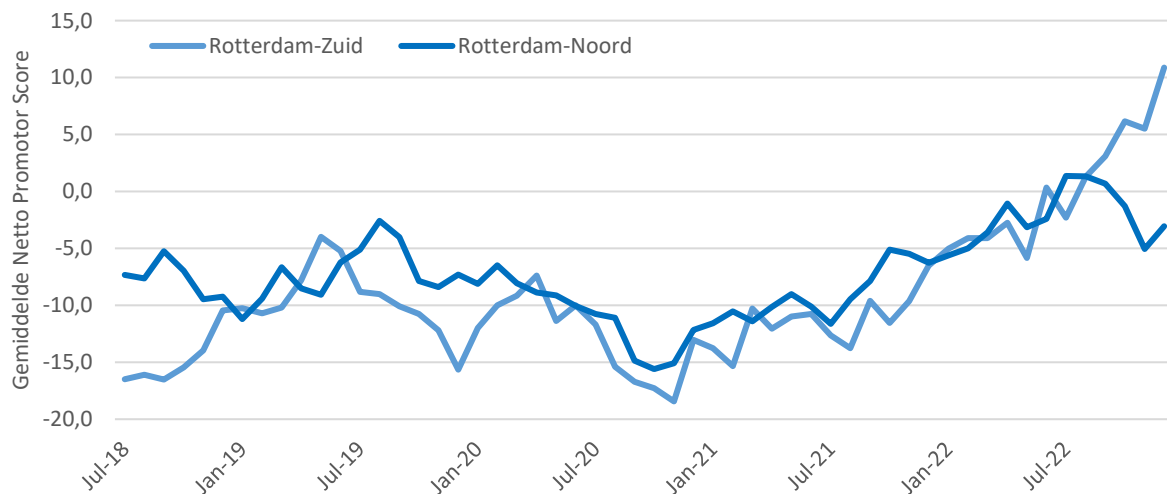
Resultaten

Figuur 4.1 laat de ontwikkeling zien van het gemiddelde klanttevredenscijfer in Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord. Daarbij zijn in ieder geval drie ontwikkelingen noemenswaardig. Allereerst is er een initieel verschil van een half punt dat richting het begin van 2019 is ingelopen door Rotterdam-Zuid. Ten tweede is een redelijk gelijk verloop zichtbaar tot aan de tweede helft van 2021. Als laatste valt op dat er vanaf dat moment een duidelijk verschil ontstaat in het gemiddelde tevredenscijfer in het voordeel

van Rotterdam-Zuid. Eind 2022 is dit verschil meer dan een half punt in het voordeel van Rotterdam-Zuid.

De ontwikkeling van de NPS (figuur 4.2) laat een vergelijkbaar beeld zien waarbij het enige verschil is dat Rotterdam-Zuid op basis van deze indicator pas halverwege 2022 afstand neemt van Rotterdam-Noord. Daarbij is ook te zien dat vanaf de tweede helft van 2021 een duidelijke stijging zichtbaar is voor de NPS voor zowel Rotterdam-Zuid als Rotterdam-Noord en dat deze halverwege 2022 voor het eerst sinds 2018 positief is. In Rotterdam-Zuid zet deze stijging zich vervolgens door tot een NPS van 10 punten, terwijl deze in Rotterdam-Noord weer afneemt richting de -5.

Figuur 4.2 Ontwikkeling van de Netto Promotor Score in Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord



Bron: Cijfers klanttevredenheidsonderzoek gemeente Rotterdam, bewerkingen SEOR.

Het is helaas niet causaal vast te stellen dat deze verschillen in klanttevredenheid zijn toe te schrijven aan een betere kwaliteit van de intensievere dienstverlening. Dit komt met name omdat er te weinig data beschikbaar is om de trends voor 2019 met elkaar te vergelijken. Omdat er naar ons weten geen andere noemenswaardige ontwikkelingen waren die ertoe zouden leiden dat de klanttevredenheid zich in Rotterdam-Noord anders ontwikkelt dan in Rotterdam-Zuid, lijkt de intensievere dienstverlening een aannemelijke verklaring. Aan de andere kant zou je misschien verwachten dat het effect dan eerder zou optreden.¹⁰

Zoals eerder aangegeven, hebben de klanttevredenheidscijfers vooral betrekking op personen die relatief korter in de bijstand zitten. Mocht de verbetering in klanttevredenheid inderdaad komen door de intensievere dienstverlening in Rotterdam-Zuid, dan zegt dit dus vooral iets over de toegenomen waardering van de intensievere dienstverlening voor deze groep. We weten dus niet of deze verbetering in klanttevredenheid over de volle breedte van het bijstandsbestand geldt.

¹⁰ Hoewel er wel enige tijd zit tussen de start van de dienstverlening en het tevredenheidsonderzoek en de intensievere dienstverlening in de uitvoering pas in de loop van 2019 op gang begon te komen.

4.3.2 Samen voor Zuid volgens werkzoekenden en werkgevers

In alle drie de onderzoeksronden hebben wij enkele gesprekken gehouden met individuele werkzoekenden en werkgevers. Ook hebben wij een aantal gesprekken tussen consultants en werkzoekenden bijgewoond. In de laatste onderzoeksrunde hebben wij negen werkzoekenden gesproken. Wat daarbij in positieve zin opvalt is dat al deze werkzoekenden aangeven dat de afgelopen tijd het contact met de consultant is verbeterd. De werkzoekenden geven allen aan nu een vaste contactpersoon te hebben, in veel gevallen is dat voor hen voor het eerst. Zij ervaren ook ondersteuning en interesse vanuit deze vaste consultant. Daarbij geven verschillende werkzoekenden aan dat de positieve belangstelling en ondersteuning hen hebben geholpen bij hun activering en/of re-integratie. In de eerdere onderzoeksronden hoorden wij veel klachten over het grote aantal wisselingen van consultants en de onpersoonlijke benadering. Deze observatie past bij de doelstellingen van Samen voor Zuid. Toch komen in de gesprekken ook minder positieve geluiden naar voren.

In de eerste plaats ervaren werkzoekenden in alle drie de onderzoeksronden veel druk vanuit de gemeente. Zij hebben het gevoel van alles te 'moeten'. Dat levert stress op en belemmert hen volgens hen om zichzelf te ontwikkelen. Een tweede punt dat regelmatig terugkomt in de gesprekken is de 'onzekerheid' die hen belemmert om uit te stromen. Werkzoekenden geven aan bang te zijn om zonder inkomen te komen zitten als hun tijdelijke baan stopt. In een aantal gevallen prefereren zij de flexibiliteit en veiligheid van vrijwilligerswerk boven de onzekerheid en druk van werk. In sommige gevallen hebben zij ook het gevoel via hun vrijwilligerswerk 'nuttiger' te zijn voor de samenleving dan zij via regulier werk kunnen zijn. Verder vinden werkzoekenden dat zij weinig inzicht hebben in de afwegingen die consultants maken. Zo weten werkzoekenden soms niet voor welke trajecten of activiteiten ze nu precies aangemeld zijn en waarom, maar gaan ze toch maar omdat ze bang zijn dat dit anders consequenties heeft voor hun uitkering. Uiteraard kunnen dit slechts incidenten zijn, maar uit de door ons gevoerde gesprekken krijgen wij het beeld dat werkzoekenden graag meer regie zouden willen hebben over hun traject richting activering of participatie. Daarbij geven zij aan vaak meer behoefte te hebben aan 'ondersteuning' dan aan 'dwang'. Zij hebben de indruk dat de gemeente ten onrechte denkt dat zij niet willen werken.

Van werkgevers hebben wij slechts een beperkt beeld door het geringe aantal gesprekken dat wij hebben gevoerd in verhouding tot de grote variëteit aan werkgevers in Rotterdam. Het belangrijkste beeld dat uit deze gesprekken naar voren komt is dat het intensief en ingewikkeld is om werkzoekenden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen bij werkgevers. Door de groeiende krapte op de arbeidsmarkt zijn werkgevers wel meer bereid om buiten de doelgroep van direct plaatsbare werkzoekenden te kijken, maar geven aan dat deze groep wel veel begeleiding op de werkvloer nodig heeft. Werkgevers die relatief veel werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen en/of hebben, zijn hier goed op ingericht. Zij beschikken over de kennis en ervaring die nodig is om zowel de contacten met de gemeente te onderhouden als om nieuwe werknemers te begeleiden. Dit betreft dan vaak de grotere werkgevers zoals Facilicom Group en Erasmus MC. Samen voor Zuid heeft hierop nauwelijks invloed gehad.

