

Stimulans om (weer) mee te doen

Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van het beleid van de tegenprestatie in Rotterdam.

D.L. Emmerzaal

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: dr. R.F.I. Moody

Tweede lezer: dr. A. Sluis

The Erasmus logo, featuring the word "Erasmus" in a stylized, cursive script.

Stimulans om (weer) mee te doen

Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van het beleid van de tegenprestatie in Rotterdam.

Masterthesis ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science (MSc) in Public Administration aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioral Sciences.

Algemene gegevens

Opleidingsinstituut: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioral Sciences.
Opleiding: Master Public Administration (voltijd)
Afstudeerrichting: Beleid & Politiek
Titel: Stimulans om (weer) mee te doen
Ondertitel: Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van het beleid van de tegenprestatie in Rotterdam.
Studiejaar: 2017-2018
Plaats en datum: Rotterdam, augustus 2018

Auteur gegevens

Naam: D.L. Emmerzaal (Daan)
Studentnummer: 414731
E-mailadres: daan.emmerzaal@gmail.com

Voorwoord

Vier jaar geleden begon ik aan de bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Nu vele inspanningen later kan ik met gepaste trots deze thesis presenteren. Hiermee is deze thesis het sluitstuk van de masteropleiding Bestuurskunde. Ik dien een aantal mensen te bedanken die dit moment mede mogelijk hebben gemaakt, maar waar te beginnen?

Allereerst dien ik mijn ouders te bedanken. Zonder hen had ik mijn studie nooit kunnen afronden. Ik ben jullie enorm dankbaar voor het bieden van een luisterend oor, de onvoorwaardelijke steun en het oneindige vertrouwen dat jullie mij hebben gegeven.

Verder dien ik de volgende personen te bedanken:

Dr. R.F.I. Moody (Rebecca), bedankt voor de vele momenten van feedback. Deze professionele begeleiding heb ik enorm gewaardeerd. Tevens waardeer ik ook jouw persoonlijke betrokkenheid en denk ik met veel plezier terug aan de momenten waarop je zei: "Ach Daan, je moet dit nog gewoon 'effe' doen." Dit leek het schrijven van een thesis niet alleen leuker te maken, maar ook makkelijker. Ik had mij geen betere begeleider kunnen wensen. Ook bedank ik de tweede lezer dr. A. Sluis (Arie) voor zijn tijd en aandacht voor deze thesis.

Msc. T.P. Kruf (Thomas), veel dank voor jouw professionele inzicht en hulp bij het sturen van deze thesis in de juiste richting. Je stond altijd klaar om even te sparren of nog een keer uit te leggen hoe het ook alweer werkt in gemeenteland. Enorm dank daarvoor! Maar nog belangrijker: bedankt voor jouw vertrouwen in mij, zonder jou had ik nu niet bij Taskforce Tegenprestatie gewerkt.

Drs. N.A. van Wijk (Nico), hartelijk dank voor de tijd en ruimte die ik heb gekregen voor het schrijven van mijn thesis en het meedenken. Ook nadat ik in dienst ben getreden als intermediair binnen Taskforce, was er één ding het belangrijkste voor jou: de afronding van deze thesis. Mede dankzij jou is dit geen langdurig project geworden.

Alle medewerkers van Taskforce Tegenprestatie, zonder jullie advies en gezellige momenten had ik deze thesis niet kunnen schrijven. Ik ben in een warm bad terecht gekomen en dat ervaar ik nog dagelijks in mijn werkzaamheden. Hierbij dank ik jullie ook voor de medewerking aan dit onderzoek en dat ik van jullie schaarse tijd gebruik mocht maken.

Dan rest mij nog enkel eenieder te bedanken die de moeite neemt om mijn thesis te lezen.

Gouda, augustus 2018

Daan Emmerzaal

Samenvatting

De stad Rotterdam telt ruim 38.000 werkzoekenden die een gemeentelijke uitkering ontvangen. Naast het aanbieden van re-integratietrajecten doet de stad er alles aan om werkzoekenden uit te laten stromen uit de uitkering. Voor circa 21.000 werkzoekenden is deze stap te groot, bij hen zal uitstroom naar reguliere arbeid op korte termijn niet lukken is de verwachting. De kenmerken van deze doelgroep zijn onder meer langdurig afhankelijk van de uitkering, hoge leeftijd, weinig tot geen werkervaring en opleiding, beperkte beheersing van de Nederlandse taal en er is vaak sprake van een combinatie van problemen. Desondanks is dat geen reden om niets te doen. Immers, iedereen kan wat. Daarom dient deze doelgroep een tegenprestatie te leveren voor de uitkering. Deze mate van wederkerigheid is vastgelegd in de Verordening Tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015 welke voortvloeit uit de Participatiewet. Een tegenprestatie is voor twintig uur per week of naar vermogen en bestaat uit het verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten. Werkzoekenden zijn zelf aan zet om invulling te geven aan de tegenprestatie, waardoor de tegenprestatie geheel naar eigen wensen en competenties ingevuld kan worden. Een tegenprestatie kan naast het verlenen van mantelzorg of het verrichten van vrijwilligerswerk, ook ingevuld worden door het werken aan het beheersbaar maken van persoonlijke problematiek of het volgen van een taaltraining. Op deze manier is de tegenprestatie geen instrument voor re-integratie naar regulier betaald werk. Dit betekent niet dat re-integratie onmogelijk is. Werkzoekenden worden door een tegenprestatie actief, ontwikkelen zich meer en worden zelfredzaam. Bovendien nemen zij actiever deel aan de samenleving, krijgen meer structuur in het dagelijks bestaan en worden gezonder. De tegenprestatie kan zodoende bijdragen aan de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Gemeente Rotterdam – in het bijzonder de circa zestig activeringscoaches van Taskforce Tegenprestatie dat onderdeel uitmaakt van het gemeentelijk cluster Maatschappelijke Ontwikkeling – begeleidt werkzoekenden die er niet in slagen zelf invulling te geven aan de tegenprestatie en legt afspraken met de doelgroep vast. Medio april 2018 verrichten ruim 12.000 werkzoekenden een tegenprestatie. Van 3.400 wordt geen tegenprestatie verwacht, zij kennen op basis van sociale of fysieke gronden een ontheffing. Nu meer dan de helft van de doelgroep begeleid is naar de invulling van een tegenprestatie en blijkt dat er tussen de veertien stadsgebieden verschillen zitten in het aantal geregistreerde tegenprestaties, doemt de vraag op welke factoren de beleidsuitvoering – c.q. het aantal geregistreerde tegenprestaties – kunnen beïnvloeden. In dit onderzoek is getracht daar een antwoord op te geven.

Ruwweg onderscheid de gebruikte theorie een drietal clusterfactoren welke invloed kunnen hebben op de uitvoering van beleid, te weten: persoonlijke factoren, netwerk factoren en organisatie factoren. Deze clusters zijn op hun beurt weer onder verdeeld in diverse sub-factoren. Aan de hand van zowel kwantitatief onderzoek, middels een documentanalyse en afgenomen vragenlijst onder de activeringscoaches ($N=43$), en kwalitatief onderzoek, middels semigestructureerde interviews onder de teammanagers ($N=3$), is onderzocht of de veronderstelde determinanten vanuit de theorie daadwerkelijk plaatsvinden in de Rotterdamse context van de tegenprestatie.

Persoonlijke factoren

Wat betreft de persoonlijke individuele eigenschappen van werkzoekenden blijkt uit de resultaten dat de leeftijd van een werkzoekende van invloed is op de beleidsuitvoering. Een oudere werkzoekende blijkt eerder toe te leiden naar een geregistreerde tegenprestatie, dan een jongere werkzoekende. Dit is geen sterk verband, maar blijkt zowel op stadsniveau als op individueel stadsgebied (significant) aantoonbaar. Dit resultaat staat haaks op de veronderstelling vanuit de theorie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat jongere werkzoekenden meer weerstand hebben tegen de verplichting van een tegenprestatie en gemeentelijke hulp eerder als belastend ervaren. Ten tweede blijkt er een verband tussen eerdere werkervaring en de beleidsuitvoering. Indien een werkzoekende eerder gewerkt heeft, zal de werkzoekende in kwestie eerder toe te leiden zijn naar een tegenprestatie. Ten derde spelen individuele (situatieve) belemmeringen een negatieve rol bij de beleidsuitvoering. Indien een werkzoekende last heeft van lichamelijke, dan wel psychische belemmering, zal dit toeleiding naar het verrichten van een tegenprestatie in de weg staan. Werkzoekenden met dergelijke belemmeringen verrichten minder vaak een tegenprestatie, dan 'gezonde' werkzoekenden en zijn ook moeilijker te activeren voor het verrichten van een tegenprestatie. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een belemmering geen 'sta-in-de-weg' hoeft te zijn. Met andere woorden, een belemmering hoeft het verrichten van een tegenprestatie niet onmogelijk te maken. Als laatste onderdeel van de persoonlijke factoren blijkt er een verband tussen de houding van de werkzoekenden en het aantal geregistreerde tegenprestaties. Het blijkt dat werkzoekenden die een duidelijk doel voor ogen hebben en het vermogen om dat doel te bereiken, niet eerder een tegenprestatie verrichten, dan werkzoekenden die dit niet hebben. Dit is een conclusie dat de respondenten in het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek niet benoemen en ook niet volgt uit de gebruikte theorie. Een verklaring voor dit gevonden verband kan zijn dat deze werkzoekenden de verplichting van een tegenprestatie kunnen ervaren als bemoeienis en dat dit het bereiken van hun persoonlijk doel in de weg kan staan.

Netwerk factoren

Wat betreft de netwerk factoren werd verondersteld dat het aantal netwerkpartners waar een werkzoekende een tegenprestatie kan verrichten van positieve invloed kan op de beleidsuitvoering. De verwachting is dat hoe meer netwerkpartners er in de omgeving zijn, hoe meer geregistreerde tegenprestaties aldaar. Dit verband bleek te kloppen, echter enkel op stadsniveau. Op gebiedsniveau is dit verband niet zichtbaar.

Organisatie factoren

Het derde cluster van factoren is die van de organisatie factoren, uitgesplitst in de organisatiestructuur (hoe dienen de activeringscoaches te handelen en hoe stuurt het management deze uitvoerende ambtenaren aan) en het daadwerkelijk uitvoerend handelen (op welke manier en vanuit welke visie handelen de activeringscoaches en ervaart men werkdruk). Uit dit onderzoek is gebleken dat het voor de beleidsuitvoering uitmaakt op welke manier de activeringscoaches handelen, hoe vaak werkzoekende worden gesproken en de mate waarin de activeringscoaches handelen. Indien een werkzoekende op een positieve manier bejegend wordt waarbij maatwerk voorop staat, zal dit – geheel tegen de theoretische verwachtingen in – niet eerder leiden tot meer geregistreerde tegenprestaties. Dit

verband wordt overigens wel door de respondenten herkend. In sommige gevallen beweegt een activeringscoach te veel mee met een werkzoekende waardoor het laveren is tussen hulp- en dienstverlening. Dat kan het daadwerkelijke doel: het activeren van werkzoekenden en toe leiden naar een tegenprestatie, tegenwerken. Een ander negatief verband dat als onderdeel van de organisatie factoren is aangetoond, is het verband tussen het aantal klantcontactmomenten en het aantal geregistreerde tegenprestaties. In lijn van de theorie is de verwachting dat meer contactmomenten met werkzoekenden resulteert in meer geregistreerde tegenprestaties. Uit dit onderzoek blijkt dat deze verwachting niet blijkt te kloppen: *meer* contactmomenten leiden niet tot *meer* geregistreerde tegenprestaties. Respondenten geven ook aan dat het gaat om de inhoud van de gesprekken, niet zo zeer om het aantal gesprekken met een werkzoekende. Maar naast aantal contactmomenten en de manier van bejegening, speelt ook de werkervaring van een activeringscoach een rol. Wanneer een activeringscoaches het werk als tegenstrijdig, complex en ambigu ervaart, is deze persoon beter in staat de juiste keuzes te maken en zal dit te beleidsuitvoering ten goede komen. Deze theorie blijkt in de praktijk ook op stadsniveau op te gaan. Respondenten ervaren een complexe werksituatie veelal als leuk en positief uitdagend. Ten slotte blijkt ook de subjectieve werkdruk van invloed op de beleidsuitvoering. Subjectieve werkdruk is in dit onderzoek gekoppeld aan de sturing vanuit het management op prestatie- en doelindicatoren. Dergelijke aansturing resulteert over het algemeen in meer ervaren werkdruk. Daaropvolgend blijkt uit dit onderzoek dat meer ervaren werkdruk leidt tot minder geregistreerde tegenprestaties. Subjectieve werkdruk beïnvloedt daarmee dus negatief de beleidsuitvoering.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	8
Lijst van tabellen en figuren	11
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleemstelling	14
1.2.1 Doelstelling	14
1.2.2 Vraagstelling	14
1.3 Maatschappelijke relevantie	14
1.4 Wetenschappelijke relevantie	15
1.5 Leeswijzer	15
2. De Rotterdamse tegenprestatie	16
2.1 Activering toen...	16
2.2 ... en activering nu	17
2.3 Werkloosheid in Rotterdam	18
2.4 Het nut van een tegenprestatie	21
2.5 Huidige stand van zaken	22
3. Activering volgens de literatuur	24
3.1 Persoonlijke factoren	24
3.1.1 Menselijk en sociaal kapitaal	24
3.1.2 Carrière identiteit	25
3.1.3 Persoonlijk aanpassingsvermogen	26
3.1.4 Overige persoonlijke factoren	26
3.1.5 Persoonlijke factoren samengevat	27
3.2 Netwerk factoren	27
3.2.1 Netwerk factoren samengevat	28
3.3 Organisatie factoren	28
3.3.1 Organisatiestructuur	29
3.3.2 Uitvoerend handelen	32
3.3.3 Organisatie factoren samengevat	35
4. Methodologische verantwoording	36
4.1 Conceptueel model	36
4.2 Operationalisatie	37
4.3 Onderzoeksstrategie	39
4.3.1 Documentanalyse	39
4.3.2 Vragenlijst	40
4.3.3 Interviews	40
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	41

4.5 Aanpassingen	42
5. De tegenprestatie in de praktijk	43
5.1 Rotterdam, de stad als geheel	43
5.2 Rotterdam Noord	43
5.2.1 Prins Alexander	44
5.2.2 Noord	44
5.2.3 HiSOs	45
5.2.4 Kralingen-Crooswijk	46
5.2.5 Werkbeleving team Noord	47
5.3 Rotterdam Midden	47
5.3.1 Stadscentrum	48
5.3.2 Delfshaven	49
5.3.3 Charlois	50
5.3.4 Werkbeleving team Midden	50
5.4 Rotterdam Zuid	51
5.4.1 Hoogvliet, Rozenburg & Pernis	51
5.4.2 IJsselmonde	52
5.4.3 Feijenoord	53
5.4.4 Werkbeleving team Zuid	54
5.5 Teammanagers	54
5.5.1 Aansturing van de teams	55
5.5.2 Werkkenmerken	56
5.5.3 Beeld voor de toekomst	58
5.6 Factoranalyse en betrouwbaarheidsanalyse	59
5.6.1 Factoranalyse	59
5.6.2 Betrouwbaarheidsanalyse	61
5.7 Multipele regressieanalyse	62
6. Determinanten van beleidsuitvoering	68
6.1 Persoonlijke factoren	68
6.1.1 Menselijk kapitaal	68
6.1.2 Sociaal kapitaal	69
6.1.3 Carrière identiteit en persoonlijk aanpassingsvermogen	70
6.1.4 Persoonlijke situationele beperkingen	70
6.1.5 Etniciteit	70
6.1.6 Persoonlijke factoren samengevat	71
6.2 Netwerk factoren	71
6.3 Organisatie factoren	71
6.3.1 Organisatiestructuur	72
6.3.2 Uitvoerend handelen	73
6.3.3 Organisatie factoren samengevat	74
6.4 Analyse samengevat	74