In Rotterdam zijn daarnaast veel sociale ondernemers actief die zich richten op specifieke groepen werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. De sociaal ondernemers die wij gesproken

hebben, ervaren een grote complexiteit door ingewikkelde regelgeving en de grote hoeveelheid initiatieven en projecten die in Rotterdam spelen. Wel bestaat de indruk dat de wil van de gemeente om samen te werken bij de gemeente Rotterdam de laatste jaren is gegroeid. De Leer Praktijk Centra die zijn ontwikkeld onder de paraplu van Samen voor Zuid worden daarbij regelmatig als goed voorbeeld genoemd.

Hoewel de Leer Praktijk Centra niet in het oorspronkelijke Programmaplan Samen voor Zuid stonden, worden zij door de gemeente als door sociaal ondernemers beschouwd als een succes van Samen voor Zuid. In de Leer Praktijk Centra worden werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gedurende maximaal een jaar ondersteund in hun ontwikkeling richting de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring. De Leer Praktijk Centra worden uitgebaat door sociaal ondernemers. Zo is er een horecavoorziening in een verzorgingsflat, maar ook de zogeheten 'Beroepentuin' die zich richt op nieuwe beroepen als zonnepaneelinstallateur of warmtepompmonteur. Op dit moment zijn er negen Leer Praktijk Centra. Hoewel vrijwel alle betrokkenen positief zijn over de Leer Praktijk Centra blijft het aantal aanmeldingen van werkzoekenden achter bij de verwachtingen. Ook geven de betrokken sociaal ondernemers aan dat de belemmeringen om aan het werk te komen van werkzoekenden die deelnemen vaak groter zijn dan de consultants die hen doorverwijzen denken, waardoor het de vraag is of een traject van één jaar volstaat. Deze knelpunten zijn overigens inmiddels onderwerp van overleg tussen de gemeente en de LPC's.

4.3.3 Professionalisering van de uitvoering in Samen voor Zuid

Bij de start van Samen voor Zuid ontstond het idee om naast alle doelen, afspraken en initiatieven die waren afgesproken in het Programmaplan ook de kwaliteit van de uitvoering te stimuleren door een professionaliseringstraject. In het programma KNAP'RZ is afgesproken dat er door de onderzoekers niet alleen een lerende evaluatie zou worden uitgevoerd - waarvan deze publicatie het eindresultaat is - maar dat ook zou worden ingezet op de ontwikkeling van het professioneel handelen door uitvoerders. Om het professioneel handelen van uitvoerders te versterken zijn drie activiteiten uitgevoerd: een scholingstraject bestaand uit acht masterclasses en daaropvolgende workshops om wetenschappelijke kennis te delen, waarbij het aantal deelnemers varieerde tussen 90 tot 30. Verder zijn er 40 kleinschalige reflectiebijeenkomsten georganiseerd met 65 unieke deelnemers om de reflectie van uitvoerders op hun eigen handelen te versterken. Tenslotte zijn er twee leertafels uitgevoerd om de perspectieven van uitvoerders te confronteren met die van werkgevers en werkzoekenden. Van de ervaringen en opbrengsten van de reflectiebijeenkomsten en leertafels zijn afzonderlijke rapporten gemaakt als achtergrond bij deze eindevaluatie (zie Van Buren & Van der Aa, 2023).

Bij onze procesevaluatie in 2021 hebben wij een herhaling gehouden van een eerdere enquête naar professioneel handelen onder uitvoerders in Rotterdam (zie Van Berkel & Van der Aa, 2019). Hieruit bleek dat in 2021 een lichte toename was van professioneel handelen in vergelijking met 2019. Deze toename was te zien op de indicatoren 'op de hoogte zijn en blijven van actuele kennis en inzichten over dienstverlening', 'klantgericht werken en bejegening cliënten', en 'verantwoording afleggen uitleggen van beslissingen'. Opmerkelijk genoeg was in deze periode tevens een afname te zien op de indicator 'klantgericht werken richting werkgevers'. Overigens zijn de werkgeverscontacten binnen de regio Rotterdam geconcentreerd in het werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR), waardoor consultants van

W&I in Rotterdam weinig contacten hebben met werkgevers. In de enquête van 2021 is tevens een uitsplitsing gemaakt naar Rotterdam Noord en Rotterdam Zuid. Dat is interessant omdat de activiteiten van Knap'RZ specifiek waren gericht op de uitvoerders van Rotterdam Zuid, hoewel de activeringscoaches van Prestatie010 voor de hele stad werken. Uit deze vergelijking blijkt dat 'Klantgericht werken richting werkgevers' in Rotterdam Zuid nog sterker is afgenomen dan in overig Rotterdam. Wel zijn uitvoerders in Rotterdam Zuid meer methodisch gaan werken. Omdat er slechts een geringe periode is verstreken sinds de vorige meting, hebben wij de enquête niet nogmaals herhaald in het kader van deze eindevaluatie.

Wel kunnen wij inzichten ontleen uit de evaluaties van de reflectiesessies, masterclasses en leertafels om een beeld te schetsen van de ontwikkeling van professionaliteit bij uitvoerders van Samen voor Zuid. De volgende vier punten vallen daarbij op.

Ten eerste is het opvallend hoeveel behoefte er bij uitvoerders bestaat naar onderlinge uitwisseling en hoe sterk mogelijkheden daartoe worden gewaardeerd. Dat geldt uiteraard voor de reflectiebijeenkomsten, waarbij uitwisseling een belangrijk doel is, maar ook bij de masterclasses werd de mogelijkheid om perspectieven uit te wisselen en elkaar te ontmoeten sterk gewaardeerd.

Deelnemers geven ook aan dat zij hierdoor opener staan voor samenwerking met uitvoerders van andere afdelingen.

Ten tweede geven deelnemers aan de reflectiesessies aan dat zij door deze sessies meer inzicht hebben gekregen in de normatieve ambiguïteit van hun werk. Zij begrijpen nu beter dat de worstelingen die zij soms ervaren in hoe een werkzoekende te ondersteunen geen persoonlijke worstelingen zijn, maar inherent zijn aan de complexiteit van het werk. Hierdoor zijn zij ook beter in staat te reflecteren op de verschillende handelingsperspectieven.

Ten derde hebben de verschillende activiteiten bijgedragen aan meer begrip voor de verschillen in perspectieven en belangen tussen de verschillende organisatieonderdelen en stakeholders. Hoe voor de hand liggend ook, verschillende deelnemers geven aan dat het inzicht dat belangen – en daarmee perspectieven – niet altijd parallel lopen, hen heeft geholpen in het beter samenwerken. Ook bij beide leertafels viel op hoe verschillend de perspectieven van consultants, werkgevers en werkzoekenden zijn. Tot slot geven uitvoerders bij de evaluatie van de reflectiesessies aan maar weinig mogelijkheden te hebben om kennis op te doen die voor hen relevant is. Zij hebben geen toegang tot wetenschappelijke literatuur en/of vakbladen waarin relevante kennis wordt gedeeld. De kennisclips ter voorbereiding van de reflectiesessies voorzien hierin, evenals de kennisoverdracht tijdens de masterclasses.

Hoewel wij op grond van deze kwalitatieve en kwantitatieve gegevens geen uitspraken kunnen doen over de relatie tussen de professionaliseringsinspanningen en de resultaten van Samen voor Zuid, kunnen wij wel concluderen dat de professionaliseringsactiviteiten in een behoefte voorzien bij uitvoerders.

Uitvoerders geven aan beter in staat zijn om samen te werken als gevolg van de professionaliseringsactiviteiten.

5. Analyse en reflectie

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving gegeven van de uitvoering en de resultaten van het programma Samen voor Zuid. Daaruit komt een wisselend beeld naar voren. De centrale doelstelling van het programma – verlaging van het aantal uitkeringen tot 37,4% is niet behaald, dus daarmee zou het programma als ‘mislukt’ kunnen worden beschouwd. Tegelijkertijd zien we dat in de afgelopen jaren ook positieve resultaten zijn behaald: het verschil tussen Rotterdam-Zuid en overig Rotterdam is op vrijwel alle relevante indicatoren kleiner geworden en in gesprekken wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de verschillende betrokken afdelingen en instellingen beter is geworden. In dit hoofdstuk plaatsen wij de resultaten in een breder perspectief. Allereerst bespreken wij welke factoren naar onze inschatting van invloed zijn geweest op de uitvoering en de resultaten van Samen voor Zuid. Vervolgens reflecteren wij op de resultaten zoals die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen. Tot slot bespreken wij enkele mogelijke verklaringen voor de gevonden resultaten.

5.1 De dynamische omgeving van Samen voor Zuid

Samen voor Zuid vond plaats in een turbulente tijd. Zo had niemand bij de totstandkoming van Samen voor Zuid voorzien dat het COVID-19 virus Nederland en de wereld in zijn greep zou houden, of dat de kinderopvangtoeslagaffaire zulke ingrijpende gevolgen zou hebben voor het denken over de dienstverlening van de overheid. Maar ook andere gebeurtenissen hebben invloed gehad op het verloop en waarschijnlijk ook op de resultaten van Samen voor Zuid. In hoofdstuk 2, bij de beschrijving van de ontwikkeling van de pijlers, hebben wij beschreven welke relevante beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. In deze paragraaf bespreken wij drie elementen die volgens ons van invloed zijn geweest op de resultaten van Samen voor Zuid.

In de eerste plaats heeft uiteraard het COVID-19 virus grote invloed gehad op de uitvoering van Samen voor Zuid. Enerzijds ging de mogelijkheid tot persoonlijk contact voor een aanzienlijk deel van de werkzoekenden verloren, anderzijds was veel uitvoeringscapaciteit nodig om het groeiende aantal uitkeringsaanvragen te behandelen. In het algemeen hebben inwoners op Rotterdam-Zuid iets ongunstigere kenmerken als het gaat om de positie op de arbeidsmarkt dan inwoners van Rotterdam-Noord. Opmerkelijk is dat we dit in de cijfers voor wat betreft instroom, uitstroom en bijstandsvolume in de coronaperiode eigenlijk nauwelijks terug zien; de beide delen van Rotterdam ontwikkelen zich min of meer parallel. Ook het herstel in de periode na corona laat geen opmerkelijke verschillen zien. Daarmee is onze conclusie dat de coronapandemie vooral heeft geleid tot een vertraging van de realisatie van de doelstellingen van Samen voor Zuid omdat voor een deel van de programmaperiode de beschikbare instrumenten en capaciteit niet konden worden ingezet voor de doelen van Samen voor Zuid. Er zijn als gevolg van de coronapandemie echter geen duidelijke verschillen ontstaan tussen Noord en Zuid die realisatie van de doelstellingen nog moeilijker maakten, hoewel dat op grond van de kenmerken van de

bevolking wel verwacht had kunnen worden. Kortom, de coronaperiode heeft weliswaar grote invloed gehad op de uitvoering van het programma Samen voor Zuid, maar door de formulering van de centrale doelstelling van het programma in relatieve termen ten opzichte van de overige delen van Rotterdam is de invloed ervan op het al dan niet bereiken van de centrale doelstelling beperkt gebleven.

Een element dat in onze ogen invloed heeft gehad op de haalbaarheid van de doelstellingen, is het feit dat in de programmaperiode een aantal maatregelen is genomen op het niveau van de stad als geheel. Dit hangt ook samen met de wisseling van de kleur van het college van B&W in de programmaperiode. De centrale doelstelling van Samen voor Zuid is geformuleerd als een bestandsdaling en opzichte van Rotterdam Noord. Om deze doelstelling te bereiken, is het nodig dat de dienstverlening op Rotterdam-Zuid anders is dan in Rotterdam-Noord. Indien beide delen van de stad in gelijke mate profiteren van intensievere of kwalitatief betere dienstverlening, kunnen de uitstroom, participatie of klanttevredenheid weliswaar stijgen in beide delen van de stad, maar neemt het verschil tussen beide delen van de stad niet af. Toch is dit precies wat op een aantal belangrijke punten is gebeurd tijdens de periode van Samen voor Zuid. Zo heeft de opheffing van het onderscheid tussen matching en pre-matching door de vorming van de M&A teams wellicht een positief effect gehad op de uitstroom naar werk voor Rotterdam als geheel. Dit is immers een organisatieverandering geweest die het gehele Cluster Werk en Inkomen raakte. Een soortgelijke redenering kunnen we aanhouden bij de vorming van het Instrumentenhuis. Als de oprichting van het Instrumentenhuis, zoals bedoeld, leidt tot een beter overzicht bij consultants, daarmee een betere afweging en een meer passend aanbod aan instrumenten, dan is dat een ingreep die zowel positief is voor Rotterdam-Noord als Rotterdam-Zuid, en daarmee niet bijdraagt aan het verkleinen van het verschil tussen Noord en Zuid.

Tot slot is in de periode van Samen voor Zuid landelijk veel aandacht gekomen voor de kwaliteit van dienstverlening en 'de menselijke maat' bij de uitvoering van het bijstandsbeleid. In Rotterdam was in het beleidskader Mensenwerk onder wethouder Moti een positieve, klantvriendelijke benadering van werkzoekenden al tot speerpunt gemaakt in de periode 2019-2022, opnieuw voor de hele stad. Maar ook de uitkomsten van het parlementair onderzoek naar de Kinderopvangtoeslagaffaire en de publieke verontwaardiging over een aantal fraudezaken in de bijstand hebben bijgedragen aan een discussie over de vermeende strengheid van de bijstand. Verder hebben de stijgende energieprijzen en kosten voor levensonderhoud als gevolg van de oorlog in Oekraïne de aandacht voor armoede en schulden nog verder versterkt. Enerzijds leidden deze ontwikkelingen ertoe dat gemeenten in het algemeen terughoudender zijn geworden bij het opleggen van sancties en maatregelen. Dat zien we ook terug in Rotterdam. Anderzijds zijn gemeenten juist meer nadruk gaan leggen op aanpak van de brede, achterliggende problematiek van werkzoekenden. Het programma Samen voor Zuid beoogt zowel een intensivering van het repressieve instrumentarium als van de aanpak van achterliggende problematiek. De repressieve aanpak is in de programmaperiode minder nadrukkelijk van de grond gekomen dan beoogt, mede door de gewijzigde inzichten over de strengheid van de bijstand zowel in Rotterdam als landelijk. Terwijl juist het instrumentarium gericht op de aanpak van de brede problematiek niet uniek meer was voor Rotterdam-Zuid, maar eigenlijk door heel Nederland aandacht kreeg, en dus ook in de andere delen van Rotterdam. De dienstverlening in Rotterdam-Zuid was weliswaar nog steeds intensiever en een aantal initiatieven was exclusief gericht op Rotterdam-Zuid, maar de consultants in

de overige delen van de stad zijn uiteraard net zo goed onderdeel van het publieke en professionele debat waarin deze verschuivingen worden bediscussieerd. Voor deze onderdelen geldt dan ook dat het verschil in dienstverlening tussen Rotterdam-Noord en Rotterdam-Zuid in de praktijk waarschijnlijk kleiner was dan bij de invoering van Samen voor Zuid was voorzien.

5.2 Reflectie op de resultaten van Samen voor Zuid

In hoofdstuk 2 hebben wij reeds aangegeven dat Samen voor Zuid een programma is met twee gezichten. Enerzijds is het een klassiek 'programma' met heldere smart-doelstellingen, anderzijds is het een 'ontwikkeling' gericht op samenwerking en verbetering van de uitvoering.

Vanuit het 'programma' perspectief hebben wij in het vorige hoofdstuk laten zien dat het aannemelijk is dat Samen voor Zuid heeft geleid tot een kleine daling van het aantal bijstandsgerechtigden in Rotterdam Zuid in vergelijking met de rest van Rotterdam. De hoofddoelstelling van het programma is daarmee niet gehaald, maar er is wel een ontwikkeling in de gewenste richting ingezet. In de periode voorafgaand aan Samen voor Zuid ontwikkelden de werkgelegenheidsgraad en het aantal bijstandsuitkeringen in beide delen van de stad zich in een vergelijkbaar tempo, hoewel de bijstandspopulatie op Rotterdam-Zuid een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft doordat het opleidingsniveau gemiddeld lager. In de periode van Samen voor Zuid nemen de werkgelegenheidsgraad meer toe en het aantal bijstandsuitkeringen meer af in Rotterdam-Zuid dan in de rest van de stad. In beide gevallen geldt dat deze ontwikkeling weliswaar positief, maar ook beperkt is. Op andere mogelijk relevante uitkomstmaten zoals instroom in de bijstand en uitstroom naar werk zien wij geen verschillen in de ontwikkeling tussen Rotterdam-Zuid en de rest van de stad, ondanks de iets ongunstigere uitgangspositie van de bijstandspopulatie in Rotterdam Zuid.

Ook als wij kijken naar de smart-doelstellingen die zijn geformuleerd zien we een wisselend beeld. Het verlagen van de caseload van consultants om op die manier meer persoonlijke aandacht te geven is een belangrijk mechanisme in het programma. Deze smart-doelstelling is behaald. Zeker voor de M&A-teams is door Samen voor Zuid de caseload duidelijk verlaagd, ook in vergelijking met de rest van de stad. Voor de overige smartdoelstellingen is het beeld wisselender. Van de 12 overige smartdoelstellingen zijn er 6 behaald en 6 niet behaald. Daarnaast zijn in het programmaplan nog allerlei andere initiatieven benoemd, waarbij het beeld divers is. Sommige initiatieven zijn uitgevoerd zoals bedoeld, andere initiatieven zijn in het geheel niet uitgevoerd, weer andere initiatieven zijn onderdeel geworden van een grotere beweging, zoals de vorming van de M&A-teams of de oprichting van de Leerpraktijkcentra. Al met al is het beeld vanuit het programmaperspectief echter niet onverdeeld positief.