7. Conclusies	77
7.1 Conclusies deelvragen	77
7.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag	80
7.3 Aanbevelingen	81
7.3.1 Sturen op frequente en kwalitatieve registratie voor optimaal maatwerk	81
7.3.2 Nader onderzoek naar (effecten van) differentiatie	82
7.3.3 Investeren in netwerkpartners	82
7.4 Reflectie	83
Referenties	85
Bijlagen	93
1. Indeling Taskforce Tegenprestatie	93
2. Vragenlijst	94
3. Topiclijst	98

Lijst van tabellen en figuren

Figuren

Figuur 2.1: Weergave werkzoekenden in beeld bij gemeente Rotterdam	19
Figuur 4.1: Conceptueel model	36
Figuur 6.1: Conceptueel model persoonlijke factoren	68
Figuur 6.2: Conceptueel model netwerk factoren	71
Figuur 6.3: Conceptueel model organisatie factoren	72
Figuur 6.4: Definitieve determinanten van beleidsuitvoering	76

Tabellen

Tabel 4.1: Operationaliseringsschema	37
Tabel 4.2: Manier van dataverzameling	41
Tabel 5.1: Overzicht Team Noord	43
Tabel 5.2: Belangrijkste cijfers Prins Alexander	44
Tabel 5.3: Belangrijkste cijfers Noord	45
Tabel 5.4: Belangrijkste cijfers HiSOs	46
Tabel 5.5: Belangrijkste cijfers Kralingen-Crooswijk	47
Tabel 5.6: Overzicht Team Midden	48
Tabel 5.7: Belangrijkste cijfers Stadscentrum	48
Tabel 5.8: Belangrijkste cijfers Delfshaven	49
Tabel 5.9: Belangrijkste cijfers Charlois	50
Tabel 5.10: Overzicht Team Zuid	51
Tabel 5.11: Belangrijkste cijfers Hoogvliet, Rozenburg & Pernis	52
Tabel 5.12: Belangrijkste cijfers IJsselmonde	53
Tabel 5.13: Belangrijkste cijfers Feijenoord	54
Tabel 5.14: Factoranalyse	61
Tabel 5.15: Betrouwbaarheidsanalyse	62
Tabel 5.16: Multipelere regressieanalyse stadsbreed	64
Tabel 5.17: Multipelere regressieanalyse Prins Alexander	64
Tabel 5.18: Multipelere regressieanalyse Delfshaven	65
Tabel 5.19: Multipelere regressieanalyse Charlois	65
Tabel 5.20: Multipelere regressieanalyse Noord	65
Tabel 5.21: Multipelere regressieanalyse IJsselmonde	66
Tabel 5.22: Multipelere regressieanalyse Feijenoord	66
Tabel 5.23: Multipelere regressieanalyse HiSOs	66
Tabel 5.24: Multipelere regressieanalyse Stadscentrum	66
Tabel 5.25: Multipelere regressieanalyse Kralingen-Crooswijk	67
Tabel 5.21: Multipelere regressieanalyse Hoogvliet, Rozenburg & Pernis	67

1. Inleiding

Binnen steeds meer Nederlandse gemeenten komt de activeringsgedachte op, want wederkerigheid moet centraal staan bij het ontvangen van een bijstandsuitkering én activering is bovendien goed voor het welbevinden van een individu (Kremer et al., 2017:5; Kampen et al., 2013:93). Deze gedachte is niet uit de lucht komen vallen. Sterker, al in 1969 sprak de toenmalige president van de Verenigde Staten Richard Nixon zich uit over activering van werkzoekenden en een bepaalde mate van wederkerigheid bij het ontvangen van een bijstandsuitkering. *“But what of the others - those who can work but choose not to? Well, the answer is very simple. Under this proposal, everyone who accepts benefits must also work or training provided suitable jobs are available either locally or at some distance if transportation is provided”* (Nixon, 1969:1106-1111). In Denemarken had men ook al vroeg de smaak te pakken wat betreft de activering van werkzoekenden. Daar hanteert men vanaf het begin van de jaren negentig activeringsbeleid waarbij werkzoekenden recht hebben op additioneel arbeid en scholing, maar tegelijkertijd de plicht hebben dit aanbod te aanvaarden (Kremer, 1995). En ook Australië kent al vanaf eind vorige eeuw activeringsbeleid. Daar werd in 1997 een pilot uitgerold waarbij werkloze jongeren verplicht mee moesten doen aan projecten dat hen zou helpen bij het vinden van een baan en dat tegelijkertijd van toegevoegde waarde zou zijn voor de lokale gemeenschap. Een pilot welke enkele jaren later in heel Australië werd uitgevoerd onder de naam *Work for the Dole* (Kellard et al., 2015).

In Nederland verliep het anders. Want ondanks dat vanaf de jaren negentig de aandacht voor mensen met een langdurig grote afstand tot de arbeidsmarkt is toegenomen (Van der Pennen, 2003), is de echte basis voor het huidige Nederlands activeringsbeleid in 2010 gelegd. In dat jaar schreven de toenmalig regeringspartijen VVD en CDA dat men niet afhankelijk mag worden van een uitkering en dat voorkomen moet worden dat men te snel wordt afgeschreven en permanent langs de kant komt te staan (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010:44). Twee jaar later kregen gemeenten de bevoegdheid krachtens de Wet werk en bijstand (WWB) om van bijstandsontvangers te verlangen dat zij iets terugdoen voor de maatschappij, het verrichten van een zogenoemde tegenprestatie (Haenen, 2012). Hierdoor blijven deze personen actief en betrokken bij de samenleving, ondanks het feit dat zij nog steeds werkloos zijn. Er wordt daarom dan ook gesproken over sociale activering.¹ Gemeenten zijn vrij om al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken en binnen de gestelde kaders invulling te geven aan deze bevoegdheid (Tweede Kamer, 2011). Vanaf 2015 is de WWB samen met de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) ondergebracht in de Participatiewet. Het doel van deze nieuwe wet is om meer invulling te geven aan de transitie van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij (VNG, 2013). Hierdoor werden er meer taken overgeheveld naar de gemeenten waardoor zij een centrale rol kregen (Hoeve, 2017). De tegenprestatie heeft door de invoering van de Participatiewet – met in het bijzonder artikel 9 – voor nieuwe accenten gezorgd.

¹ Sociale activering kent de volgende definitie: *“het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, die eventueel een eerste stap op weg naar betaald werk kunnen zijn”* (Van der Pennen, 2003:10-11). De tegenprestatie is in dit onderzoek dan ook gelinkt aan sociale activering.

Sinds invoering van de wettelijke bevoegdheid om van werkzoekenden een tegenprestatie te verlangen, grepen verschillende Nederlandse gemeenten deze mogelijkheid aan en maakten van het verrichten van een tegenprestatie een verplichting (Kampen et al, 2013). Dat heeft de gemeenteraad van Rotterdam ook gedaan met het vaststellen van de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015. Op grond van deze verordening kunnen alle werkzoekenden een tegenprestatie opgelegd krijgen voor twintig uur per week of naar vermogen, hierbij moet het gaan om *“maatschappelijk nuttige werkzaamheden die onbeloond plaatsvinden”* (Gemeente Rotterdam, 2015: artikel 4). Op deze manier is er sprake van wederkerigheid en worden bijstandsccliënten actief betrokken bij de samenleving.

1.1 Aanleiding

Medio 2014 werd het opleggen van de tegenprestatie prioriteit van het college van Burgemeesters en Wethouders. Hiermee werd de ambitie uitgesproken om het beleid voor het einde van de collegeperiode uit te rollen over alle 42 Rotterdamse woonwijken. Er kwamen meer middelen beschikbaar voor de beleidsuitvoering (Smeets & Kruf, 2017) en de gemeentelijke afdeling Taskforce Tegenprestatie werd in het leven geroepen. Taskforce Tegenprestatie is belast met het geven van invulling en uitvoering van taken omtrent deze collegeprioriteit. In het bijzonder richt deze afdeling zich op werkzoekenden waarbij de verwachting is dat zij niet binnen twee jaar een betaalde baan hebben. Aan hen worden geen re-integratietrajecten aangeboden, hun afstand tot de arbeidsmarkt is immers te groot. De kenmerken van deze doelgroep, bestaande uit ruim 21 duizend mensen zijn onder meer langdurig afhankelijk van de uitkering, hoge leeftijd, weinig tot geen werkervaring en opleiding, beperkte beheersing van de Nederlandse taal en er is vaak sprake van een combinatie van problemen (Smeets & Kruf, 2017). De werkzoekende is zelf architect van zijn of haar tegenprestatie, dat wil zeggen dat het in eerste instantie zelf aan zet is om invulling te geven aan de verplichting van een tegenprestatie. Wanneer een werkzoekende hier niet in slaagt, ondersteunen zogenoemde activeringscoaches van de gemeente de werkzoekenden. De activeringscoaches kennen een gebiedsgerichte aanpak: zij beheren een gebied, kennen de kenmerken van de wijk en inwoners en hebben contact met lokale netwerkpartners. Op deze manier worden werkzoekenden naar een geschikte tegenprestatie toe geleid welke overeenkomstig is met de individuele wensen en kwaliteiten van een werkzoekende.

Het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie is wijk voor wijk geïmplementeerd. Eind 2017 is de tegenprestatie in 36 wijken ingevoerd en aan het einde van 2018 moet het beleid in alle 42 Rotterdamse wijken zijn geïmplementeerd (Gemeente Rotterdam, 2014). Begin 2018 is aan deze collegeprioriteit voldaan. April 2018 is er met bijna 59 procent van de doelgroep afspraken gemaakt omtrent de invulling van een tegenprestatie. Met andere woorden, ruim 12 duizend werkzoekenden verrichten een tegenprestatie. Bijna 3400 werkzoekenden kennen een ontheffing op basis van sociale of fysieke gronden. Edoch, deze resultaten zijn niet evenredig verdeeld over de veertien Rotterdamse stadsgebieden, er zitten verschillen in het aantal geregistreerde tegenprestaties per stadsgebied. Zo verricht in Overschie 74 procent van de doelgroep aldaar een tegenprestatie en is dit in Kralingen-Crooswijk 53 procent. Ondanks dat er geluiden zijn dat de activeringscoaches een hoge caseload hebben waardoor zij geen tijd meer hebben voor meer aandacht en meer begeleiding (Van der Meer &

Ham, 2017), is het onduidelijk wat de verschillen in het aantal geregistreerde tegenprestaties per gebied verklaart. Anders geformuleerd: het is onduidelijk welke factoren er een rol spelen bij de beleidsuitvoering. Vanuit voorgaande volgt de volgende probleemstelling.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling omvat onderstaande doel- en vraagstelling.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te verklaren welke factoren invloed zijn op de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie door het afnemen van interviews met teammanagers, het afnemen van enquêtes bij de uitvoerende ambtenaren van gemeente Rotterdam en door diverse documenten en data te analyseren.

1.2.2 Vraagstelling

Om aan deze doelstelling te voldaan, staat navolgende vraag centraal in dit onderzoek.

Welke factoren zijn van invloed op de uitvoering van het beleid omtrent de Rotterdamse tegenprestatie?

Hieruit volgen de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de theoretische uitgangspunten van sociale activering in de bijstand?
2. Welke aspecten hebben volgens de wetenschappelijke literatuur invloed op de werkloosheidsduur van werkzoekenden?
3. Welke verschillen zijn op te merken tussen de verschillende uitvoerende teams van de afdeling Taskforce Tegenprestatie?
4. Wat is de relatie tussen de waargenomen persoonlijke eigenschappen van de werkzoekenden en de uitvoering van het beleid?
5. Wat is de relatie tussen de aanwezigheid van vrijwilligersorganisaties en de uitvoering van beleid?
6. Wat is de relatie tussen de waargenomen organisatie kenmerken en de uitvoering van beleid?
7. Welke aanbevelingen volgen uit het onderzoek?

1.3 Maatschappelijke relevantie

De afgelopen jaren zijn overheidsuitgaven in toenemende mate onderwerp van discussie geworden. Zaken als stijgende zorgkosten (Van der Geest, 2017), het afschaffen van de dividendbelasting (Schwartz, 2017) en hoe te handelen in crisistijd (Haegens, 2017) zijn hier slechts enkele voorbeelden van. Het is dan ook niet verwonderlijk dat doelmatigheidsafwegingen steeds belangrijker geworden zijn. Het succes van het openbaar bestuur wordt derhalve niet enkel gemeten aan de hand van de doelmatigheid, ook wel de efficiëntie van beleid genoemd, maar ook de mate waarin doelstellingen van beleid worden behaald, de effectiviteit van beleid, speelt een rol (Bovens et al., 2012:28-30). Door inzicht te verschaffen in de factoren die van invloed kunnen zijn op de beleidsuitvoering en daarmee een verklaring voor de ontstane verschillen tussen de gebieden, ontstaat er een eerste opstap voor het eventueel verbeteren van de uitvoering. Hierdoor wordt er tegemoet gekomen aan de wens voor

doelmatig beleid. In het verlengde hiervan kan dit onderzoek niet alleen van toegevoegde waarde zijn voor de interne organisatie, maar ook voor de stad Rotterdam. Eventueel effectiever beleid leidt tot meer bijstandsccliënten die een tegenprestatie verrichten. Hier profiteert niet alleen de bijstandsccliënt zelf van, maar ook de Rotterdamse samenleving (Bus, et al., 2017).

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Ondanks dat er reeds veel onderzoek is verricht naar regelingen welke in lijn liggen met de Rotterdamse tegenprestatie en sociale activering in het algemeen, is dit onderzoek ook van maatschappelijke meerwaarde. Eerder onderzoek heeft uitgewezen welke principes rond de participatie van bijstandsccliënten werkbaar kunnen zijn (zie bijvoorbeeld Lub, 2017), maar dit is nog niet eerder toegepast in de praktijk. Immers, het weten wat werkt is van een andere orde dan doen wat werkt. Hiermee komt dit onderzoek tegemoet aan het voorstel voor vervolgonderzoek van Lub (2017:38). Daarnaast is er binnen de Rotterdamse tegenprestatie al eerder onderzoek verricht naar de sturing, beleidsimplementatie en samenwerking met externe partners (Kruf, 2016). Door onderzoek te doen naar de factoren die van invloed zijn, en dan in het bijzonder in de Rotterdamse context, is dit onderzoek van aanhoudend belang voor de ontwikkeling waarbij er steeds meer onderzoek wordt verricht naar dit onderwerp. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan deze ontwikkeling en voegt het waarde toe aan de bestaande onderzoeken door expliciet te onderzoeken wat werkt binnen de Rotterdamse context.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek behandelt als eerst de context van de Rotterdamse tegenprestatie, dit komt aan bod in het tweede hoofdstuk. Het derde hoofdstuk beschrijft wat er reeds bekend is over sociale activering, hiermee schetst dit hoofdstuk een theoretisch kader. De methodologische verantwoording komt aan bod in het vierde hoofdstuk. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in het vijfde hoofdstuk. Deze resultaten zijn in het zesde hoofdstuk geanalyseerd en geduid. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie van het onderzoek en beantwoordt daarmee de centrale vraag. Tevens bevat dit hoofdstuk een reflectie en een diverse aanbevelingen.

2. De Rotterdamse tegenprestatie

In dit hoofdstuk komt de context van de Rotterdamse tegenprestatie aan bod. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de historische context van activeringsbeleid, werkloosheid in Rotterdam, de organisatorische opbouw van het gemeentelijk apparaat en volgt een korte verkenning in de effecten van het verrichten van een tegenprestatie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een inzicht in de huidige stand van zaken in de uitvoering van het beleid.

2.1 Activering toen...

Om het huidig beleid rondom de Rotterdamse tegenprestatie volledig te begrijpen, is het van belang om stil te staan bij de historische context. Hiermee borduurt deze paragraaf voort op het eerste hoofdstuk waarbij al kort de totstandkoming van het huidige Rotterdamse beleid als gevolg van de inwerkingtreding van de Participatiewet werd beschreven. Maar ook voor de komst van deze wet werd zowel op lokaal als nationaal niveau een poging gedaan om werkzoekenden te activeren.

Het idee dat een overheid in dienst moet staan van burgers die in zwaar weer verkeren is niet nieuw. De Nederlandse filosoof Spinoza schreef in de zeventiende eeuw al dat de mens en de staat zijn naaste tot steun moet zijn indien de omstandigheden dit eisen (Krop, 2014). Vanaf de opkomst van de industrialisatie begon de Nederlandse overheid meerdere zorg- en dienstverlenende taken op zich te nemen. En na de Tweede Wereldoorlog, met in het bijzonder vanaf de jaren vijftig, werd bescherming tegen armoede ook als overheidstaak gerekend. Doordat men een beroep kon doen op uitkeringen en subsidies was er sprake van een sociaal vangnet voor burgers die het minder hadden getroffen en hen zo te behoeden voor de armoedeval (Heijne, 2018). Dit idee van de verzorgingsstaat veranderde rond de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het was aan de overheid om te sturen in plaats van te roeien door te beslissen *wat* er bereikt moet worden, maar niet *hoe*. De overheid slankte af en de kosten gingen omlaag (Bovens et al., 2012). Toenmalig minister-president Lubbers noemde de verzorgingsstaat gemassificeerd en overbelast (Tromp, 2018). De verzorgingsstaat was er niet op ingericht om burgers te activeren, maar creëerde een cultuur van afhankelijkheid. Burgers waren passieve afhankelijke personen onder voogdij van de bureaucratie (Kymlicka & Norman, 1994) en er ontstond een situatie waarin werklozen afhankelijk waren van de welvaarsstaat en hun werkloosheid (Heikkilä, 1999). In meerdere Europese landen is daarom het idee van de nieuwe welvaartstaat opgekomen. Niet sociale bescherming, maar sociale participatie werd vanaf dat moment gezien als centraal object van beleid. De transitie van passiviteit naar activiteit was hiermee geboren (Schonewille, 2015). In Nederland was deze transitie onder meer zichtbaar in de opkomst van de zogenoemde Melkertbanen, een besluit waarmee de overheid een groot aantal gesubsidieerde banen schiep om kansarme werklozen aan werk te helpen (De Beer, 2005). De Melkertbanen hielden geen stand, maar activering bleef een heet hangijzer. Tevens groeide op landelijk niveau langzaam het inzicht dat effectief beleid onder andere een sterke mate van regionale decentralisatie vergt – iets wat de stedelijke besturen zelf overigens al eerder beseften (Dercksen et al., 1990). Met de komst van de Participatiewet werd hier opvolging aan gegeven. Gemeenten kregen krachtens deze wetgeving de bevoegdheid om regels op te stellen ten behoeve van de activering van bijstandsccliënten. Op die manier streeft men naar een samenleving waarin iedereen

volwaardig meedoet in de maatschappij. Hierbij is de burger in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor zijn eigen participatie (Verbakel, 2014).

In Rotterdam was men al vier jaar voor deze juridische verankering bezig met de activering van werklozen. In 2010 was het toenmalig PvdA-wethouder Schrijer die startte met het activeringsprogramma onder de term Full Engagement. Dit naar voorbeeld van beleid uit New York wat onder dezelfde noemer betekende dat bijstandsccliënten zich bezig moesten houden met werk gerelateerde activiteiten en gesanctioneerd konden worden wegens het niet naleven daarvan (Nightingale, 2005). In Rotterdam had het programma ten doel dat alle Rotterdammers met een WWB-uitkering² maatschappelijk actief moesten zijn c.q. een tegenprestatie verrichten, met als ambitie dat zij op het hoogst mogelijke niveau maatschappelijk participeerden in de samenleving (Van der Aa, 2012). Full Engagement begon als pilot in twee Rotterdamse wijken en kreeg in 2013 vervolg. Het doel bleef hetzelfde, maar de naam werd veranderd naar Maatschappelijke Inspanning. Het beleid werd gaandeweg uitgebreid naar veertien wijken (Van der Aa et al., 2014). In 2014 werd het uitvoeren van beleid rondom de tegenprestatie benoemd tot een collegeprioriteit waarmee het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders de wens uitsprak om voor het eind van de collegeperiode in 2018 over de hele stad het beleid uit te rollen en met alle werkzoekenden die het betreft afspraken te maken over een tegenprestatie. Taskforce Tegenprestatie heeft ten doel uitvoering te geven aan deze prioriteit (Gemeente Rotterdam, 2014b). Deze ontwikkelingen staan deels los van de totstandkoming van de Participatiewet in 2015 waarbij gemeenten, ingevolge artikel 8a, bij verordening regels dienen op te stellen omtrent het opdragen van een tegenprestatie.

2.2 ... en activering nu

Vandaag de dag kent de gemeente Rotterdam nog steeds beleid omtrent activering van bijstandsccliënten door middel van het verrichten van een tegenprestatie. Regels hierover zijn opgenomen in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015. Volgens deze gemeentelijke verordening kan het college een werkzoekende met een gemeentelijke uitkering een tegenprestatie opleggen. De tegenprestatie kent de volgende definitie: *“maatschappelijk nuttige werkzaamheden (...) die kunnen worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt”* (Gemeente Rotterdam, 2014a: artikel 1). Concreet kan de tegenprestatie ingevuld worden door: het verrichten van vrijwilligerswerk, het verrichten van mantelzorg, het volgen van taal- of beweegtraining, het werken aan persoonlijke problematiek of het verrichten van overige maatschappelijke nuttige werkzaamheden (Gemeente Rotterdam, 2014a). Een werkzoekende kan in eerste instantie zelf op zoek naar de een geschikte invulling voor een tegenprestatie, geheel in lijn met zijn of haar interesses en talenten. Een tegenprestatie is voor 20 uur per week of naar vermogen en is bedoeld voor werkzoekenden die geen re-integratievoorzieningen meer krijgen aangeboden gezien hun grote afstand tot de arbeidsmarkt (Smeets & Kruf, 2017). Mocht het een werkzoekende niet lukken om een geschikte tegenprestatie te vinden, kan de gemeente ondersteuning en begeleiding

² WWB verwijst hier naar Wet werk en bijstand waarbij gemeenten verplicht zijn bijstand te verlenen aan personen die niet over middelen beschikken om in noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Deze gemeentelijke uitkering is ook wel bekend als de bijstandsuitkering.

bieden. Indien werkzoekende op basis van sociale of medische gronden niet in staat is om een tegenprestatie te verrichten, en het werken aan persoonlijke problematiek op dat moment ook geen optie is, kan er een ontheffing afgegeven worden (Anschütz et al., 2016; Gemeente Rotterdam, 2014a: artikel 7). Het verrichten van een tegenprestatie is verplicht waarbij het aan de werkzoekende is op welke manier de verplichting vorm krijgt. Dit maakt dat het uitvoeren van vrijwilligerswerk geen verplichting is, maar het verrichten van een tegenprestatie wel (De Kruijf, 2016). Wederkerigheid is hierbij het centrale uitgangspunt: werkzoekenden met een bijstandsuitkering verrichten een tegenprestatie voor de uitkering (Gemeente Rotterdam, 2015). Deze verplichting maakt dat de gemeente maatregelen kan opleggen indien een werkzoekende verzuimt een tegenprestatie uit te voeren (Gemeente Rotterdam, 2014a: artikel 5). Dit wordt vormgegeven door het inhouden van de uitkering of een gedeelte daarvan (Gemeente Rotterdam, 2015a), maar dit laatste redmiddel blijkt in de praktijk nauwelijks ten uitvoer te komen (Kruf, 2016).

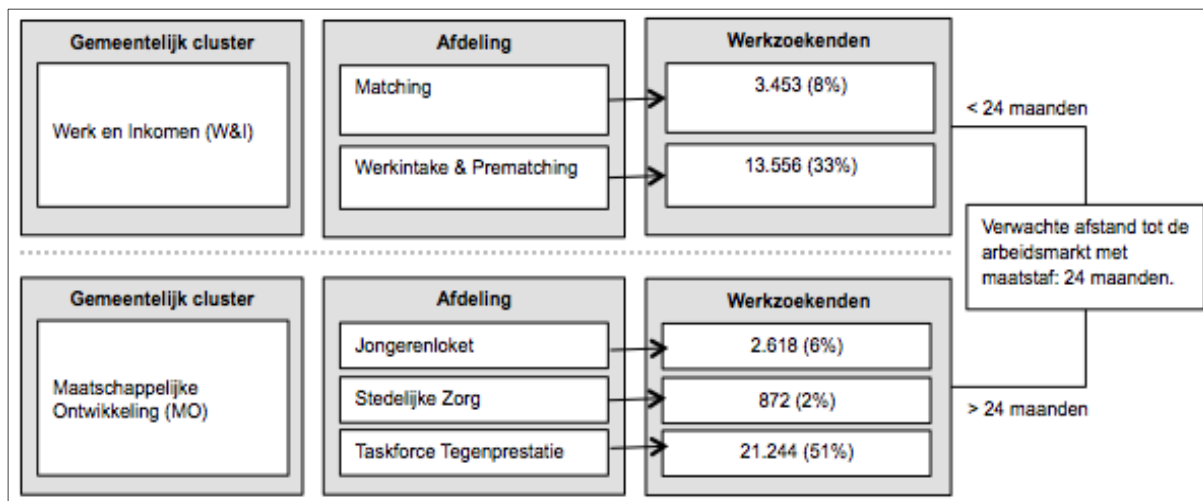
Maar ondersteuning voor werklozen in Rotterdam is meer dan enkel de tegenprestatie. Het is daarom zinvol uit te zoomen op het groter geheel: werkloosheid in Rotterdam. Vervolgens kan er terug ingezoomd worden op de tegenprestatie waarbij de gemeentelijke organisatie in Rotterdam de nodige aandacht krijgt.

2.3 Werkloosheid in Rotterdam

Rotterdam zit in een lift. De stad wist de afgelopen jaren prijzen te winnen als het mooiste winkelcentrum van Nederland voor de Markthal (Hoogland & Sentel, 2015) en *best travel in 2016* volgens reisuitgeverij Lonely Planet (Hommes & Rohmsen, 2015). Daarnaast blijkt ook dat het aantal vacatures in de stad groeit, er sprake is van een toename van startende bedrijven, er minder bijstandsuitkeringen worden verstrekt en de werkloosheid afneemt (Gemeente Rotterdam, 2018a). Deze ontwikkelingen ten spijt blijft het werkloosheidspercentage in Rotterdam ten opzichte van de overige drie grote Nederlandse steden het hoogst (Gemeente Rotterdam, 2018b). Ongeveer veertig duizend Rotterdammers zijn afhankelijk van een bijstandsuitkering en ruim een vijfde van de Rotterdamse huishoudens moet rondkomen van een minimuminkomen (Gemeente Rotterdam, 2018b). De gemeente biedt diverse voorzieningen om hen uit te laten stromen uit de uitkering. Dit is vanwege de hoge publieke kosten die gemoeid gaan met werkloosheid niet alleen in het belang van de stad (Willen, 2018), maar ook in het belang van de burger (Gemeente Rotterdam, 2015a). Betaald werk biedt de mogelijkheid een onafhankelijke toekomst op te bouwen en de ruimte om eigen keuzes te maken (Gemeente Rotterdam, 2015b).

Binnen de collegeperiode 2014-2018 was het dagelijks bestuur van Rotterdam in handen van een college van burgemeester en wethouders gevormd door Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris, momenteel Ina Sjerps. Zij is verantwoordelijk voor het interpreteren van politieke en bestuurlijke ambities en het verduidelijken van die ambities voor de ambtenaren. Zodoende is zij de schakel tussen de politieke en de bestuurlijke omgeving en het ambtenarenapparaat. De ambtelijke organisatie van gemeente Rotterdam is onderverdeeld in clusters, waaronder Werk en Inkomen (hierna: W&I) en Maatschappelijke Ontwikkeling (hierna: MO). Voornamelijk deze twee clusters zijn voor een Rotterdamse werkzoekende relevant.

Wanneer een werkzoekende een beroep doet op een bijstandsuitkering, wordt een inschatting gemaakt binnen hoeveel maanden de werkzoekende een reguliere baan heeft. Wanneer de verwachting is dat dit niet binnen 24 maanden zal plaatsvinden, oftewel waarvan de gepercipieerde afstand tot de arbeidsmarkt meer is dan twee jaar, komt de werkzoekende bij het cluster MO terecht. Het betreft hier ruim 21 duizend werkzoekenden, op een totaal van circa 38.000 uitkeringsontvangers. Indien het gaat om een kortere verwachte werkloosheidsduur, de gepercipieerde afstand is hier minder dan 24 maanden, komt de werkzoekende bij W&I. Dit zijn ongeveer 17 duizend werkzoekenden. Figuur 2.1 geeft deze indeling systematisch weer.



Figuur 2.1: Werkzoekenden in beeld bij gemeente Rotterdam.

Bij W&I is het doel het maximaliseren van de uitstroom van werkzoekenden. Echter, de vraag van werkgevers sluit niet altijd goed aan bij het per individu verschillend arbeidsvermogen, ontwikkelpotentieel en de mate van zelfredzaamheid. Om vraag en aanbod toch op elkaar te laten aansluiten, is het noodzakelijk om te variëren in dienstverlening. Werkzoekenden zijn daarom binnen het cluster onderverdeeld op basis van arbeidspotentieel, ondersteuningsbehoefte en eventuele arbeidsbelemmeringen. Indien een werkzoekende direct inzetbaar is, bemiddelt de gemeente naar beschikbare vacatures. Dit onderdeel van W&I werkt onder de naam Matching. Blijkt een werkzoekende nog niet te beschikken over vaardigheden om te kunnen voldoen aan het arbeidsaanbod, maar is de verwachting wel dat werkzoekende binnen twee jaar inzetbaar is, biedt de gemeente onder de noemer Prematching ondersteuning door middel van re-integratietrajecten zoals taalcursussen, scholing, werkervaringsplaatsen en anderszins (Gemeente Rotterdam, 2015b).

Is re-integratie (nog) niet mogelijk vanwege de grote afstand tot de arbeidsmarkt, valt de werkzoekende onder cluster MO en levert een tegenprestatie. Het doel is hier niet re-integratie van werkzoekenden, maar het stimuleren van participatie. De afdeling Taskforce Tegenprestatie heeft ten doel uitvoering te geven aan dit beleid. De afdeling hanteert hierbij de volgende missie: *“De afdeling Taskforce Tegenprestatie ondersteunt kwetsbare Rotterdammers met een uitkering en zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, om hen te laten meedoen in de samenleving, om vóór hen het verschil te maken door onze unieke dienstverlening, maatwerk, persoonlijk contact en aandacht. En om mét hen het verschil te*

maken voor de stad Rotterdam.” (Gemeente Rotterdam, 2018c). Een tegenprestatie kan op verschillende manieren ingevuld worden. Desondanks is de tegenprestatie geen re-integratie instrument en mag het re-integratie ook niet in de weg mag staan. Op termijn kan het verrichten van een tegenprestatie wel de kansen op de arbeidsmarkt voor werkzoekende vergroten (Gemeente Rotterdam, 2014c).