Als we vanuit het perspectief van de 'ontwikkeling' kijken, is het beeld positiever. Hoewel de uitvoering op lang niet alle punten vlekkeloos verloopt, zijn er duidelijk zaken verbeterd. Er is meer aandacht en tijd voor werkzoekenden, er wordt beter samengewerkt tussen de verschillende afdelingen en de interne processen zijn beter gestroomlijnd. Daarnaast zijn er min of meer onvoorziene positieve neveneffecten van Samen voor Zuid. De Leerpraktijkcentra zijn daarvan het meest in het oog springende voorbeeld.

5.3 Analyse

In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk staan wij stil bij de vraag hoe wij de opbrengsten van Samen voor Zuid nu moeten duiden en begrijpen. In onze ogen zijn er – vanuit een wat hoger abstractieniveau bekeken – drie sets van factoren die ertoe hebben geleid dat Samen voor Zuid is gelopen zoals wij in dit rapport hebben beschreven. Dit betreft 1. de relatie tussen interventies en doelstellingen; 2. de governance van het programma en 3. de aandacht voor de uitvoering. We werken deze drie sets van factoren hieronder verder uit.

De relatie tussen interventies en doelstellingen

Zoals reeds verschillende malen beschreven bestaat het programmaplan van Samen voor Zuid enerzijds uit een groot aantal maatregelen die gezamenlijk moeten uitmonden in het behalen van de doelstelling van een forse reductie van het aantal uitkeringen. Nergens in het programmaplan worden echter kwantitatieve relaties gelegd tussen de genoemde interventies en de centrale doelstelling – een reductie van de uitkeringsafhankelijkheid op Zuid tot 37.4%. Ook worden niet of nauwelijks assumpties geëxpliciteerd over de te verwachten opbrengsten van individuele maatregelen, er worden vooral inspanningsdoelstellingen geformuleerd over bijvoorbeeld de hoeveelheid in te zetten heronderzoeken en het aantal doorverwijzingen van de wijkteams naar M&A. Wat er vervolgens voor resultaten worden verwacht van deze maatregelen en waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd, blijft onduidelijk. Met andere woorden: het ontbreekt aan een – bij voorkeur wetenschappelijk onderbouwde - *theory of change* waarin wordt uitgewerkt of, hoe en waarom de beoogde resultaten kunnen worden bereikt.

In Samen voor Zuid – zowel in het programmadocument als bij beleidsmakers, managers en uitvoerders - lijken twee benaderingen van het vraagstuk van de grote uitkeringsafhankelijkheid op Zuid door elkaar heen te lopen. In de eerste benadering staat de assumptie centraal dat er in het uitkeringsbestand op Rotterdam-Zuid een aanzienlijke groep zit met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt die om uiteenlopende redenen niet werken maar dat in principe wel zouden kunnen. Via een systeem van prikkels, sanctionering, controle en inzet van matchingsinstrumenten zou deze groep richting betaald werk geleid kunnen worden. Wij noemen dat ook wel de *work-first* benadering. De tweede benadering benadrukt juist de grote afstand tot de arbeidsmarkt van een groot deel van de werkzoekenden in Rotterdam-Zuid. Door allerlei persoonlijke omstandigheden en achtergronden ervaren deze werkzoekenden barrières om te participeren, zowel in de samenleving als op de arbeidsmarkt. Via persoonlijke aandacht en het wegnemen van barrières zoals schulden of mentale belasting kunnen werkzoekenden worden geactiveerd. Wij noemen dit ook wel de *life-first* benadering.

Voor beide benadering bestaat in de wetenschappelijke literatuur enige steun, maar de gevonden effecten zijn in het algemeen relatief klein. Daarnaast zijn de gevonden effecten lang niet altijd robuust, dat wil zeggen dat in sommige studies wel een effect wordt gevonden maar in andere studies niet of juist een tegengesteld effect. Een deel van de werkzame mechanismen uit Samen voor Zuid sluit aan bij interventies die reeds in andere contexten hebben bewezen effectief te zijn, terwijl voor een ander deel van de werkzame mechanismen niet duidelijk is of ze werken en dus ook niet welke resultaten ervan verwacht mogen worden in termen van uitstroom naar werk. Als het bijvoorbeeld gaat om ‘persoonlijke

aandacht' vinden Fenger & Strüwer (2016, 2017) en Van de Valk & Fenger (2019 a, b, c) in verschillende studies dat dit voor mensen die relatief lang een bijstandsuitkering hebben weliswaar leidt tot kleine stapjes vooruit in hun participatie, maar slechts beperkt tot uitstroom naar werk. De kleine stapjes zouden uiteindelijk kunnen resulteren in uitstroom naar werk, maar daarvoor was in deze studies de onderzochte periode van een jaar te kort. Niet uit te sluiten dat ook in Samen voor Zuid de persoonlijke aandacht heeft geleid tot vergroting van de participatie in de samenleving en een verhoogde zelfredzaamheid, maar hierover waren geen onderzoeksdata beschikbaar. Als we vanuit deze *theory of change* bril kijken naar het programma Samen voor Zuid, dan moeten we concluderen dat er eigenlijk geen onderbouwing was voor de centrale kwantitatieve doelstelling van het programma. De te verwachten effecten werden naar ons inzicht positiever ingeschat dan op grond van de beschikbare kennis realistisch was.

De governance van Samen voor Zuid

In verschillende gesprekken die wij hebben gevoerd, is aandacht besteed aan de governance van Samen voor Zuid. Daarbij werd verschillende keren gewezen op de ingewikkelde verhouding tussen het programma, de programmamanager, het programmabureau, de verschillende gemeentelijke clusters en NPRZ. De oorzaken voor de achterblijvende resultaten van Samen voor Zuid werden in de gesprekken dan vooral gezocht in de formele verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Sommigen vonden dat het programmabureau en de programmamanager te weinig bevoegdheden, anderen vonden juist dat er teveel bevoegdheden lagen bij de programmamanager. En omgekeerd: sommigen wilden een grote invloed vanuit NPRZ ('het gaat immers om het onderdeel 'werk' van NPRZ') en anderen pleitten voor een meer directe aansturing vanuit de lijnorganisatie ('het zijn immers de uitvoerders van W&I en/of MO die het werk moeten doen').

Het is de vraag of in een dergelijke context alleen 'structuur' het probleem is. In feite hebben wij hier te maken met een complex samenwerkingsvraagstuk, waarin de belangen niet parallel lopen en de hulpbronnen ongelijk verdeeld zijn. Niet voor niets spreken Bannink, Bosselaar & Bos (2018) over 'het probleem samenwerken': de samenwerking die als oplossing voor een probleem werd gezien, wordt zelf een probleem. Volgens Ansell & Gash (2008), die een groot aantal samenwerkingsvraagstukken hebben onderzocht, is in een dergelijke situatie de institutionele vormgeving weliswaar van belang, maar draait het ook sterk om het vorm geven – en blijven geven – aan de verhoudingen tussen de partijen. Bijlage 3 bevat een samenvatting van het model van 'collaborative governance' zoals dat door deze auteurs is ontwikkeld.

Een belangrijk onderdeel van het model van Ansell & Gash is de analyse van de uitgangssituatie. Een globale toepassing van dit model op Samen voor Zuid laat zien dat bij de start van het programma de uitgangspunten wellicht minder op samenwerking waren gericht dan op grond van het programmaplan kon worden verondersteld. De hulpbronnen waren ongelijk verdeeld, waardoor de noodzaak tot samenwerking ook ongelijk was verdeeld. Het feit dat verschillende partijen het programmaplan hadden ondertekend, betekende niet automatisch dat de samenwerking in de uitvoeringsfase ook soepel verliep. Zeker in een situatie waarin de uitgangssituatie niet gelijkwaardig is, vraagt samenwerking constante aandacht en commitment aan het proces en de uitgangspunten van alle partijen. Uitgaande van het model van collaborative governance bestaat bij ons de indruk dat de commitment aan het proces en de gedeelde uitgangspunten bij de betrokken partijen geleidelijk zijn afgenomen. Het grote aantal personele wisselingen – waaronder de directeur van het Cluster Werk en Inkomen en de programmamanager -

heeft daarin ook een rol gespeeld. Hoewel gedurende Samen voor Zuid op verschillende momenten aandacht is besteed aan de samenwerking en de onderlinge relaties, is het onvoldoende gelukt om de samenwerking, met name op het niveau van de stuurgroep – optimaal te laten verlopen.