Afspraken met werkzoekenden uit de doelgroep over de invulling van een tegenprestatie worden gemaakt door de activeringscoaches. Zij nodigen de werkzoekenden uit voor een eerste gesprek. Incidenteel, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van immobiliteit of vermoeden van verborgen problematiek, worden gesprekken bij werkzoekende thuis gevoerd (Anschütz et al., 2016). Administratieve ondersteuners helpen de activeringscoaches waar nodig bij het oproepen van werkzoekenden en het verwerken van afspraken. Ook zij hebben direct contact met de klant c.q. werkzoekende, maar het is aan de activeringscoach om afspraken met werkzoekenden vast te leggen. In een eerste bijeenkomst krijgt werkzoekende van de activeringscoach te horen dat niets doen geen optie is en wordt hem of haar de vraag voorgelegd hoe betrokkene invulling zou willen geven aan de tegenprestatie. Na dit gesprek is de werkzoekende aan zet. De betrokkene dient zelf op zoek te gaan naar invulling van de tegenprestatie waarbij het een plek kan zoeken dat overeenkomt met de eigen kwaliteiten en interesses. Indien een werkzoekende hier niet in slaagt, kan een activeringscoach de werkzoekende verwijzen naar een netwerkpartner. Samen met een netwerkpartner wordt werkzoekende begeleid naar een tegenprestatie. Ook hierbij staan de kwaliteiten en interesses van werkzoekenden centraal. Een netwerkpartner kan een vrijwilligersorganisatie uit de buurt zijn, maar ook welzijnsorganisaties vallen onder de noemer netwerkpartner. Welzijnsorganisaties zijn via een aanbesteding verbonden aan de gemeente. Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het verzorgen van taaltrajecten, gezondheid bevorderende activiteiten, of andere vormen van begeleiding van werkzoekenden. Van der Meer & Ham (2017) stellen dat deze aanpak een succesbepalende factor is in de uitvoering van beleid. Zonder de infrastructuur van partners die bijstandsklanten iets te bieden hebben, lukt beleidsuitvoering niet of onvoldoende (Van der Meer & Ham, 2017). Dit geldt ook voor de vele vrijwilligersorganisaties waar werkzoekenden een tegenprestatie verrichten. Bovendien hebben deze organisaties baat bij de inbreng van werkzoekenden en de gemeente kan vaak niet zonder de hulp en steun van de vrijwilligersorganisaties die vrijwilligerswerk bieden.

De afdeling kent een gebiedsgerichte aanpak. Dit houdt in dat de ruim zestig activeringscoaches en bijna dertig administratieve ondersteuners onder leiding van teammanagers gezamenlijk werken aan een taak, zelf het werk kunnen coördineren en zelfstandig keuzes kunnen maken over het intern functioneren om tot een resultaat te komen. Met andere woorden, de activeringscoaches en administratieve ondersteuners zijn onderverdeeld in teams onder de veertien Rotterdamse gebieden.³ Per gebied verschilt het aantal werkzoekenden uit de doelgroep. De teams worden aangestuurd door in totaal drie teammanagers plus een teammanager voor de administratieve ondersteuners. Zij geven

³ In bijlage 1 is de onderverdeling van aantal activeringscoaches naar gebied opgenomen.

leiding aan de teammedewerkers, monitoren de resultaten van het team en dragen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de resultaatafspraken van het team. Verantwoording hierover leggen zij af aan de afdelingsmanager. Hij is onder meer eindverantwoordelijk voor het behalen van de beoogde resultaten en geeft integraal leiding aan de afdeling en in het bijzonder aan de teammanagers. De afdeling wordt vakinhoudelijk ondersteund door intermediairs. Deze ondersteuning is gericht op het beschrijven en bewaken van werkprocessen, werkinstructies, gegevensbeheer en het controleren van de kwaliteit van uitvoering. Tevens geven zij advies hoe de afdeling deze zaken kan verbeteren.

De afdeling Taskforce Tegenprestatie bedient met een doelgroep van ruim 21 duizend mensen, de meeste werkzoekenden in vergelijking met andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Deze doelgroep wordt gekenmerkt door onderstaande karakteristieken (Van der Meer & Ham, 2017):

- Gemiddelde leeftijd is 51 jaar.
- Gemiddeld elf jaar afhankelijk van de bijstandsuitkering.
- Nagenoeg geen werkervaring.
- Niet of nauwelijks geschoold.
- Beperkte beheersing van de Nederlandse taal.
- Veelal sprake van meerdere problemen waaronder schulden en een slechte gezondheid.

Deze specifieke doelgroep vraagt om maatwerk van de activeringscoaches. Er kan immers meer verwacht worden van een man van 34 jaar, dan een vrouw van 58 jaar (Van der Meer & Ham, 2017). Daarbij kan het kampen met meerdere problemen zorgen voor spanningen bij een werkzoekende (Fuller et al., 2008). Taskforce Tegenprestatie probeert hier gehoor aan te geven door rekening te houden met de individuele kwaliteiten, interesses en omstandigheden en een ontheffing af te geven indien nodig. Zodoende kennen activeringscoaches een bepaalde mate van beleidsvrijheid.

2.4 Het nut van een tegenprestatie

Al enkele jaren is de tegenprestatie, en dan in het bijzonder de Rotterdamse tegenprestatie, een veel besproken onderwerp in de lokale en nationale media. Voornamelijk wanneer het beleid vergeleken wordt met dat van andere grote steden, moet Rotterdam vaak negatieve kritiek ontvangen. Andere steden als Tilburg en Amsterdam geven een andere invulling aan de verplichting vanuit de Participatiewet. Zij kiezen voor vrijblijvendheid en worden daarom ook gekenmerkt als beleid met een zachte hand (Kremer et al., 2017). Terwijl het Rotterdams beleid juist de bijnaam krijgt van beleid met harde hand (Van Eijck & Naafs, 2018) en in de HUMAN-documentaire De Tegenprestatie wordt weggezet als het verplicht prikken van papier in de Rotterdamse straten.⁴ En ook tijdens de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en tijdens gemeenteraadsvergaderingen bleek dat de tegenprestatie naast voorstanders ook tegenstanders kent. Dit ondanks de vele positieve effecten dat

⁴ Dit laatste overigens ten onrechte, de desbetreffende taak bleek destijds onderdeel van het traject WerkLoont waarbij werkzoekenden naast diverse trainingen en ondersteuning minimaal een dag in de week dienden te werken. Een traject dat enkel en alleen dient voor bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (Cats, 2015; Gemeente Rotterdam, 2015b).

het verrichten van een tegenprestatie met zich mee kan brengen voor zowel het individu als voor de stad.

Binnen de wetenschappelijke literatuur is reeds veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van het verrichten van vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk kan helpen om het curriculum vitae te verbeteren en een positieve indruk achter te laten op de competitieve arbeidsmarkt. Tevens helpt het om uit het sociaal isolement te komen en het sociaal netwerk uit te breiden (Spera et al., 2013). Hierdoor draagt vrijwilligerswerk bij aan de bevordering van de geestelijke gezondheid (Farrell & Bryant, 2009). En ook het volgen van gezondheid bevorderende activiteiten en preventiepraktijken kent positieve effecten: men krijgt meer grip op het eigen leven, leert bewust keuzen te maken en kan eigen kracht en kwaliteiten inzetten om met een bepaalde situatie om te gaan (Jacobs, 2008).

Binnen Rotterdam is onderzocht welke effecten het verrichten van specifiek een tegenprestatie met zich mee kan brengen en wat het de stad Rotterdam oplevert. In 2016 onderzocht de gemeentelijke onderzoeksafdeling de effecten van het beleid in een van de 42 Rotterdamse wijken: Bloemhof. Hier bleek onder andere dat tegenpresteerders hun sociaal netwerk wisten uit te breiden, werden competenties als taalvaardigheden vergroot en kreeg men meer zelfvertrouwen. Ook hebben zij positieve effecten op hun gezondheid ervaren, bijvoorbeeld minder stress en minder piekeren. Daarbij bleek dat de tegenprestatie ook meer oplevert voor de wijk dan enkel extra mankracht voor vrijwilligersorganisaties of positieve individuele effecten voor werkzoekenden. Zo draagt de tegenprestatie ook bij aan het aantal activiteiten in de wijk, emancipatie van (niet-westerse allochtone) vrouwen en contact tussen etnische groeperingen (Anschütz et al., 2016). Een jaar later werd eenzelfde onderzoek uitgevoerd in heel Rotterdam. Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat meer dan de helft van de tegenpresteerders zich zelfverzekerder voelen, zich meer gewaardeerd voelen, meer sociale contacten hebben, zeggen iets geleerd te hebben, meer buitenshuis actief zijn en vinden dat ze hun tijd zinvol besteden. Tevens blijkt dat het overgrote merendeel van de tegenpresteerders aangeeft dat de tegenprestatie (heel) goed bevalt, gemotiveerd te zijn een tegenprestatie te verrichten en trots te zijn op de tegenprestatie die hij of zij verricht. Naast dat het goed is voor de tegenpresteerder in kwestie, concludeerde de onderzoeksafdeling ook dat de tegenprestatie iets oplevert voor de stad. In geld uitgedrukt is de maatschappij als geheel gebaat bij de tegenprestatie. De tegenprestatie levert de stad bijna twee keer zo veel op als dat de ambtelijke uitvoering, begeleiding vanuit de vrijwilligersorganisaties, et cetera kost (Bus et al., 2017). Bijzonder hierbij is dat circa 450 tegenpresteerders de afgelopen vier jaar uit wisten te stromen naar betaald werk, ondanks dat het vergroten van de arbeidsmarktkansen van deze werkzoekenden niet het doel is van dit beleid (Gemeente Rotterdam, 2018a).

2.5 Huidige stand van zaken

Op dit moment is het beleid in alle veertien gemeentelijke gebieden geïmplementeerd waarmee het beleid niet meer in de uitroffase zit, maar operationeel is in heel Rotterdam (Westerveld, 2017). De

volledige doelgroep bestaat uit 21.304 werkzoekenden⁵. De verhouding man-vrouw is respectievelijk veertig tegenover zestig procent en de gemiddelde leeftijd is 51 jaar. Van deze totale doelgroep is er met 12.541 werkzoekenden een trajectplan vastgelegd. Dit houdt in dat er met deze personen afspraken zijn gemaakt over de invulling van de tegenprestatie, met andere woorden zij verrichten op dit moment een tegenprestatie conform de vereisten van de gemeentelijke verordening of zijn op dit moment op zoek naar een juiste tegenprestatie. Bijna vierduizend werkzoekenden kennen een ontheffing, veelal vanwege medische omstandigheden van het individu. Voor hen is het verrichten van een tegenprestatie op dit moment geen verplichting. De uitvoering van de tegenprestatie is benoemd tot een collegeprioriteit in de collegeperiode 2014-2018. Hierbij is de wens uitgesproken om met alle werkzoekenden die het betreft afspraken te maken over een tegenprestatie (Gemeente Rotterdam, 2014b). Het is dus aan de afdeling Taskforce Tegenprestatie om de aankomende tijd ook met het resterend aantal van de doelgroep afspraken vast te leggen. Voor de nieuwe collegeperiode (2018-2022) is in het collegeakkoord opgenomen dat men vast wil houden aan tegenprestatie die mensen leveren voor hun bijstandsuitkering (Coalitieakkoord, 2018).

⁵ De weergegeven cijfers zijn een momentopname van april 2018.

3. Activering volgens de literatuur

De afgelopen jaren is het geheel aan inzichten over sociale activering in een stroomversnelling geraakt (Lub, 2017a). Dergelijke inzichten helpen om een theoretisch kader te schetsen welke als leidraad dient voor dit onderzoek. Echter, dit literatuurhoofdstuk reikt verder dan de inzichten over sociale activering. Het is immers, zoals mede bleek uit de twee voorgaande hoofdstukken, onduidelijk welke factoren van invloed zijn op de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie. Om deze reden worden in dit hoofdstuk ook andere relevante theorieën aangehaald. Dit resulteert in een drietal clusters aan factoren die uitvoering van beleid kunnen beïnvloeden, te weten: persoonlijke factoren (paragraaf 3.1), netwerk factoren (paragraaf 3.2) en organisatie factoren (paragraaf 3.3). Deze vallen op hun beurt uiteen in diverse sub factoren.

3.1 Persoonlijke factoren

Werkloos zijn is geen pretje. Naast - onverwacht omvangrijke - inkomensdaling, waardoor financiële problemen op de loer liggen (Nibud, 2010), ontstaan er in veel gevallen ook andere problemen bij werklozen. Er blijkt samenhang te zijn tussen kampen met financiële problematiek en gezondheidsproblemen als rugpijn, rusteloosheid en depressie (Koper, 2017). Maar werkzoekenden krijgen ook te maken met een nieuwe verhouding met werkenden. Werkzoekenden moeten opboksen tegen het negatieve imago dat de buitenwereld van hen heeft. Dit kan resulteren in gevoelens van sociale uitsluiting. Werkzoekenden verliezen hierdoor eerder motivatie. Deze gevolgen zijn zowel voor de werkzoekenden zelf als voor de gehele samenleving niet wenselijk (Prast & Elshout, 2012). In het verlengde hiervan bleek uit evaluatieonderzoek van een activeringsprogramma voor werkzoekenden in Noorwegen dat het merendeel van de deelnemers zich schaamde voor het niet hebben van een betaalde baan. Schaamte voor deze situatie verslechterde hun persoonlijke omstandigheden welke zich veelal kenmerkte door geestelijke en lichamelijke gezondheidsproblemen en het niet kunnen beheren van de eigen financiën. Echter, de deelname aan een (re-)activeringsprogramma zorgde wel voor een verbetering van het welzijn van deze doelgroep (Ohls, 2016). Een werkzoekende is dus gebaat bij ondersteuning. Bovendien zijn zij dikwijls onvoldoende bekend met het aanbod van banen in hun vakgebied, of zijn niet voldoende in staat om zichzelf aan te bieden op de arbeidsmarkt (Wanberg et al., 2002). Maatschappelijk werkers kunnen het gedrag van een werkzoekende beïnvloeden, bijvoorbeeld bij het zoeken naar een baan of bij het accepteren van een aanbieding voor betaald werk (Behncke et al., 2009). Ondanks de ondersteuning van een maatschappelijk werker, en/of een andere professional binnen het openbaar bestuur, zijn er een groot aantal factoren van invloed op individuele activering, ook wel de individuele inzetbaarheid genoemd (Wanberg, 2012; Fugate et al., 2004). Deze inzetbaarheid biedt daarmee dan ook geen garantie voor daadwerkelijke activering, maar vergroot wel de kans hierop (Fugate et al., 2004).