Uitvoering

Uit veel publicaties is bekend hoe weerbarstig de uitvoering van beleid is. Dat komt deels doordat beleid vaak door vele lagen moet voordat het uiteindelijk bij de burger belandt. Pressman & Wildavsky lieten in 1973 al zien dat zelfs als goedbedoelende managers en uitvoerders slechts kleine wijzigingen aanbrengen in de interpretatie van maatregelen, het eindresultaat na verschillende lagen toch significant afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling. Maar nog belangrijker in de wetenschappelijke literatuur is het inzicht dat uitvoerders op de werkvloer – zogeheten street-level bureaucraten - de ruimte hebben en gebruiken om het beleid binnen bepaalde kaders naar eigen inzicht in te vullen. Ze hebben de ruimte omdat zij een informatievoorsprong hebben – ze zijn immers alleen in de spreekkamer met de cliënt – en het beleid vaak in algemene termen is omschreven zodat er nog voldoende discretionaire ruimte is om te kunnen inspelen op persoonlijke omstandigheden van de cliënt. De wijze waarop uitvoerders deze discretionaire ruimte invullen hangt van veel verschillende zaken af, waaronder persoonlijke opvattingen, organisatievoorschriften, routines en professionele standaarden. Een beleidswijziging als Samen voor Zuid is voor uitvoerders een relevante factor die zij mee laten wegen in hun afwegingen, maar zeker niet de enige factor. In zijn gezaghebbende boek 'When the state meets the street' betoogt Zacka (2017) zelfs dat uitvoerders in de loop der jaren een soort voorkeursstijlen – morele disposities – ontwikkelen die leidend zijn voor de invulling van discretionaire ruimte. Het simpelweg aanpassen van voorschriften of streefcijfers is dan niet voldoende om die morele disposities te veranderen, dat vraagt om een uitgebreider proces van reflectie, intervisie en persoonlijke ontwikkeling. In het programma KNAP'RZ is daar weliswaar aandacht aan besteed, maar dat zijn processen die om een lange adem vragen, voortdurend aandacht behoeven en niet direct tot zichtbare resultaten leiden. Dus ook de tijd, energie en aandacht die nodig is om uitvoerders de gewenste omslag te laten maken, speelt in onze ogen een rol in het functioneren en de resultaten van Samen voor Zuid.

6. Conclusies en lessen

In dit afsluitende hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste conclusies van de eindevaluatie van het programma Samen voor Zuid. In hoofdstuk 1 hebben wij de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat zijn de resultaten van het programma ‘Samen voor Zuid’?
- Hoe kunnen deze resultaten worden verklaard?
- Welke lessen zijn er voor de belangrijkste stakeholders te trekken uit het programma ‘Samen voor Zuid’?

In paragraaf 6.1 beschrijven wij de resultaten van het programma Samen voor Zuid (onderzoeksvraag 1). In paragraaf 6.2 bespreken we enkele mogelijke verklaringen voor deze resultaten (onderzoeksvraag 2). Tot slot presenteren wij in paragraaf 6.3 een zestal lessen voor de toekomst die volgens ons uit deze eindevaluatie kunnen worden getrokken (onderzoeksvraag 3).

6.1 De resultaten van Samen voor Zuid

Samen voor Zuid is een ingewikkeld programma, met veel verschillende doelstellingen, ambities, initiatieven, afspraken en intenties van verschillende niveaus en met een verschillende mate van concreetheid. Het programma is uitgevoerd in een dynamische context die werd gekenmerkt door dynamiek in de gemeentelijke politiek en de gemeentelijke organisatie in Rotterdam, de Coronacrisis en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. De resultaten van het programma kunnen in de volgende negen punten worden samengevat:

1. Door het programma Samen voor Zuid is er aantoonbaar meer persoonlijke aandacht gekomen voor werkzoekenden in Rotterdam-Zuid. Er zijn meer klantcontacten en de gemiddelde caseload is lager voor werkzoekenden op Rotterdam-Zuid, zowel in vergelijking met het verleden als in vergelijking met de overige delen van Rotterdam. Het aantal ingezette instrumenten is gemiddeld genomen gedaald ten opzichte van de periode van voor Samen voor Zuid.
2. Niet alleen ligt het uitkeringsniveau in Rotterdam-Zuid aanzienlijk hoger dan in de rest van Rotterdam, in onze nulmeting hebben wij laten zien dat ook de afstand van de werkzoekenden tot de arbeidsmarkt in Rotterdam-Zuid is in het algemeen genomen groter dan in de overige delen van Rotterdam. De problematiek is dus niet alleen in kwantitatief opzicht groter in Rotterdam-Zuid dan in de rest van Rotterdam, maar ook in kwalitatief opzicht. Vanuit dat perspectief is extra inzet voor de werkzoekenden op Rotterdam-Zuid begrijpelijk.
3. Door het programma Samen voor Zuid is de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke instanties verbeterd. Dit geldt zowel voor de samenwerking binnen het cluster Werk en Inkomen als voor de samenwerking tussen Werk en Inkomen en Prestatie 010, waar werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zitten. Hierdoor ontstaat een meer doorlopende arbeidsontwikkellijn, waarbij op uitvoerend niveau onderling meer begrip is voor de doelstellingen van duurzame uitstroom naar werk waar mogelijk en actieve(re) participatie in de samenleving daar waar uitstroom naar werk niet haalbaar is. Ook de andere afdelingen

binnen MO (Jongerenloket, wijkteams) en W&I weten elkaar op uitvoerend niveau beter te vinden dan voor Samen voor Zuid, hoewel het aantal trajecten waarin echt gezamenlijk wordt opgetrokken in concrete gevallen nog beperkt is.

4. Samen voor Zuid heeft geleid tot de (door-)ontwikkeling van een aantal instrumenten voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De samenwerking met sociale ondernemers in de leerpraktijkcentra wordt door sommige respondenten als positieve opbrengst gezien van Samen voor Zuid, maar ook de voortzetting van de pilot Hand in Hand is een positief voorbeeld. In Hand in Hand werken consultants van de wijkteams en van Werk en Inkomen samen bij werkzoekenden die weliswaar de instrumenten van het wijkteam nodig hebben voor ondersteuning maar ook kansen hebben op de arbeidsmarkt. Wel geldt in beide gevallen dat het bereik nog relatief laag is.
5. De kwaliteit van de dienstverlening lijkt verbeterd te zijn, al zijn de gegevens hierover beperkt. Klanten lijken op Rotterdam-Zuid tevredener en de investeringen in de professionalisering van consultants op Rotterdam-Zuid wordt in elk geval in de gesprekken met consultants als positief ervaren voor de kwaliteit van het uitvoeringsproces.
6. Echter: de centrale doelstelling van het programma – verlagen van de uitkeringsafhankelijkheid op Rotterdam-Zuid tot 37.4% van de totale bijstandspopulatie in Rotterdam is niet behaald. Wel daalt deze relatieve uitkeringsafhankelijkheid gestaag, maar dat is een ontwikkeling die al sinds 2014 aan de gang is.
7. Wij hebben geen doorslaggevend bewijs gevonden dat door Samen voor Zuid de uitkeringsafhankelijkheid ten opzichte van de rest van Rotterdam is afgenomen. Wij zien weliswaar dat de afname in het gebied van Samen voor Zuid sterker is dan in een samengestelde mix van vergelijkbare wijken, maar dat verschil is niet statistisch significant.
8. Op een aantal overige indicatoren is het beeld van de vergelijking tussen Rotterdam-Zuid en de rest van Rotterdam-Zuid wisselend. De werkgelegenheidsgraad in Rotterdam-Zuid is sterker toegenomen dan in de rest van Rotterdam, terwijl de uitkeringsafhankelijkheid (dus inclusief WW) en de bijstandsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid sterker zijn gedaald. De uitstroom uit de bijstand naar werk en de instroom in de bijstand hebben zich daarentegen in de rest van Rotterdam gunstiger ontwikkeld dan in Rotterdam-Zuid.
9. In het Programmaplan zijn diverse afspraken en smartdoelstellingen opgenomen. Een aanzienlijk deel daarvan is behaald, terwijl een aantal afspraken en doelstellingen achterhaald zijn door organisatorische wijzigingen. Van de niet-behaalde doelstellingen springen de afspraken rond het aantal heronderzoeken het meest in het oog. Uitsluitend in het jaar 2020 is voldaan aan de doelstellingen ten aanzien van het aantal heronderzoeken.

6.2 Factoren die van invloed zijn

In deze eindevaluatie is op basis van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek geanalyseerd welke factoren van invloed zijn geweest op het verloop en de resultaten van Samen voor Zuid. In de afgelopen hoofdstukken zijn veel verschillende relevante factoren besproken die alle mogelijk van invloed zijn geweest. In onze ogen zijn er vier factoren geweest die van invloed zijn geweest op het verloop en de resultaten van Samen voor Zuid. Deels zijn deze factoren het gevolg van externe gebeurtenissen in de

omgeving van Samen voor Zuid, deels hebben ze ook te maken met de inrichting en uitvoering van Samen voor Zuid.