3.1.1 Menselijk en sociaal kapitaal

Een belangrijk onderdeel van individuele inzetbaarheid is het menselijke en sociaal kapitaal van een individu. Het menselijk kapitaal duidt op een groot aantal factoren waaronder leeftijd, opleiding en werkervaring (Wanberg, 2012). Allereerst leeftijd. De bekende uitspraak: *age is just a number*,

suggereert dat de leeftijd van een persoon niet uitmaakt voor zijn of haar prestaties en het doen en laten. Wetenschappelijke literatuur leert echter dat de leeftijd wel uitmaakt wanneer iemand werkloos is. Dan heeft een hoge leeftijd een negatieve invloed op het vinden van een baan en activering in het algemeen. Met andere woorden: een jonger iemand is eerder geactiveerd dan een ouder persoon en heeft daardoor meer kans op het vinden van een reguliere betaalde baan (Fugate et al., 2004; Kanfer et al., 2001; Wanberg et al., 1996). De volgende factor van menselijk kapitaal is de opleiding van een individu. Ondanks dat een publieke professional een belangrijke rol vervult in de activering van werkzoekenden, is het resultaat van zijn of haar werk ook afhankelijk van de capaciteiten van de werkzoekenden (Ludwig-Mayerhofer et al., 2014). Hiermee is ook educatie een belangrijke determinant van individuele inzetbaarheid. Hierbij heeft een hoger opgeleid persoon betere kansen op de arbeidsmarkt dan een lager opgeleid persoon (Josten, 2010). Het is dan ook niet verwonderlijk dat personen met een hoger opleidingsniveau een kortere periode van werkloosheid ervaren (Kanfer et al., 2001). De mate van scholing is zodoende een van de belangrijkste voorspellers van loopbaanontwikkeling van een individu (Fugate et al., 2004). Het laatste aspect van menselijk kapitaal is eventuele werkervaring. Eerdere ervaring biedt een bepaald niveau van bekwaamheid en kennis waardoor een individu aantrekkelijker wordt voor een potentiële werkgever. Werkervaring wordt daarom ook snel gekoppeld aan de term *human capital*, wat Burt (1997) definieert als het individueel vermogen (Burt, 1997:339). Werkervaring draagt bij aan het vermogen van een persoon om te voldoen aan gestelde verwachtingen (Fugate et al., 2004). In deze trant gebruiken Kanfer et al. (2001) de term *job tenure*. *Job tenure* is hierbij positief gerelateerd aan het vinden van een betaalde baan (Kanfer et al., 2001). Een belangrijk gegeven is dat er eerst sprake moet zijn van een bepaalde mate van werkervaring voordat re-integratie plaats kan vinden (Klamer et al., 2005).

Naast menselijk kapitaal wordt bij individuele inzetbaarheid ook sociaal kapitaal aangehaald. Het hebben van sociaal kapitaal wordt gedefinieerd als het hebben van *goodwill* welke onafscheidelijk verbonden is aan sociale netwerken (Fugate et al., 2004:23). Met andere woorden, een persoon heeft een groot en ideaal sociaal netwerk met veel vrienden, familieleden, oud-collega's en andere kennissen. Dit kan hem of haar meer toegang geven tot informatie en tot carrièremogelijkheden (Wanberg, 2012). Een sociaal kapitaal vergroot hiermee het vermogen voor een persoon om zichzelf te identificeren en kansen te realiseren op een baan. Men vindt vaker een baan wanneer er sprake is van aanwezigheid van sociaal kapitaal (Fugate et al., 2004).

3.1.2 Carrière identiteit

Ook carrière identiteit is belangrijk voor de inzetbaarheid van een individu. Dit behelst de werk gerelateerde ambities van een individu, met in het bijzonder antwoord op vragen als wie ben ik en wie wil ik zijn (Wanberg, 2012:377). Het worden hierdoor verhalen die men van zichzelf creëert om het verleden in te kaderen en betekenis te geven en de toekomst richting te geven. Carrière identiteit draait er dus om hoe men zichzelf definieert in een bepaalde werkcontext (Fugate et al., 2004). Echter, weten wie je bent en wie je wilt zijn, kan ook een belemmering vormen bij activering. Eerdere ervaringen of ideeën over de toekomst zoals een bepaalde financiële behoefte kunnen ervoor zorgen dat men langer werkloos blijft. Bijvoorbeeld in een situatie waarbij een individu geen werk wilt accepteren omdat de

daadwerkelijke beloning niet strookt met zijn of haar verwachting daarvan. Niet iedereen wil immers werken tegen het loon wat werkgever aanbiedt (Wanberg et al., 2002). De carrière identiteit van een persoon vereist een bepaalde mate van zelfreflectie. Dit weerspiegelt ook de stijl van die persoon (Fugate et al., 2004). Een individu met een informatie georiënteerde stijl is proactief op zoek en gebruikt relevante informatie voor zelfreflectie. Terwijl een persoon met een normatief georiënteerde stijl de neiging heeft om zichzelf aan te passen naar andermans verwachtingen en een vermijdende georiënteerde stijl zal trachten om zelfreflectie te vermijden (Berzonsky & Adams, 1999). Wanneer er sprake is van een informatie georiënteerde stijl is het waarschijnlijker dat de persoon in kwestie informatie opzoekt die zijn of haar positie op de arbeidsmarkt verbetert. Bij deze personen neemt de kans op individuele activering en inzetbaarheid toe (Fugate et al., 2004).

3.1.3 Persoonlijk aanpassingsvermogen

Onderzoek heeft aangetoond dat mensen die in staat zijn om zichzelf aan te passen naar de eisen van een bepaalde situatie eerder succes behalen in hun carrière, of wel een hogere mate van individuele inzetbaarheid kennen. De reden hierachter is dat mensen met een hoge mate van aanpassingsvermogen in staat zijn om zich aan te passen aan veranderende situaties, veelal optimistisch en flexibel zijn, open staan om te leren en een bepaalde mate van keuzevrijheid kennen (Fugate et al., 2004; Wanberg, 2012).

3.1.4 Overige persoonlijke factoren

Naast bovenstaande factoren worden er in de literatuur meer individuele determinanten aangehaald. Zo is naar aanleiding van de hoge werkloosheidscijfers in de Verenigde Staten begin deze eeuw onderzoek gedaan naar de factoren die van invloed kunnen zijn op het succes van herplaatsing van een werkzoekende op de arbeidsmarkt. Hieruit blijkt onder meer dat persoonlijke situationele factoren de herplaatsing kan beperken, dit behelst bijvoorbeeld het hebben van een handicap of ziekte. De aanwezigheid van dergelijk letsel beperkt het succes van herplaatsing (Wanberg et al., 2002). Het onderzoek van Paul & Moser (2009) wijst tevens uit dat factoren van deze orde het vinden van een baan kunnen belemmeren. Zij stellen vast dat wanneer er sprake is van een lagere mentale gezondheid er eerder sprake is van het verliezen van een betaalde baan en de periode van werkloosheid langer duurt (Paul & Moser, 2009). Ook in Rotterdam blijkt dat psychische belemmeringen een factor van invloed kunnen zijn. Daar werd geconcludeerd dat er bij mensen met een lichtverstandelijke beperking vaker sprake is van werkloosheid (Hoekstra et al., 2017).

Daarnaast hebben ook andere factoren vanuit de omgeving een directe invloed op persoonlijke activering. Vanwege deze directe invloed op het individu kunnen deze factoren ook gecategoriseerd worden onder het cluster van persoonlijke factoren. Een voorbeeld hiervan is discriminatie in de samenleving. Discriminatie kan een belemmering, dan wel een voordeel zijn van de activering van een individu (Wanberg, 2012). Dit hangt samen met de etniciteit en de nationaliteit van een werkzoekende. Onderzoek uit 2001 heeft aangetoond dat er een samenhang is tussen etniciteit en de periode van werkloosheid. Een blanke werkzoekende heeft een grotere kans om een kortere werkloosheidsduur te ervaren dan een niet-blanke werkzoekende. Overigens benoemt dit onderzoek dat het hierbij gaat om

de relatie met het daadwerkelijk zoeken naar betaald werk⁶. Een niet-blanke werkzoekende heeft over het algemeen een lager niveau van zoeken naar betaald werk en daardoor een grotere kans op een langere periode van werkloosheid (Kanfer et al., 2001). De link tussen nationaliteit en werkloosheid is in dit onderzoek van Kanfer niet onderzocht, er is enkel gekeken naar huidskleur van een werkzoekende. Toch staat ook de samenhang tussen nationaliteit en kansen op de arbeidsmarkt vaak ter discussie. Onderzoek uit 2017 toonde aan dat sollicitanten met een migratieachtergrond minder vaak een positieve reactie ontvingen op hun sollicitatie dan sollicitanten met een Nederlandse achtergrond. Zelfs Nederlandse sollicitanten met een gewelddelict op hun strafblad ontvangen eerder een positieve reactie op een sollicitatie dan etnische minderheden met een blanco strafblad. De etnische afkomst is voor werkgevers schijnbaar belangrijker dan het hebben van een strafblad (Van den Berg et al., 2017). Voornamelijk niet-westerse allochtonen hebben het zwaar te voorduren. Zij hebben bij toetreding op de arbeidsmarkt minder kans op een baan dan westerse allochtonen of autochtonen (Dagevos et al., 2007).

3.1.5 Persoonlijke factoren samengevat

Vanuit bovenstaande theorie wordt veronderstelt dat er een zevental factoren verband houden met de individuele activering van werklozen, te weten:

1. De mate van menselijk kapitaal, bestaande uit leeftijd, educatie, werkervaring en werkloosheidsduur.
2. De mate van sociaal kapitaal.
3. De aanwezigheid van een carrière identiteit.
4. De mate van persoonlijk aanpassingsvermogen.
5. De aanwezigheid van situationele belemmeringen.
6. De etniciteit van een werkzoekende.

3.2 Netwerk factoren

Onderlinge afhankelijkheid tussen non-profitorganisaties, bedrijven en overheden is niet nieuw. Al vanaf het begin deze eeuw was er sprake van wederzijdse afhankelijkheid, maar dit is vanaf dat moment wel sterk geïntensiveerd (Turrini et al., 2010; Koppenjan & Klijn, 2004). Deze intensivering heeft verschillende oorzaken waaronder de verkleining en privatisering van overheden, maar ook de transitie van overheidstaken van nationaal naar lokaal niveau (Austin, 2000). Daarbij worden zowel publieke als private organisaties in toenemende mate geconfronteerd met tegenstellingen over de manier hoe problemen aan te pakken (Koppenjan & Klijn, 2004). Bovendien zijn sociale problemen gegroeid in omvang en in complexiteit. Eenzijdige beslissingen met behulp van *command & control* blijken niet langer houdbaar (De Bruijn et al., 2013). De overheid moet daardoor zoeken naar nieuwe effectieve benaderingen voor de aanpak van deze complexe problemen. Die zoektocht brengt diverse partijen samen (Austin, 2000). Er ontstaat een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid. Complexiteit en onderlinge afhankelijkheid resulteren in intensieve interactie tussen betrokkenen (Klijn & Koppenjan, 2016). De betrokken partijen worden gezien als stakeholders en kunnen in het kader van samenwerking in een *multi-stakeholder network* gedefinieerd als: een groep individuen of een enkeling die invloed kan

⁶ In dit onderzoek gebruiken de auteurs hiervoor de term *job search behavior* (Kanfer et al., 2001:837).

hebben op of wordt beïnvloed door de aanpak van een probleem dat door het netwerk wordt aangepakt (Roloff, 2008:238). Niet alleen bij de benadering van een probleem wordt gebruik gemaakt van netwerken, ook bij de implementatie van publiek beleid is netwerksamenwerking meer regel dan uitzondering (Turrini et al., 2010).

Maar ook hier geldt: zonder wrijving geen glans. Er kunnen zich meerdere problemen voordoen bij een netwerksamenwerking. Sterker nog, het wordt algemeen geaccepteerd dat netwerken ook de mogelijkheden voor bestuur ervan limiteren (Klijn et al., 1995). Zeker wanneer meer en meer stakeholders het samenwerkingsproces proberen te beïnvloeden, kan dit leiden tot een toename in complexiteit (Van Gils & Klijn, 2007:139). Stakeholders hebben vaak verschillende opvattingen over de aard van het probleem, de urgentie om dit probleem aan te pakken en zelfs over de definitie van het probleem zijn meerdere opvattingen (De Bruijn et al., 2013; Van Gils & Klijn, 2007). Geheel verwonderlijk is dit wellicht niet, er zijn nu eenmaal meerdere facetten van een probleem (Van Etten, 2001). Daarnaast kan samenwerking met andere stakeholders geïnterpreteerd worden als een egoïstische daad van het individu. Samenwerking wordt alleen toegepast om de eigen doelen te bereiken. Het gevolg hiervan is dat samenwerking alleen plaats zal vinden wanneer de doelen van een netwerk overeenkomen met de doelen van een individuele stakeholder (Verkerk et al., 2015). Let wel, betrokkenheid is verantwoordelijkheid. Stakeholders dragen verantwoordelijkheid voor beleidsuitkomsten (Ansell & Gash, 2007). Ondanks de problemen aangaande het samenwerken, moet dit niet direct worden gezien als iets negatiefs (Klijn & Koppenjan, 2016:35). Het bereiken van gemeenschappelijke doelen kan namelijk leiden tot een bepaalde mate van *collaborative advantage*, oftewel synergie tussen de stakeholders. Dit is voor veel publieke organisaties juist een reden en drijfveer voor samenwerking met anderen (Huxman & Macdonald, 1992:50-51). Een dergelijke samenwerking wordt daarom ook wel aangeduid met de term *collaborative governance* wat wordt gedefinieerd als: “*a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders (...) to make or implement public policy or manage public program or assets.*” (Ansell & Gash, 2007:544). Dit is noodzakelijk, want zonder netwerkpartners zijn openbare organisaties vaak niet in staat om beleid te implementeren en uit te voeren (Turrini et al., 2010; Bovens et al., 2012).

3.2.1 Netwerk factoren samengevat

De beschreven literatuur impliceert dat de aanwezigheid van netwerkpartners resulteert in een effectievere uitvoering van beleid. Dit maakt dat de daadwerkelijke samenwerking zodoende belangrijker lijkt dan het inhoudelijke samenwerkingsproces. Om deze reden worden de netwerk factoren in dit onderzoek enkel beperkt tot:

1. De aanwezigheid van netwerkpartners.

3.3 Organisatie factoren

De bedrijfsvoering van een organisatie is niet alleen binnen de private sector een veel besproken onderwerp. Ook overheidsinstellingen en non-profitorganisaties worden vaak, zo niet dagelijks, geconfronteerd met hun bedrijfsvoering. Bovendien moeten non-profitorganisaties en overheidsinstellingen steeds vaker verantwoording afleggen over hun prestaties. Echter, het meten van

prestaties in de publieke sector is vaak niet zo eenvoudig als het meten van prestaties in de private sector. Hakvoort & Klaassen (2013) beschrijven vier methodologische problemen die hieraan ten grondslag liggen. Allereerst worden overheidsprestaties gekenmerkt door hun diffuse karakter, dat wil zeggen dat prestaties niet duidelijk zijn te omschrijven. Ten tweede is er sprake van beleidscontinuïteit en beleidsbeëindiging waarbij maatregelen elkaar kunnen versterken of verzwakken. Hierdoor is het moeilijk om ontstane effecten aan een maatregel toe te schrijven. Ten derde speelt het tijdstip van evaluatie een rol. Bij veel maatregelen duurt het een langere tijd voordat effect optreedt. Dit terwijl de druk bestaat om snel resultaten te laten zien. En een laatste probleem dat Hakvoort & Klaassen benoemen is dat er weinig onderscheid wordt gemaakt tussen causale en niet-causale verbanden wat prestatiemetingen verder bemoeilijkt (Hakvoort & Klaassen, 2013). Desalniettemin is er veel onderzoek verricht naar de factoren vanuit de organisatie die effectiviteit van beleid, en hiermee de bedrijfsvoering, positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden. Deze factoren kunnen worden samengevoegd in twee pijlers, te weten: organisatiestructuur en uitvoerend handelen. Deze pijlers worden achtereenvolgens behandeld in deze paragraaf.

3.3.1 Organisatiestructuur

Structuur in het algemeen verwijst naar relaties tussen componenten van een georganiseerd geheel. Met deze definitie kan het concept structuur breed gebruikt worden (Ahmady et al., 2016). Ook binnen organisaties is structuur een belangrijk concept. Structuur geeft een organisatie de vorm om zijn taak in de omgeving te vervullen (Lunenbergh, 2012). Het is een van de zeven aspecten die tezamen het succes van een organisatie bepalen (Singh, 2013). Er bestaan meerdere definities voor de term organisatiestructuur, waarbij het veelal gaat om het geheel van relaties tussen banen, systemen, bedrijfsprocessen, mensen en groepen. Elk gericht op het verrichten van inspanningen om de gestelde organisatiedoelen te bereiken. Hierbij dient de organisatiestructuur als een set van methoden om de taken te verdelen, plichten vast te leggen en deze vervolgens te coördineren (Ahmady et al., 2016). Concreet worden onder andere centralisatie, specificatie en de grootte van de organisatie gezien als onderdelen van structuur (Shiri et al., 2014). Maar naast organisatievorm, is ook strategie van de organisatie belangrijk. Dit is de wijze waarop men bijdraagt aan het bestaansrecht van de organisatie (Ten Have, 2005:34). De bejegening van werkzoekenden en het contact met hen geven vorm aan de strategie van de organisatie: de activering van werkzoekenden. Maar ook het besturen van de organisatie vanuit het management speelt hierbij een rol. Deze drie pijlers worden achtereenvolgens beschreven onder de organisatiestructuur.

Wanneer het aankomt op activering van personen speelt het uitoefenen van druk een belangrijke rol, want onder druk wordt immers alles vloeibaar (De Gier et al., 2008). Alleen zo werkt het niet altijd. Dwang kan zelfs zijn doel voorbij schieten, men kan gestrest raken van dwang (Anschütz et al., 2016). Kampen (2013) spreekt in het verlengde hiervan over een bejegening op een disciplinerende wijze. Een dergelijke bejegening geeft geregeld onvoldoende richting en onvoldoende bevestiging van het nut van activeren (Kampen, 2013). Activering vanuit verplichte aard heeft niet altijd een positief effect op de motivatie van klanten (Bramsen et al., 2011). Er dient daarom eerder gehandeld te worden in de vorm van drang in plaats van dwang. Dit is nodig omdat veel personen weerstand moeten overwinnen om

actief te worden (Anschütz et al., 2016). Een zetje in de rug helpt daarentegen wel. Men wordt hierbij aangemoedigd om iets te ondernemen (Dorenbos & Van Niekerk, 2014). Hierbij speelt taalgebruik een belangrijke rol (Arnoldus & Hofs, 2014), waarbij een recreatief karakter wordt geprefereerd boven een zakelijke focus (Lub, 2017b) en er wordt getracht om de intrinsieke motivatie te mobiliseren om op die manier activering te stimuleren (Van der Aa et al., 2014). Kortom: een positief duwtje in de rug van een individu zal eerder resulteren in activering, een disciplinerende aanpak en het gebruik van dwang slaan de plank mis.

Een andere belangrijke bejegening van de klant, wat absoluut niet werkt, is het gebruik van massabenedering. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat een massabenedering niet altijd werkt. Zo is het gebruik van deze benadering, ook wel bekend als *one size fits all*, niet wenselijk bij het gebruik van een gemeenschappelijk bestuur (Davies & Schlitzer, 2008). En is eerder aangetoond dat dit ook niet werkt wanneer het gaat om de prestaties van bedrijven in China (Firth & Rui, 2012). Om nog maar te zwijgen van nadelige resultaten van deze *one size fits all* aanpak bij het gebruik van medicijnen. Ook bij activering van personen blijkt een dergelijke aanpak niet effectief voornamelijk wanneer er sprake is van diversiteit in de doelgroep. Klanten moeten kunnen uitgaan van een aanpak waarbij rekening wordt gehouden met hun individuele vermogen. Op die manier wordt er recht gedaan aan de diversiteit van de doelgroep. Een massabenedering, uitgaande van het *one size fits all* principe, werkt niet (Arnoldus & Hofs, 2014). In het verlengde van diversiteit speelt heterogeniteit. Heterogeniteit binnen de doelgroep kan de uitvoering verhinderen. Van jong tot oud, intelligent tot minder intelligent en van man tot vrouw, diversiteit vraagt om diverse benaderingen (Bramsen et al., 2011).

Onderzoek wijst uit dat een individuele bejegening daarentegen, logischerwijs, wel effectief blijkt. Binnen een actieve benadering van de consument naar de klant toe, moet de persoonlijke aandacht centraal staan (De Gier, 2010). Het gaat hierbij om maatwerk. Dit is het principe om aansluiting te vinden bij de motivatie van de klant. Niet denken en handelen vanuit het aanbod, maar vanuit individuele competenties, talenten en wensen (Bouwman-Van 't Veer et al., 2011). Hiervoor wordt de term differentiatie gebruikt: de mate waarin het aanbod is afgestemd op de heterogene behoeften van klanten (Coelho & Henseler, 2012:331-332). Van der Laan & Kersten (2007) stellen dat de betekenisgeving van de cliënt het richtsnoer is voor het handelen van de professional (Van der Laan & Kersten, 2007). Maar volgens Arnoldus & Hofs (2014) hoeft het leveren van maatwerk niet altijd centraal te staan. Maatwerk wordt enkel geleverd omdat een cliënt specifieke wensen heeft of omdat men op zoek is naar wat cliënt leuk of inspirerend vindt (Arnoldus & Hofs, 2014). Hoe dan ook, maatwerk leidt ertoe dat de klant gemotiveerd raakt om bepaalde specifiek voor hem waardevolle opbrengsten te behalen waardoor de klant eerder zal participeren (Bouwman-Van 't Veer et al., 2011). En ook als het gaat om het bevorderen van zelfredzaamheid is het in ogenschouw nemen van de individuele mogelijkheden van de cliënt(en) belangrijk. Zaken voor of door de cliënten regelen is niet van tevoren te bepalen, dat is en blijft maatwerk. Vanuit de andere kant gezien blijkt dat deze manier van bejegening erg wordt gewaardeerd. Cliënten voelen zich eerder begrepen en gehoord. Het gevolg daarvan is dat er een open en persoonlijke relatie tussen beiden ontstaat waarbij vertrouwen het uitgangspunt is (Bouwman-Van 't Veer et al., 2011). Er zijn nu eenmaal verschillen tussen werkzoekenden op het gebied van motivatie,

eventuele beperkingen en competenties. Een traject dat in samenspraak met een cliënt wordt opgesteld, blijkt in vele gevallen succesvol (Van der Aa et al., 2004). Het onderzoek van onder andere Bouwman-Van 't Veer (2011) onderschrijft dit. Door rekening te houden met belemmeringen en mogelijkheden en cliënten serieus te nemen, wordt de cliënt als gelijkwaardige mede-expert gezien (Van der Laan & Kersten, 2007). Dit kan de motivatie en daardoor de participatiekansen vergroten (Bouwman-Van 't Veer, 2011). Wel is het hierbij van belang om te vermelden dat het niet alleen gaat om wensen van cliënten. De aansluiting met de wensen van werkgevers mag ook niet vergeten worden (Van der Aa, 2012). Rekening houden met wensen van cliënt en werkgever betekent echter niet dat de cliënt volledige vrijheid moet genieten. Sancties opleggen kunnen ook effectief zijn en kunnen werkgelegenheidskansen van deelnemers vergroten (Kluve, 2010).

Naast bejegening van de klant vanuit de beleidsuitvoerder, speelt ook de frequentie van contact een rol bij activering. Fenger & Strüwer (2016) hebben onderzoek gedaan naar de effecten van frequent, intensief en persoonlijk klantcontact, de zogenoemde FIP-methode. De kern van deze methode is dat vier keer per jaar contact plaatsvindt tussen werkzoekende en een consulent van de sociale dienst. Bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal is deze methode als pilot ingezet en bleek te werken. Frequent en intensief klantcontact resulteert niet alleen in meer uitstroom naar betaald werk, maar zorgt ook voor veel meer zicht op de specifieke kenmerken van het klantenbestand. Dit laatste kan er toe leiden dat activeringsinstrumenten gericht en effectiever ingezet kunnen worden (Fenger & Strüwer, 2016). Het tegenovergestelde: de onzichtbaarheid van activeringsconsulenten, wordt dan ook als onwenselijk beschreven. Consulents moeten regelmatig in contact staan met hun klanten (Schonewille, 2015), het ontbreken van klantcontact kan een oorzaak zijn voor het uitblijven van activering van een werkzoekende (Anschütz et al., 2016). De rol van ICT mag hierbij niet worden onderschat. Toenemend gebruik van ICT binnen het openbaar bestuur kan mogelijk leiden tot meer *screen-to-screen* interactie en daardoor tot minder persoonlijke interactie met klanten (Hansen et al., 2018).

Maar het blijft niet bij bejegening en contact met de klant. De besturing van de organisatie vanuit het management, oftewel managementsturing, is ook een cruciaal onderdeel van de organisatiestructuur. Sturing bepaalt mede de implementatie en uitvoer van beleid. Binnen publieke organisaties vindt sturing vaak plaats vanuit budgetten en bevordering van de uitvoer, dit kan voor een uitvoerder van beleid resulteren in tijdsdruk (Jacobs, 2008). Op deze manier sturen is in de meeste gevallen dus niet succesvol. Het is niet eenduidig te stellen welke manier van sturing wel succesvol kan zijn. Ryan (2016) stelt dat het belangrijk is dat een manager verwachting uitspreekt op een manier dat zorgt voor verantwoordelijkheidsgevoel bij een werknemer. In het verlengde hiervan, en wellicht concreter, ligt het gebruik van doelstellingen en prestatie-indicatoren. Sturing is zinloos wanneer deze twee niet gebruikt worden (Ten Have, 2005). Let wel, te veel aandacht op prestatie-indicatoren kan resulteren in onbedoelde gevolgen als organisatorische verlamming, sub optimalisatie en *cream skimming*. Dit laatste houdt in dat werknemers makkelijke cliënten verkiezen boven moeilijke cliënten. Hierdoor behalen zij mogelijk de gestelde doelen, maar dit laat de organisatie succesvoller ogen dan dat het daadwerkelijk is (Van Thiel & Leeuw, 2002). Ten tweede blijkt uit de literatuur dat een manager grenzen

van handelen aan dient te geven, door bijvoorbeeld regels en procedures vast te leggen. De ontstane grenzen bieden voor de meeste werknemers houvast (Simons, 1995). Daarnaast dient een manager de behoeften van werknemers te begrijpen om hen op die manier te motiveren om de toegewezen taken uit te voeren (Singh, 2013). Bovendien leidt zichtbare aandacht voor individuele wensen ook tot een grotere betrokkenheid voor de organisatie vanuit de werknemer (Simons, 1995). Ten slotte is een vertrouwensrelatie tussen management en werknemer ook onderdeel van een succesvolle managementsturing. Een effectieve manager zal zich realiseren dat niemand alle wijsheid in pacht heeft om een organisatie succesvol te maken, en zal zich moeten richten tot anderen waar vertrouwen voor nodig is (Ryan, 2016). Vertrouwen tussen medewerker en manager kan onder andere leiden tot tevredenheid in de manager en in de organisatie en betere prestaties van teams en organisaties (Bijlsma-Frankema, 2007). Kortom, een manager die stuurt vanuit doelstellingen en prestatie-indicatoren waarbij het grenzen voor handelen aangeeft en een relatie van vertrouwen weet op te bouwen met werknemer, zal eerder succesvol zijn.

3.3.2 Uitvoerend handelen

Een goed openbaar bestuur is niet alleen afhankelijk van verstandige politieke en bestuurlijke keuzes, maar ook van professioneel opererende en soepel samenwerkende organisaties (Bovens et al., 2012). Wanneer het gaat om beleid is er automatisch sprake van een koppeling tussen beleid, sturing en politiek (Bekkers, 2007). Daar waar politiek wordt aangeduid als de gezaghebbende toebedeling van waarden in een samenleving (Williams, 1954:131), is beleid de planmatige uitwerking van doelstellingen met behulp van middelen en sturing als doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context. Dit trio maakt dat aan bepaald beleid opvattingen ten grondslag liggen die iets zeggen over de rol en positie van de overheid in de samenleving (Bekkers, 2007). Tevens maakt dit duidelijk dat het formuleren, het beslissen en het implementeren van beleid niet geïntegreerd is in een persoon. Er is een onderscheid tussen beleid en beslissingen. Beleid is meer, het brengt ook gedrag, intenties en acties met zich mee (Hill & Hupe, 2002:4). Het is aan de uitvoerende ambtenaar om het bedachte beleid invulling te geven, hij of zij beschikt over een bepaalde mate van beleidsvrijheid (Bekkers, 2007; Bovens et al., 2012). Uitvoeringsambtenaren bepalen het functioneren van het openbaar bestuur - waarbij zij overigens wel gebonden zijn aan een bepaald kader van regels of normen (Lipsky, 2010). Beleid in de uitvoering kan daarom verschillen van beleid zoals het op de tekentafel lag (Hill & Hupe, 2002; Van der Aa, 2012). Deze uitvoeringsambtenaren worden *street level bureaucrats* genoemd. Zij interacteren direct met burgers en beschikken over een aanzienlijke vrijheid in de uitvoering van hun werk. Beslissingen die *street level bureaucrats* maken zijn volledig op het individu gericht en hebben impact op het leven van burgers waardoor zij de schakel vormen tussen overheid en burger (Lipsky, 2010). Zij beïnvloeden hiermee zowel de beeldvorming *van* de burger als de beeldvorming *over* de burger. Er kan mede hierom geconcludeerd worden dat de *street level bureaucrats* onder lastige omstandigheden werken (Bovens et al., 2012). Om controle te krijgen over de werkomgeving kan het helpen om te streven naar minimalisering van de vraag naar een service, bijvoorbeeld door het vragen van een financiële bijdrage in ruil voor de diensten of door het hanteren van een wachtlijst (Lipsky, 2010:78-104). Echter, in het geval van re-integratietrajecten is het maar de vraag of deze theorie op gaat. Dergelijke trajecten dienen vaak als obligaat middel om burgers te activeren (Eikenaar et al., 2016). Het

is ondenkbaar dat burgers in elke situatie hongerig zijn naar de diensten van het openbaar bestuur. Burgers zijn niet altijd vrijwillig cliënt van openbaar bestuur (Bovens et al., 2012). De theorie van Lipsky (2010) en daarmee de vijf determinanten die het werk van een *street level bureaucrat* beïnvloeden worden daarom met rust gelaten. Toch is Lipsky niet de enige die aankaart dat het werk van een uitvoeringsambtenaar, al dan niet *street level bureaucrat* genoemd, complexiteit kent. Het werk is vaak maar deels routinematig uit te voeren en vereist dus interpretatie en weging van verschillende soorten informatie. Een uitvoeringsambtenaar zal daarom zelf beslissingsvrijheid claimen. Hij of zij moet over een bepaalde mate van autonomie beschikken om complexe problemen effectief aan te kunnen pakken en de professionele standaard succesvol toe te kunnen passen (Van der Aa, 2012). Of beleidsvrijheid nu bewust gecreëerd is of een logisch gevolg is van onduidelijke doelen vanuit de organisatie (Lipsky, 2010), het werk van een uitvoerend ambtenaar geeft uiteindelijk richting aan beleid. *Street level bureaucrats* zijn beleidsmakers (Bannink et al., 2015:205). Kortom: de visie en het daadwerkelijk handelen van een uitvoerder is cruciaal en staat in onderstaande theorie centraal.

Een bepaalde mate van beleidsvrijheid kan zorgen voor specifieke invulling van beleid. Maar dit kan ook de andere kant op slaan. Er kan een grote variatie ontstaan in dienstverlening met grote verschillen in resultaten van beleid tussen verschillende groepen burgers als gevolg. Er wordt dan ook gesproken van het resultaat van ongelijkheid (Considine, 2000; Brodtkin, 2015). Een typerend voorbeeld hierbij is het etnisch profileren waarbij etnische minderheden vaker worden onderworpen aan politiecontroles als resultaat van beleidsvariatie (Musheno & Maynard-Moody, 2015). Concreet voor activeringsbeleid concludeerde Thorén (2008) dat uitvoeringsambtenaren veelal een informele strategie hanteren dat inconsistent en tegenstrijdig is (Thorén, 2008). Maar variatie is tweeledig. Het is enerzijds gewenst vanwege diversiteit in de samenleving en de noodzaak om diensten op maat af te stemmen met de burger (Zandvliet et al., 2011). Anderzijds is te veel variatie ongewenst omdat dat mogelijk leidt tot chaos en ineffectiviteit (Schonewille, 2015).