Een eerste factor die van invloed is geweest, is – hoe kan het ook anders – de COVID-19 pandemie. Waarschijnlijk het belangrijkste is dat de pandemie heeft geleid tot een vertraging in de uitvoering van de plannen van Samen voor Zuid. Medewerkers moesten ineens ook andere taken op zich nemen, persoonlijke dienstverlening werd lastiger, op managementniveau ging er veel energie zitten in het aanpassen van de werkprocessen en er was een forse uitval van medewerkers. Daarnaast heeft de pandemie invloed gehad op de arbeidsmarkt. In het algemeen reageert de arbeidsmarkt in Rotterdam-Zuid heftiger op economische ontwikkeling dan in de overige delen van Rotterdam. Dat zien we ook in de Coronaperiode: de inhaalslag waar Rotterdam-Zuid mee bezig was kwam in de coronaperiode tot stilstand en daarna lopen de ontwikkelingen in Noord en Zuid vrijwel parallel. Dat geldt met name voor indicatoren als de instroom in de bijstand en de uitstroom naar werk. Op deze indicatoren lopen onze gegevens tot en met 2021. Vanaf 2022 herstelt de arbeidsmarkt zich langzaam en loopt het bijstandsvolume zowel in Noord als in Zuid geleidelijk terug, maar in Noord lijkt dit iets sneller te gaan dan in Zuid. Dit wijst erop dat ook in 2022 de inhaalslag vanuit Rotterdam-Zuid nog niet volledig is ingezet.

Een tweede groep factoren die van invloed is op het verloop en de resultaten van Samen voor Zuid betreft het complexe karakter van de huidige populatie bijstandsgerechtigden in het algemeen, en in Rotterdam-Zuid in het bijzonder. Wij hebben in onze nulmeting reeds laten zien dat de uitgangskennmerken van de bijstandspopulatie in Rotterdam-Zuid voor wat betreft de kansen op de arbeidsmarkt ongunstiger is dan die voor overig Rotterdam. Desondanks is de bijstandsafhankelijkheid in Rotterdam-Zuid gedaald ten opzichte van overig Rotterdam. Echter, de werkzoekenden die als eerste uitstromen naar werk zijn waarschijnlijk de meest kansrijke werkzoekenden. Daar komt nog bij dat het SCP (2023) in het rapport ‘Een brede blik op de bijstand’ heeft laten zien dat bijstandsgerechtigden vaak meer problemen hebben dan alleen het feit dat zij geen werk hebben. Zo maken bijstandsgerechtigden vaker gebruik van geestelijke gezondheidszorg en gebruiken zij vaker medicijnen dan niet-bijstandsgerechtigden, hebben zij vaker problematische schulden en zijn zij vaker geregistreerd als verdachte van een misdrijf. In Samen voor Zuid zijn weliswaar verschillende interventies opgenomen die zich specifiek op het complexe karakter van de problematiek van werkzoekenden richten, maar ook interventies die zijn gericht op het activeren van werkzoekenden met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Er is weinig zicht op de relatieve omvang van beide groepen in Rotterdam-Zuid en in overig Rotterdam, maar consultants benadrukten in de gesprekken die wij hebben gevoerd heel vaak de complexiteit van de problematiek van de doelgroep. Werken aan de persoonlijke belemmeringen brengt dan weliswaar de arbeidsmarkt dichterbij, maar resulteert niet direct in uitstroom naar werk.

Ten derde gaat het programma Samen voor Zuid ervan uit dat door de inzet van andere instrumenten en intensievere dienstverlening in Rotterdam-Zuid het verschil tussen Rotterdam-Zuid en de overige delen van de stad wordt verkleind. In deze evaluatie zijn wij verschillende factoren tegengekomen die er juist voor zorgen dat de werkwijzen in beide delen van de stad meer op elkaar zijn gaan lijken dan vooraf de bedoeling was. Bijvoorbeeld de organisatorische ingrepen bij het Cluster Werk en Inkomen, de verschuivende politieke prioriteiten en de in-, uit- en doorstroom van medewerkers op zowel uitvoerend als op managementniveau hebben effect gehad op de stad als geheel. Ondanks de intensievere dienstverlening op Zuid zijn andere elementen uit het programmaplan, zoals een persoonlijke benadering en een deel van de beschikbare instrumenten, geleidelijk aan onderdeel geworden van de

werkwijze van de stad als geheel. Dat is onvermijdelijk bij een langdurig en veelomvattend programma als Samen voor Zuid, maar bemoeilijkt wel het behalen van de relatieve doelstelling van Rotterdam Zuid ten opzichte van de overige delen van de stad.

Tot slot zijn naar ons inzicht de inrichting en het functioneren van de governance van invloed geweest op het verloop en de resultaten van Samen voor Zuid. De gemeente Rotterdam is een grote organisatie met relatief veel autonomie voor de clusters en binnen de clusters een groot aantal verschillende afdelingen en teams. Min of meer los daarvan staat dan nog het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, dat bij Samen voor Zuid uiteraard een belangrijke speler was. In het programmaplan Samen voor Zuid is niet gesproken over manieren om deze structuur goed te laten werken. Er is een governancestructuur voorgesteld waarbij de belangrijkste partners in verschillende gremia een rol kregen en waarbij het de assumptie leek dat dit vanaf de eerste dag van Samen voor Zuid optimaal zou functioneren. Er is bij aanvang relatief weinig oog geweest voor de verschillen in belangen, visies en bevoegdheden. In de loop van Samen voor Zuid kwamen die verschillen steeds nadrukkelijker naar voren en gingen ze ook een stempel drukken op de onderlinge verhoudingen. Uiteindelijk hebben de verschillende partners beter 'geleerd' om te gaan met de onderlinge verschillen, maar de governance van Samen voor Zuid is in onze ogen minder 'samen' geweest dan oorspronkelijk de bedoeling was.

6.3 Lessen voor de toekomst

Deze eindevaluatie laat een wisselend beeld zien van het programma Samen voor Zuid. De centrale doelstelling is niet gehaald, maar op een aantal andere indicatoren zijn wel belangrijke stappen gezet. Daarnaast hebben verschillende betrokkenen aangegeven dat Samen voor Zuid een waardevol leerproces is geweest voor de verschillende partners. Daarop voortbordurend presenteren wij aan het slot van deze eindevaluatie zeven lessen voor de toekomst. We maken daarbij onderscheid tussen het niveau van de inhoud van een eventueel vervolgprogramma, de governance, en de uitvoering ervan.

Lessen voor de inhoud van een vervolgprogramma

1. Blijf investeren, de doelgroep heeft het nodig

De bijstandspopulatie in Rotterdam-Zuid is niet alleen relatief groot in vergelijking met de overige delen van de stad, maar is ook relatief complex in vergelijking met de overige delen van de stad. Het programma Samen voor Zuid, deze eindevaluatie, de mid-term review van het onderdeel werk en veel andere wetenschappelijke en beleidspublicaties wijzen in dezelfde richting: een groot deel van de bijstandsgerechtigden die nu in de bijstand zit, heeft ondersteuning nodig. Uitstroom naar werk zal daarbij niet voor iedereen haalbaar zijn, maar ook (meer) participeren in de samenleving is waardevol. Vanuit de doelstelling om de twee delen van de stad meer in evenwicht te brengen zal er dus relatief meer inzet op Zuid moeten worden gepleegd, en gegeven de achterstand van de doelgroep relatief meer inzet dan puur vanuit getalsmatige overwegingen noodzakelijk.

2. Investeer in stappen vooruit – en maak die beter meetbaar

Voor veel werkzoekenden in de bijstand is werk niet of niet direct bereikbaar. Dat wil niet zeggen dat investeren in deze groep geen zin heeft. Zo laten Bastiaans, Dür en Gielen (2023) bijvoorbeeld zien dat werkzoekenden die meer participeren in de samenleving minder gebruik maken van medicijnen tegen geestelijke problemen en dat hun kinderen het beter doen op school. Het aanpakken van persoonlijke belemmeringen voor participatie is dus zelfs waardevol als het niet direct leidt tot uitstroom naar werk. Daarbij is het belangrijk om ook andere opbrengsten van investeren in werkzoekenden dan uitstroom naar werk beter meetbaar te maken. Verschillende CBS-registratiedata bieden hiervoor mogelijkheden, maar er zijn ook gestandaardiseerde enquêtevragen die hierbij behulpzaam kunnen zijn.