Naast variatie in het handelen heeft het de beleidsvrijheid van een uitvoeringsambtenaar ook een ander negatief gevolg. Doordat de uitvoerder rekening moet houden met juridische kaders, regionale economische ontwikkelingen, politiek en het verlenen van een service, concludeert Polstra (2011) dat men te maken heeft met diverse partijen met uiteenlopende belangen waardoor er een dilemma ontstaat. Dit is beter bekend als het vuile handen dilemma van Aristoteles (Polstra, 2011:3). Men moet laveren tussen belangen van anderen en het realiseren van het eigen organisatiebelang (Kaptein, 2004). Deze dilemma's of spanningen, hebben negatieve gevolgen voor de effectiviteit van beleid. Bijvoorbeeld doordat een dilemma er toe leidt dat men moet kiezen tussen twee varianten en dat elke keuze die wordt gemaakt, de verkeerde is (Polstra, 2011). Dit resulteert in aarzeling en onzekerheid bij de professional (Donkersgoed, 2009). Indien men zich bewust is van de tegenstrijdigheden en dilemma's en realiseert dat het kiezen tussen het een of het ander niet altijd de effectiefste weg is, zal dit eerder resulteren in effectiviteit (Polstra et al., 2014). Ofwel, werk typeren als complex c.q. tegenstrijdig en ambigu, hoeft niet negatief te zijn, maar zal eerder bijdragen aan een effectievere uitvoering.

Het moge duidelijk zijn: het werk van een uitvoeringsambtenaar kenmerkt zich door complexiteit. Naast complexiteit speelt ambiguïteit ook een rol. Daar waar het bij complexiteit gaat over onzekerheid van risico's, is er bij ambiguïteit sprake van heterogeniteit van voorkeuren of interesses (Bannink et al., 2015). Schonewille (2015) benoemt dat het werk van een uitvoeringsambtenaar een zoektocht is. Een uitvoerende moet constant zoeken naar balans tussen de eigen praktische wijsheid en het geheel van maatschappelijke en politieke belangen (Schonewille, 2015:176). Om complexiteit het hoofd te bieden creëert de uitvoerder een zekere mate van autonomie (Van der Aa, 2012; Bovens et al., 2012). De effectiviteit van beleid is dan het resultaat van de mate waarin een uitvoeringsambtenaar om kan gaan met de complexiteit in zijn werk. Van der Laan (2003) spreekt in dit kader van professionele intuïtie en patroonherkenning. Wanneer een professional handelt vanuit deze twee pijlers, is het waarschijnlijker dat beleidsuitvoering effectiever verloopt en complexiteit het hoofd wordt geboden. Anders geformuleerd: het herkennen van een situatie vanuit een combinatie van geschoolde kennis en praktijkervaring, leidt eerder tot effectievere uitvoering van beleid (Van der Laan, 2003).

Ook de grote van de caseload van een uitvoeringsambtenaar is relevant voor het handelen. Bij caseload gaat het om het aantal klanten, plus alle andere taken en verantwoordelijkheden. Een hoge caseload kan een nadelig effect hebben op de prestaties van een werknemer (Van Berkel en Knies, 2016). In het verlengde hiervan kan gesproken worden over werkdruk: de toestand wanneer een of meer medewerkers gedurende een langere periode de taak niet binnen de gestelde tijd of gestelde normen kunnen uitvoeren (Kuiper et al., 2005). Bij de subjectieve kant van werkdruk gaat het om de ervaring van werkdruk (Marinissen, 2009). Hierdoor kan het zijn dat werknemers met een lage werklast, hoge werkdruk ervaren. Voor hen moet de caseload naar beneden om effectieve uitvoering te bereiken (Van Berkel & Knies, 2016). Karasek (1979) stelt vast dat elke werknemer te maken heeft met *job demands* en *job control*, beter bekend als respectievelijk taakeisen en ruimte voor sturingsmogelijkheden. Als er sprake is van weinig sturingsmogelijkheden en veel taakeisen in het werk, dan neemt de kans op werkdruk toe. Bovendien hebben werknemers dan eerder last van psychologische en fysieke klachten (Karasek, 1979). Bepaalde werkkenmerken noemt men ook wel werkvitaminen. Vitaminen zijn goed voor de geestelijke gezondheid, maar leveren op den duur of geen extra rendement op of zorgen voor een negatieve uitwerking (De Jonge et al., 2007). Zo is het ook met werkkenmerken, c.q. werkvitaminen (De Jonge & Schaufeli, 1998:389). Werkvitaminen kunnen in een eerste fase een positieve invloed hebben op werknemer, in een tweede fase geen extra rendement opleveren en zelfs in een derde fase zorgen voor negatieve uitwerking of geen extra invloed. Voornamelijk salaris en veiligheid in het werk hebben na een bepaald moment geen extra effect meer op de geestelijke gezondheid van een werknemer. Autonomie, werkdruk, sociale ondersteuning, het gebruik van vaardigheden en afwisseling in het werk kunnen bij te veel 'inname' schadelijk zijn. Zo kan autonomie gepaard gaan met onzekerheid, moeilijk beslissingen kunnen nemen en te veel verantwoordelijkheid (De Jonge, 2007; De Jonge & Schaufeli, 1998).

Ondanks specifiek het handelen, speelt ook de motivatie van een uitvoeringsambtenaar een rol. Werkmotivatie onder ambtenaren wordt *public service motivation* (PSM) genoemd. Dit fenomeen wordt gedefinieerd als "*an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in*

public institutions and organizations” (Perry & Wise, 1990:368). Er is sprake van PSM wanneer men de ambitie heeft om de publieke zaak te dienen, individueel betrokken is bij de werkzaamheden en het gevoel heeft dat de werkzaamheden in het belang zijn van de maatschappij (Steijn et al., 2009). Ondanks dat PSM als specifieke vorm van intrinsieke motivatie in de meeste gevallen niet de belangrijkste motivatie is, – salaris en arbeidsinhoud bleken belangrijker voorspellers van motivatie (Groeneveld & Steijn, 2009) – kan de aanwezigheid van PSM onder werknemers in publieke organisaties wel ervoor zorgen dat deze organisaties beter presteren. Het bestaan van *public service motivation* onder medewerkers leidt ertoe dat zij meer betrokken zijn bij hun werk, meer bereid zijn om inspanningen te leveren en betere werkprestaties leveren (Leisink & Steijn, 2009). Bovendien kennen deze werknemers een hogere arbeidssatisfactie en een lagere verloopgeneigdheid (Steijn, 2006).

3.3.3 Organisatie factoren samengevat

De beschreven organisatie factoren vallen samen in twee pijlers welke zich uitsplitsen in meerdere sub factoren, te weten:

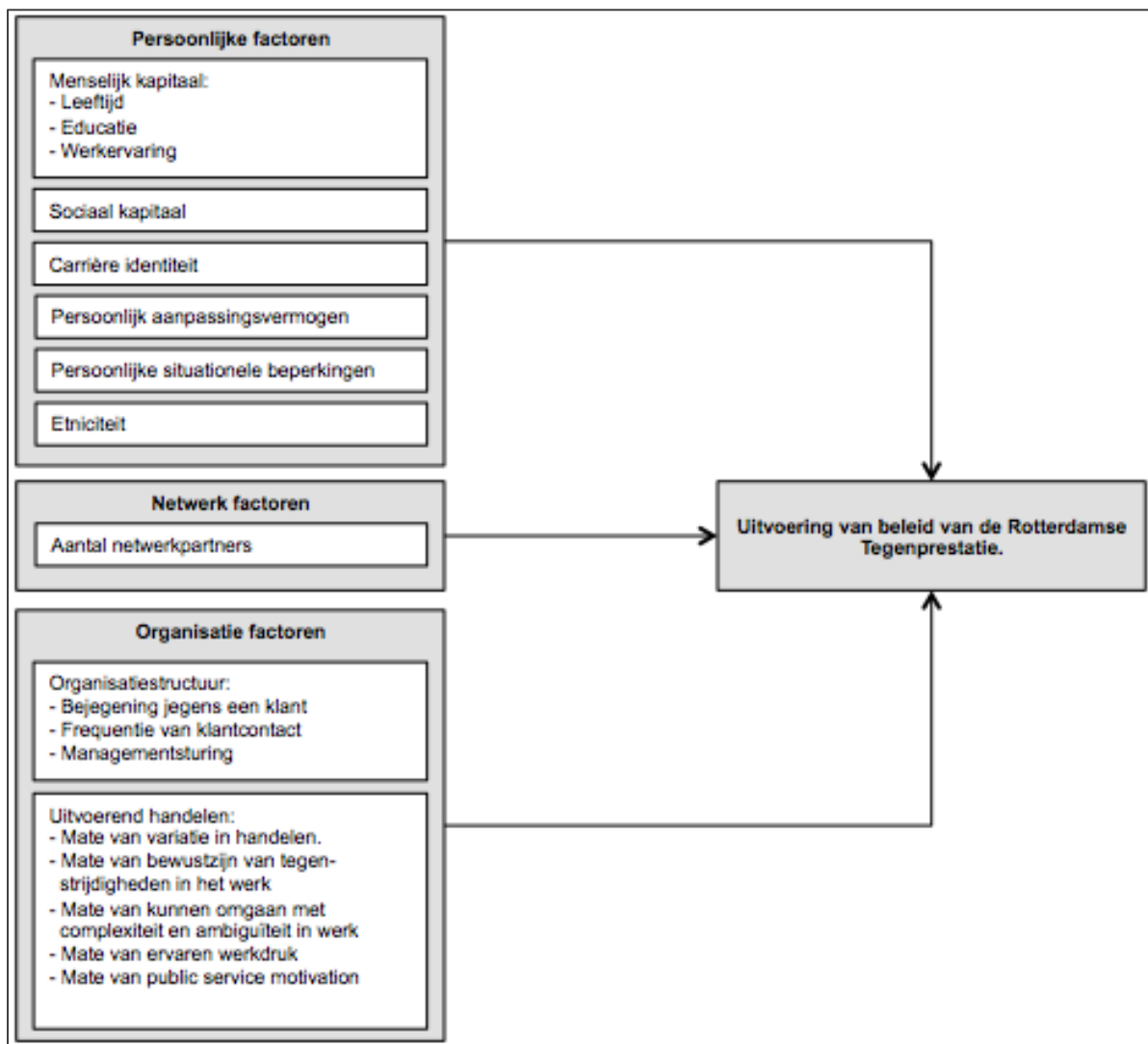
1. De organisatiestructuur
 - a. De bejegening jegens een klant.
 - b. De frequentie van contact met een klant.
 - c. De manier waarop management de organisatie stuurt.
2. Uitvoerend handelen
 - a. De mate waarin werknemer gebruik maakt van variatie in het handelen.
 - b. De mate waarin werknemer zich bewust is van tegenstrijdigheden in het werk.
 - c. De mate waarin werknemer kan omgaan met complexiteit en ambiguïteit in het werk.
 - d. De mate van ervaren werkdruk bij een werknemer.
 - e. De mate waarin er sprake is van *public service motivation* onder een werknemer.

4. Methodologische verantwoording

Methodologie impliceert een analyse en reflectie over de wijze waarop dit onderzoek tot bepaalde uitspraken komt. Ofwel, de methodologie reconstrueert de weg waarlangs onderzoek wordt verricht (Hakvoort, 1996). Allereerst komt het conceptueel model aan bod, dit tracht antwoord te geven op de vraag wat er wordt onderzocht. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de operationalisatie welke ingaat op de vraag hoe dit meetbaar is gemaakt. En ten slotte krijgt de gebruikte onderzoeksmethodiek de nodige aandacht, dit is een antwoord op de vraag hoe er is onderzocht.

4.1 Conceptueel model

De eerder geschetste theorie biedt inzicht in de relevante concepten die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van beleid rondom de Rotterdamse tegenprestatie. Deze factoren, ook wel variabelen genoemd, vallen uiteen in: persoonlijke factoren, netwerk factoren en organisatie factoren. De factoren kunnen op verschillende manieren terugkomen en kunnen zo allen, afzonderlijk van elkaar, invloed hebben op de uitvoering van beleid. Deze veronderstelde causale relaties tussen de verbanden worden op schematische wijze weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1: Conceptueel model.

Dit model biedt inzicht hoe een gedeelte van de werkelijkheid in elkaar zit. Vanwege complexiteit in sociale systemen is de verwachting dat er sprake is van complexe en onderling verbonden causale verbanden. Hiermee vormt het model een representatie van het oorzakelijk systeem (Russo, 2009). Het is niet uit te sluiten dat er ook andere (multilaterale) verbanden lopen binnen dit conceptueel model. Vanuit de gehanteerde theorie volgen enkel deze bilaterale verbanden. Dit onderzoek zal aantonen of deze verbanden daadwerkelijk opgaan in de Rotterdamse praktijk of niet.

4.2 Operationalisatie

De concepten uit het theoretisch kader zijn meetbaar gemaakt, zie tabel 4.1 op pagina 35. De variabelen zijn uitgesplitst in diverse dimensies met elk een eigen definitie. Deze definities komen in beginsel voort uit de wetenschappelijke literatuur, maar zijn aangepast zodat het specifiek past bij de context van de Rotterdamse tegenprestatie. Hierdoor is er sprake van stipulatieve definities (Bleijenbergh, 2015). Een aantal dimensies kennen, geheel in de lijn van de theorie, sub-dimensies waarbij voor elke dimensie een indicator is vastgesteld. Eveneens is de afhankelijke variabele van het conceptueel model – de uitvoering van het beleid – opgenomen in het operationaliseringsschema. Hierbij gaat het sec om het aantal geregistreerde tegenprestatiekandidaten. Dit maakt niet alleen de uitvoering meetbaar, maar ook de opvolging van de collegeprioriteit in de collegeperiode 2014-2018 en de opvolging van de wettelijke kaders zoals opgenomen in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam.

Variabelen	Dimensies	Definitie	Sub-dimensie	Indicatoren
Persoonlijke factoren	Menselijk kapitaal	Set van factoren die loopbaanvariabelen van een persoon beïnvloeden.	Leeftijd	Aantal jaar in leeftijd.
			Educatie	Het al dan niet beschikken over een startkwalificatie.
			Werkervaring	Het al dan niet beschikken over werkervaring.
	Sociaal kapitaal	Het hebben van een sociaal netwerk wat eventueel kan resulteren in <i>goodwill</i> .	-	Perceptie activeringscoach van grootte van sociaal netwerk van werkzoekenden.
	Carrière identiteit	Persoonlijke werk gerelateerde ambities.	-	Perceptie activeringscoach van het hebben van werkambities van werkzoekenden.
	Persoonlijk aanpassingsvermogen	Persoonlijk vermogen om aan te passen naar eisen van een bepaalde situatie.	-	Perceptie activeringscoach van het hebben van aanpassingsvermogen van werkzoekenden.