3. Expliciteer causale mechanismen en assumpties

In de periode van Samen voor Zuid zijn de basisvoorwaarden gecreëerd voor een beter inzicht in de effecten van verschillende instrumenten. Ook is er een aanzienlijke hoeveelheid wetenschappelijke literatuur beschikbaar over de opbrengsten van bepaalde instrumenten – al is het bewijs lang niet altijd eenduidig. Op basis hiervan kan een realistische inschatting worden gemaakt van de te verwachten opbrengsten van extra investeringen en/of de noodzakelijke omvang van extra investeringen om aan de doelstellingen te voldoen. Daarmee ontstaat een beter geïnformeerde discussie over de mogelijke opbrengsten van bepaalde instrumenten en over de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen.

Governance

4. Borg het eigenaarschap van de samenwerking

Werkzoekenden op Zuid hebben de ondersteuning van veel verschillende partners nodig. Dat vraagt ook op managementniveau om goede samenwerking. De complexiteit, dynamiek en onvoorspelbaarheid gaat ook in de komende jaren niet weg, dus gemaakte afspraken bieden lang niet altijd houvast om richting te geven aan de samenwerking. Daarom is het belangrijk om het eigenaarschap van de samenwerking goed te borgen: er moet een plek in de organisatie zijn waarin de belangen van de afzonderlijke partners kunnen worden afgewogen tegen het belang van de samenwerking en hierover gediscussieerd kan worden.

5. Investeer in relaties

Uit deze eindevaluatie is duidelijk geworden hoe ingewikkeld het is om in de praktijk vorm te geven aan de samenwerking tussen de verschillende clusters en NPRZ. De belangen lopen nu niet parallel, de opvattingen over de te volgen koers verschillen. Belangrijk is in een dergelijke context om vanuit een sfeer van vertrouwen een open dialoog te kunnen hebben. Als bij één of enkele partners niet het gevoel bestaat dat aan deze randvoorwaarden is voldaan, verloopt de samenwerking niet optimaal. Door bijvoorbeeld externe procesbegeleiding, coaching of teambuilding te organiseren kunnen vertrouwen en

openheid worden opgebouwd. Dit zal in de Rotterdamse context met veel verschillende spelers en belangen echter constant aandacht blijven vragen.

Uitvoering

6. Betrek de uitvoering

Op het uitvoerend niveau zit bij consultants veel energie om samen te werken. Ze zien het belang, kunnen doorgaans goed onder woorden brengen wat er goed gaat, wat er beter kan en waaraan zij behoefte hebben. Ook innovatieve ideeën kunnen op uitvoerend niveau ontstaan. Toch kunnen consultants hun ideeën, opvattingen en knelpunten vaak alleen maar via de eigen hiërarchische lijn kwijt. Het inrichten van een uitvoeringsoverleg, naast een stuurgroep en een programma-overleg, zou een mogelijkheid kunnen zijn om uitvoerders op een structurele manier bij de samenwerking te betrekken.

7. Versterk het vakmanschap in de uitvoering

De problematiek van bijstandsgerechtigden in Rotterdam-Zuid is complex. Daarom is het niet genoeg om in Rotterdam-Zuid alleen 'meer' consultants te hebben, deze consultants moeten ook in staat worden gesteld om zichzelf te ontwikkelen. Ook in de plannen voor de herziening van de Participatiewet wordt veel aandacht besteed aan het vakmanschap in de uitvoering. Werken aan vakmanschap wordt bij voorkeur integraal en voor een grote groep consultants georganiseerd, zodat consultants vanuit een gedeelde methodische basis kunnen werken. Daarnaast vraagt 'vakmanschap' om vertrouwen in de expertise en vaardigheden van consultants. Als zij worden toegerust om de 'juiste' beslissingen te nemen, zullen zij ook de autonomie moeten krijgen om deze beslissingen daadwerkelijk te nemen.

Overzicht van gebruikte literatuur

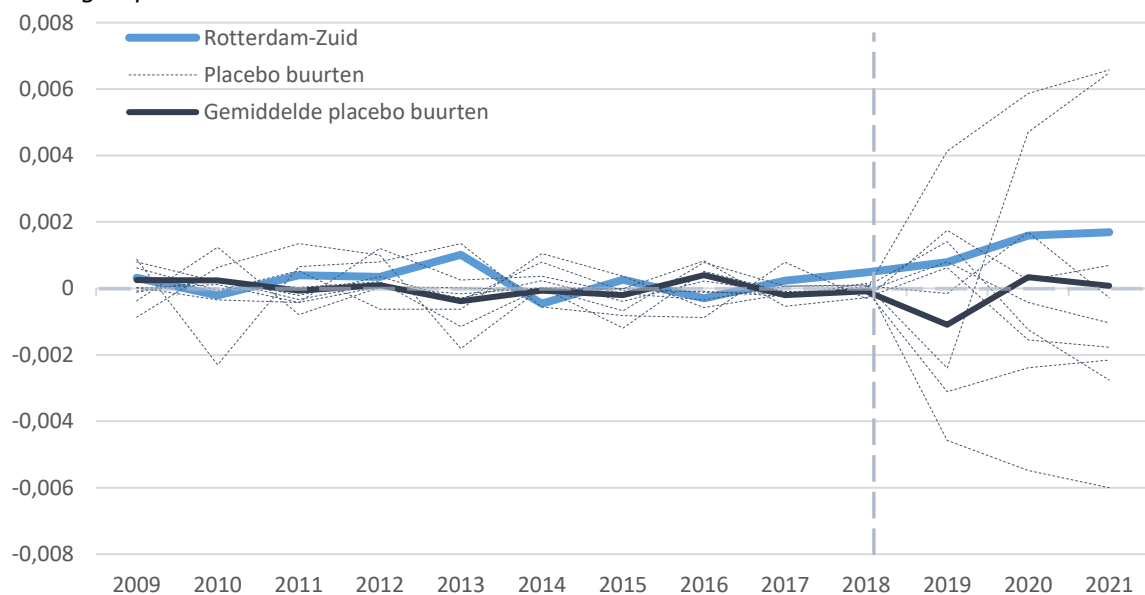
- Ansell, C., en Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bastiaans, M., Dur, R., en Gielen, A. C. (2023). Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects.
- Bosselaar, H., Bannink, D. & Bos, M. (2018). Het probleem samenwerken. *Duiden en verbinden: ironische uitwegen uit vastgelopen samenwerking*, Amsterdam: Boom.
- Commissie van Rijn (2022). *NPRZ, tot hier en nu verder: (P)review Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. Geraadpleegd via: [<https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/midterm-nprz-tot-hier-en-nu-verder>]
- Fenger, M., en Strüwer, T. (2016). De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. *Evaluatie van het*.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Samen voor Zuid. Een voorstel tot programmasturing*. Versie 3.0.
- Gemeente Rotterdam (2023). *Begroting 2023*. Geraadpleegd via: [<https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/begroting2023/paragrafen/nationaal-programma-rotte/#:~:text=In%20het%20Nationaal%20Programma%20Rotterdam,kansen%20voor%20Rotterdamers%20op%20Zuid.>] 22 september 2023
- Heyma, A. & Werff, S. van der (2014). Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van reïntegratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2012. (SEO-rapport nr. 2013- 72). Geraadpleegd via [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/21/onderzoeksrapport-seo-eengoed-gesprek-werkt>]
- Maibom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570.
- Pressman J. en Wildavsky A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*; Berkeley: University of California Press.
- Programmabureau NPRZ (2022). *Oplegnotitie Terugblik Midterm pijler Werk*. Geraadpleegd via: [<https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/midterm-nprz-tot-hier-en-nu-verder>]
- Programmaplan Samen voor Zuid (2018). *SAMEN VOOR ZUID: een voorstel tot programmasturing*. Gemeente Rotterdam.
- Van Buren-Bense, S. & Van der Aa, P. (2023). *Professionaliseren door reflectie in gemeentelijke arbeidsactivering*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- van den Berg, G., Kjærsgaard, L., and Rosholm, M. (2012), To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question, IZA Discussion Paper 6476.
- van der Aa, P. H. J., & Berkel, R. V. (2019). Opvattingen over professioneel handelen in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsreïntegratie: deelrapport in het kader van het onderzoek Versterking methodisch werken via HRM.
- van der Valk, S, & Fenger, M. (2019) - De effecten van klantcontacten: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten.
- van der Valk, S, & Fenger, M. (2019) - De effecten van klantcontacten: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de gemeente Amersfoort.
- van der Valk, S, & Fenger, M. (2019) - De effecten van klantcontacten: Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam.
- Vikström, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2013). The effectiveness of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds. *Labour Economics*, 24, 58-67.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard university press.

Bijlagen

Bijlage 1 – Achtergronden bij effectmeting

Om te achterhalen of het hier om effecten gaat van “Samen voor Zuid”, en deze verschillen niet op toeval berusten, is een reeks zogenoemde placebo-effecten berekend. Daartoe hebben we de hiervoor beschreven methode gebruikt om controlegroepen samen te stellen voor verschillende placebo-buurtten in Rotterdam. In deze placebo-buurtten vond vanaf 2019 geen intensievere arbeidsmarktdienstverlening plaats en de buurtten in de controlegroep van Rotterdam-Zuid (zie tabel 3.1) zijn ook niet meegenomen. Vervolgens is het verschil tussen de placebo-buurt en de voor deze buurt samengestelde controlegroep berekend. Deze verschillen liggen naar verwachting rond de nul, omdat in beide groepen geen sprake is van intensievere arbeidsmarktdienstverlening. Ditzelfde is ook gedaan voor Rotterdam-Zuid. Deze verschillen zijn in figuur 3.8 gepresenteerd.

Figuur 0.1 Verschil in het aandeel bijstand tussen Rotterdam-Zuid en de placebo-buurtten met hun controlegroepen



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEOR

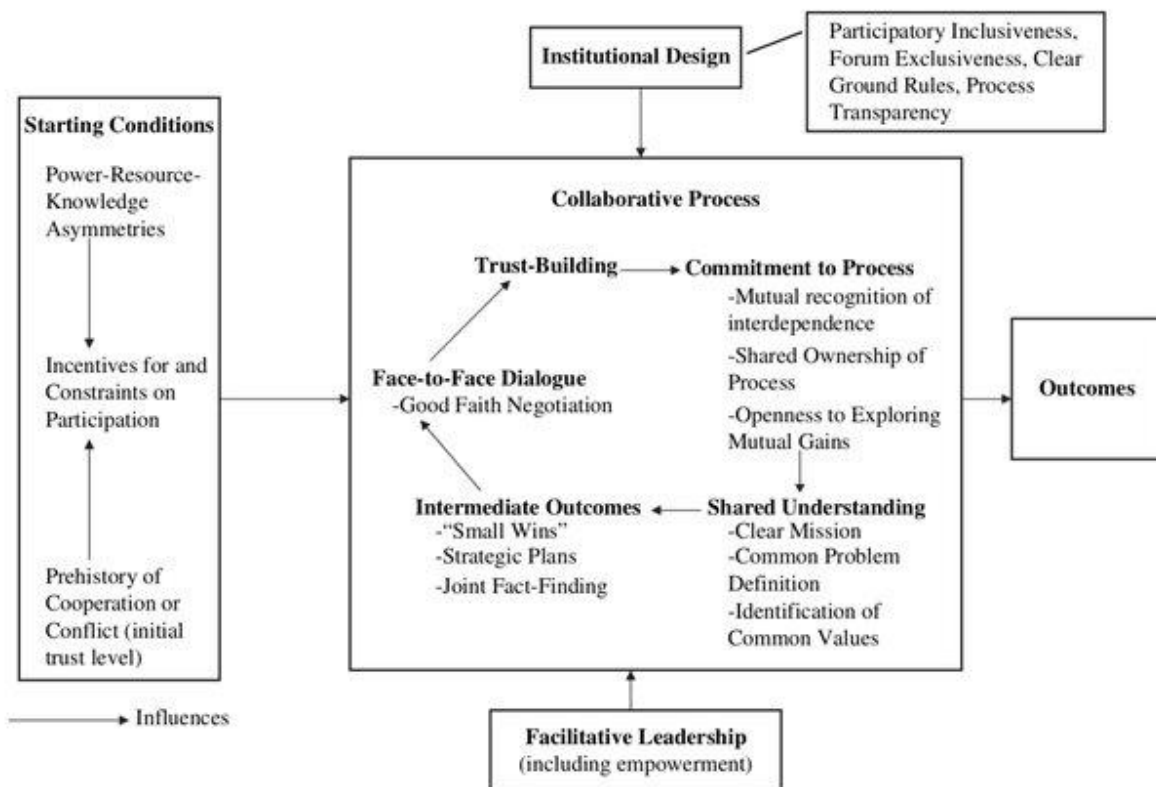
Zoals te zien, zijn de verschillen tussen de placebo-buurtten en de controlegroepen tot aan 2018 vrij klein, wat laat zien dat er goede controlegroepen zijn samengesteld. Vanaf 2018 laten de placebo-buurtten echter uiteenlopende effecten zien. De placebo-effecten liggen tussen de 0,6 en -0,6 procentpunt en zijn gemiddeld negatief tot nul (de donkergroene lijn). Deze placebo-effecten geven in feite de foutmarge van het model aan. Wanneer het gevonden effect van Rotterdam-Zuid (sterk) afwijkt van deze placebo-effecten kan aannemelijk worden gemaakt dat het effect niet op toeval berust. Onderstaand figuur laat zien dat het effect dat wordt gevonden op Rotterdam-Zuid niet zodanig afwijkt van de gevonden placebo-effecten. Er wordt geen bewijs gevonden dat het gevonden effect op Rotterdam-Zuid kan worden toegeschreven aan het programma “Samen voor Zuid”.

Bijlage 2 – Overzicht van doelstellingen en resultaten

	SMART-doelstelling	Omschrijving	Behaald
1.	Verlagen aandeel BUIG-uitkeringen	Op 31 december 2021 is het aandeel BUIG-uitkeringen ten opzichte van de populatie in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde: 37,4%	Nee
2.	Meer persoonlijke aandacht voor werkzoekenden	Uiterlijk in het derde kwartaal van 2018 is de overeengekomen extra capaciteit en personele verschuiving voor Samen voor Zuid gerealiseerd en deze wordt tot en met 2021 gehandhaafd	Ja
3.	Arbeidspotentieel	a. Gedurende het programma wordt van eenieder met een BUIG-uitkering met arbeidspotentieel, een actueel profiel opgesteld. Voor eenieder is een passend vervolgtraject gestart. (Team 6 van Werk en Inkomen). b. Het team Solide is operationeel in Feijenoord, Charlois en IJsselmonde per Q3 2018. c. Het Jongerenloket sluit aan in Q4 2018 met wijk gestuurd werken in Feijenoord en Charlois. d. Jongerenloket breidt in 2018 het aantal jongerencoaches uit met 30 formatieplaatsen voor Rotterdam als geheel.	Nee Nee Ja Ja
4.	Taskforce Tegenprestatie	a) Het klantenbestand van de Taskforce Tegenprestatie in NPRZ gebieden daalt tot 6.500 in 2022. b) 50% van werkzoekenden in NPRZ gebieden levert een 'tegenprestatie voor een derde' c) Jaarlijkse doorstroom van 400 (2018) tot 550 (2019 en verder) d) Uitstroom naar werk tot 150 werkzoekenden	Ja Ja Ja Nee
5.	Heronderzoeken	2018: 3570 heronderzoeken	Nee

		2019: 2460 heronderzoeken 2020: 2930 heronderzoeken 2021: 3767 2022: 3123	
6.	Inzet Wijkteams	a) In 2018 worden door de Wijkteams 100 werkzoekenden aangemeld bij Werk en Inkomen om voorbereid te worden op of bemiddeld te worden naar arbeid. b) Vanaf 2018 is 5% van alle aanmeldingen bij de wijkteams van Zuid afkomstig van Werk en Inkomen, wat neerkomt op 150 meldingen per jaar. c) De pilot Hand in Hand, verplichting om zorg tot werk te aanvaarden als uitkeringsvoorwaarde, wordt ingezet om de verbinding tussen werk en hulpverlening te versterken.	Nee Nee Ja

Bijlage 3 – Model van collaborative governance



Bijlage 4 – Overzicht van respondenten

Gemeente	
Directielaag	Afdelingshoofd JOLO, Directeur Inkomen, afdelingshoofd Prestatie010, Directeur Werk en Strategisch adviseur
Programmateam Samen voor Zuid	Programmamanager van Samen voor Zuid, ex-programmamanager van Samen voor Zuid (manager instrumentenhuis) en Programmasecretaris Samen voor Zuid
Teammanagers	2 wijkteammanagers, 5 werkmanagers, inkomensmanager, 2 teammanagers jongerenloket, 2 teammanagers Prestatie010
Uitvoerders	2 jongerenconsulenten, 3 jobhunters, 2 werkcoaches, 2 activeringscoaches, 3 inkomensconsulenten, 2 Burowerk en 2 WW@Work

Doelgroep	
Werkgevers	4 sociale ondernemers van de LeerPraktijkCentra, 1 sociale ondernemer en 2 grote werkgevers
Werkzoekenden	6 werkzoekenden die onder W&I vallen en 3 werkzoekenden die onder MO vallen

Externe partners	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Senior beleidsadviseur
Programmateam NPRZ	Directeur NPRZ & adviseur werk, monitoring en thuisbasis op orde