	Persoonlijk situatieve beperkingen	Persoonlijke beperkingen van een individu.	Psychisch letsel	Aanwezigheid van psychisch letsel.
			Fysiek letsel	Aanwezigheid van fysiek letsel.
	Etniciteit	De nationaliteit van een individu.	-	Het hebben van een niet-westerse nationaliteit of westerse nationaliteit.
Netwerk factoren	Netwerkpartners	De aanwezigheid van netwerkpartners in de omgeving.	-	Aantal netwerkpartners in de omgeving.
Organisatie factoren	Organisatiestructuur	Het geheel van relaties tussen banen, systemen, bedrijfsprocessen, mensen en groepen binnen een organisatie.	Bejegening jegens een klant	Perceptie van de bejegening jegens een klant vanuit uitvoeringsambtenaar.
			Frequentie van klantcontact	Frequentie (per jaar) van contact tussen klant en uitvoeringsambtenaar.
			Managementsturing	Perceptie van de aansturing van uitvoeringsambtenaar vanuit het management.
	Uitvoerend handelen	De manier waarop een uitvoerings- ambtenaar handelt en vanuit welke visie dit gebeurt.	Variëteit in het handelen	Perceptie van het gebruik van variatie in het handelen.
			Tegenstrijdigheden in het werk	Het bewustzijn van tegenstrijdigheden in het werk.
			Complexiteit en ambiguïteit in het werk	Perceptie van het kunnen omgaan met complexiteit en ambiguïteit in het werk.
			Ervaren werkdruk	De ervaren werkdruk van het individu.
			<i>Public service motivation</i>	Het hebben van ambitie om de publieke zaak te dienen. Perceptie dat het werk de publieke zaak dient. De mate van individuele betrokkenheid bij werk.
Uitvoering van beleid	Beleidsuitvoering van de tegenprestatie	De manier waarop het beleid op dit moment wordt uitgevoerd.	-	Aantal geregistreerde tegenprestaties in Rotterdam.

Tabel 4.1: Operationaliseringsschema.

4.3 Onderzoeksstrategie

Binnen de onderzoeksstrategie zijn beslissingen over de fasen in het onderzoek beschreven (Hakvoort, 1996). Verschuren en Doorewaard (2007) hanteren hierbij drie afwegingen als leidraad: breedte of diepgang, empirisch of bureauonderzoek en kwantitatief of kwalitatief onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn de veronderstelde verbanden uit het vorige hoofdstuk onderzocht in de praktijk. Door deze werkwijze wordt het onderzoeksobject – de uitvoering van beleid van de Rotterdamse tegenprestatie – benadert vanuit een theoretisch raamwerk. Dit wordt ook wel gekenmerkt als een deductieve benadering (Bleijenbergh, 2015). Doordat de uitvoering van het Rotterdams beleid centraal staat en wordt bestudeerd, betreft dit onderzoek een *single case study*. Immers, dit onderzoek is sterk gebonden aan de Rotterdamse context en gaat hiermee de diepte in, in plaats van de breedte. Dergelijke oorzakelijke factoren kunnen niet losgezien worden van de context. Juist bij toegepast onderzoek ligt een *case study* voor de hand (Hakvoort, 1996). In dit onderzoek wordt ingezoomd op de uitvoer van beleid in een specifieke context. Hiermee kenmerkt het onderzoek zich als een diepgaande analyse waarbij het gebruik van een *single case study* geschikt is. Ten tweede kan dit onderzoek gekenmerkt worden als een empirisch onderzoek. De waargenomen verschijnselen zijn meegenomen in de analyse. Ten derde is er gekozen voor een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Deze onderzoekstechniek is gedefinieerd als *mixed methods research*. Door deze methode is onderzoeker niet gebonden aan een specifieke methode of benadering, waardoor een grotere variëteit aan onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. De kwantitatieve resultaten worden gebruikt om precisie toe te voegen aan kwalitatieve resultaten en de kwalitatieve resultaten worden gebruikt om duiding te geven aan de kwantitatieve resultaten (Johnson & Onwuegbuzie, 2004). In dit onderzoek komen de kwantitatieve resultaten voort uit de documentanalyse en de afgenomen vragenlijst. De semigestructureerde interviews zijn afgenomen voor de kwalitatieve resultaten. Edoch zijn beide onderzoeksmethoden op nagenoeg hetzelfde moment afgenomen. Hierdoor is het gebruik van de ene onderzoeksmethode niet van toetsende aard op de andere onderzoeksmethode. Het gebruik van *mixed methods research* dient in dit onderzoek enkel om meerdere invalshoeken te hebben om op die manier een gedegen antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, zie ook tabel 4.2.

4.3.1 Documentanalyse

Een manier om vast te stellen of er in de praktijk sprake is van de veronderstelde relaties zoals beschreven in de theorie, is het analyseren van de beschikbare data welke is verzameld uit de systemen van de gemeente. In het bijzonder gaat het hier om individuele kenmerken van werkzoekenden als leeftijd, nationaliteit, eventuele werkervaring, het eventueel hebben van een startkwalificatie en aanwezigheid van psychische en/of lichamelijke belemmeringen. Maar ook het gegeven of de werkzoekende een tegenprestatie verricht of een ontheffing kent. Echter, niet elke voor dit onderzoek benodigde individuele kenmerk wordt geregistreerd. Daarnaast zijn veel veronderstelde relaties van toepassing op het handelen en de visie van de uitvoerenden, in dit specifieke geval de activeringscoaches. Zij zijn ondervraagd middels een vragenlijst.

4.3.2 Vragenlijst

In totaal zijn er 62 activeringscoaches werkzaam binnen de afdeling. Gezien dit geringe aantal, is elke activeringscoach benaderd als mogelijke respondent. Er is geen sprake van een steekproef of anderszins. De administratieve ondersteuners die werkzaam zijn binnen de afdeling zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Ondanks dat het voor kan komen dat zij direct contact hebben met de werkzoekenden, leggen zij geen afspraken vast omtrent de invulling van een tegenprestatie. De daadwerkelijke registratie wordt op het conto van de activeringscoach geschreven. Zij zijn leidend in de uitvoer van het beleid zoals dit uiteengezet is in de operationalisatie. Uiteindelijk hebben 43 respondenten, c.q. activeringscoaches, de enquête ingevuld en dus meegedaan aan dit onderzoek. Uitgaande van een betrouwbaarheidsinterval van 95%, een foutmarge van 5% en een mate van spreiding van 50%, blijkt dat de gewenste steekproef moet bestaan uit 54 respondenten. Het aantal respondenten in dit onderzoek blijkt daarom niet significant voor de gehele populatie activeringscoaches. De resultaten van de vragenlijst staan niet los van de documentanalyse. Voor het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek zijn deze twee methoden met elkaar geconfronteerd en is de vragenlijst samengenomen met de documentanalyse. Dit geheel is nodig geweest om de theoretische relaties te toetsen. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

4.3.3 Interviews

Daar waar de vragenlijst dient als een verbreding van het onderzoek, vindt de verdieping plaats in de interviews (Verschuren & Doorewaard, 2007). Bovendien sluit het afnemen van interviews aan op de deductieve benadering van dit onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Naast het vragen naar de verwachtingen vanuit de theorie, is er ook ruimte om nieuwe inzichten op te doen. De interviews zijn afgenomen onder de drie teammanagers van de afdeling die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de activeringscoaches. De teammanager van de administratieve ondersteuners is hierbij niet meegenomen. Dit om dezelfde reden dat de administratieve ondersteuners ook niet mee zijn genomen in dit onderzoek. De interviews zijn semigestructureerd van aard. Hierbij is een vooropgesteld topiclijst gevolgd met algemeen geformuleerde vragen. Deze topiclijst is opgenomen in bijlage 3. Onderstaand een opsomming van de geïnterviewde teammanagers, uitgesplitst naar het gedeelte van Rotterdam waar de betreffende teammanager verantwoordelijk voor is. In bijlage 1 is dit verder opgedeeld naar teams corresponderend met de verschillende teams waaraan deze persoon leiding geeft en het aantal activeringscoaches en administratieve ondersteuners waaruit dat team bestaat.

1. Rotterdam Noord – teammanager 1.
2. Rotterdam Midden – teammanager 2.
3. Rotterdam Zuid – teammanager 3.

Middels bovenstaande drie onderzoeksmethoden is de data voor dit onderzoek verzameld. In tabel 4.2 zijn deze methoden, voor een samenvattend overzicht, gekoppeld aan de verschillende variabelen en bijhorende (sub-)dimensies.

Variabelen	Dimensies	Sub-dimensie	Dataverzameling
Persoonlijke factoren	Menselijk kapitaal	Leeftijd	Data
		Educatie	Data
		Werkervaring	Data
	Sociaal kapitaal	-	Vragenlijst
	Carrière identiteit	-	Vragenlijst
	Persoonlijk aanpassingsvermogen	-	Vragenlijst
	Persoonlijk situationele beperkingen	Psychisch letsel	Data
		Fysiek letsel	Data
Etniciteit	-	Data	
Netwerk factoren	Netwerkpartners	-	Vragenlijst + interview
Organisatie factoren	Organisatiestructuur	Bejegening jegens een	Vragenlijst + interview
		Frequentie van klantcontact	Vragenlijst
		Managementsturing	Vragenlijst + interview
	Uitvoerend handelen	Variëteit in het handelen	Vragenlijst + interview
		Tegenstrijdigheden in het	Vragenlijst + interview
		Complexiteit en ambiguïteit	Vragenlijst + interview
		Ervaren werkdruk	Vragenlijst + interview
		<i>Public service motivation</i>	Vragenlijst + interview

Tabel 4.2: Manier van dataverzameling.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Als onderdeel van de methodologische verantwoording is het van belang om in te gaan op de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. De betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin de resultaten van onderzoek bij herhaling opnieuw optreden, met andere woorden: de resultaten mogen niet worden vertekend door een toevallige afwijking (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek wordt beleidsuitvoering in de Rotterdamse gebieden onderling met elkaar vergeleken. Hiervoor zijn de meetinstrumenten hetzelfde gebleven, elke respondent kreeg dezelfde vragen. Beide meetinstrumenten zijn ontworpen naar aanleiding van de relevante theorie en voorgaande operationalisatie. Elk interview is uitgewerkt in een transcript en vervolgens op een open wijze gecodeerd. Dit maakt dat de betrouwbaarheid van dit onderzoek hoog is. Ondanks de gehanteerde topiclijst voor de teammanagers, dan wel vragenlijst voor de activeringscoaches, is er in beide gevallen beperkte ruimte voor het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Dit is echter niet geheel uit te sluiten gezien het gegeven dat er wordt gevraagd naar de relatie met werkgever en organisatie. Bovendien zijn er weinig waarnemingseenheden waardoor het moeilijk is om uit te sluiten dat er sprake is van toeval (Bleijenbergh, 2015). Ook dit vormt een beperking voor de betrouwbaarheid.

De validiteit valt uiteen in interne en externe validiteit. De interne validiteit berust op de vraag of er in het onderzoek is gemeten wat men gepoogd heeft te meten (Bleijenbergh, 2015; Verschuren & Doorewaard, 2007). Meerdere onderzoeksinstrumenten zijn gebruikt om antwoord te geven op de centrale vraag. Conclusies uit het onderzoek zijn voortgekomen uit interviews, survey, data-analyse en observatie. Door methodetriangulatie wordt de interne validiteit vergroot. Bovendien zijn in de survey controlevragen opgesteld waardoor de kans op *satisficing behaviour* is verkleind. Het is door de

controlevragen aannemelijker dat de respondent de vragenlijst met voldoende aandacht invult, waardoor de antwoorden meer zullen corresponderen met de werkelijkheid. Echter, de beheersbaarheid en onafhankelijkheid van de onderzoeker blijft een probleem vormen bij een *case study*. Dit kan de interne validiteit aantasten (Verschuren, 2010). De externe validiteit bepaalt de generaliseerbaarheid. Oftewel, de mate waarin de onderzoeksresultaten opgaan voor situaties en gevallen die niet in het onderzoek zijn meegenomen (Smaling, 2009). Evident aan een *case study* is de geringe mate van generalisatie. In dit onderzoek is enkel het beleid van de tegenprestatie in Rotterdam onderzocht. Overeenkomstig met artikel 8a van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht om regels op te stellen met betrekking tot het opdragen van een tegenprestatie. Door dit wettelijk beginsel kan het voorkomen dat beleid in Rotterdam verschilt met beleid in een andere stad. Bevindingen in dit onderzoek zijn daarom niet op nationaal niveau te generaliseren. De patronen zijn dat echter wel (Bleijenbergh, 2015). Zo kan het zijn dat diverse determinanten van beleid ook in een andere stad van toepassing kunnen zijn. Derhalve is er in de specifieke Rotterdamse context sprake van een hoge externe validiteit. Het onderzoek bevindt zich in een natuurlijke omgeving met natuurlijke actoren. Hierdoor is het onderzoek meer werkelijkheidsnabij dan een theoretisch onderzoek (Swanborn, 2013). Het onderzoek blijft door de toepassing van een *case study* gebonden aan een specifieke context (Spradley, 1980).

4.5 Aanpassingen

Een van de onderzoeksmethoden is het analyseren van de data welke beschikbaar is gesteld door de afdeling Taskforce Tegenprestatie. In het bijzonder gaat het hier om het bestand van alle werkzoekenden met een verwachte afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan twee jaar, oftewel de doelgroep van deze gemeentelijke afdeling. Niet van elke werkzoekende worden evenveel gegevens bijgehouden. Hierdoor is het noodzakelijk geweest om een aantal keuzes toe te lichten welke invloed hebben gehad op de uitkomsten. Dit is een beperking voor de betrouwbaarheid en daarom noodzakelijk om in deze methodologische verantwoording de keuzes kort toe te lichten.

Bij ruim 44 procent van de werkzoekende is de nationaliteit niet vastgesteld. Deze werkzoekenden zijn in analyses waarbij nationaliteit een rol speelt, niet meegenomen. Met andere woorden: enkel voor de variabele nationaliteit is de desbetreffende werkzoekende buiten analyse gelaten. Overigens zijn werkzoekenden waarbij de nationaliteit onbekend staat geregistreerd wel meegenomen in de analyse. Ten slotte zijn er een aantal keuzes gemaakt doordat het klantenbestand afwijkt van de voorgestelde theorie. Daar waar de theorie veronderstelt dat het aantal jaar werkervaring invloed heeft op de activering van een werkzoekende, wordt enkel geregistreerd of een werkzoekende werkervaring heeft. Hierbij is de keuze gemaakt om door te gaan met de gegevens zoals bekend. Tevens veronderstelt de theorie dat het hebben van letsel van invloed kan zijn op de activering. Echter, de afdeling spreekt over belemmeringen. Het hebben van belemmeringen hoeft niet chronisch te zijn en daarbij hoeft een belemmering een werkzoekende ook niet te weerhouden voor activering. Een belemmering is daarom meer een aandachtspunt. Dit is een andere typering en brengt een bepaalde nuance met zich mee.

5. De tegenprestatie in de praktijk

Iets bedenken is iets anders dan uitvoeren. Ook bij de uitvoering van beleid geldt deze vuistregel. Evident bij beleidsuitvoering is de discrepantie tussen het beleid zoals het bedacht is en de daadwerkelijke uitvoering in de praktijk (Hill & Hupe, 2002; Van der Aa, 2012). Daar waar het tweede hoofdstuk het beleid zoals bedacht heeft beschreven, gaat dit hoofdstuk in op de uitvoering van beleid in de praktijk. Doordat het onderzoek het onderscheid hanteert van beleidsuitvoering in de Rotterdamse gebieden, beschrijft dit hoofdstuk ook de kenmerken van de praktijk in de gebieden conform de indeling zoals Taskforce Tegenprestatie die hanteert. Naast de verzamelde data, vormt ook de beschikbare informatie van gemeente Rotterdam input waarbij er in het bijzonder een beroep wordt gedaan op de verschillende wijkprofielen en gebiedskenmerken. Vervolgens volgt een beschrijving van de resultaten van de interviews. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het toetsen van causale relaties.

5.1 Rotterdam, de stad als geheel

Ruim veertig duizend van de Rotterdammers ontvangen op dit moment een WWB-uitkering (Gemeente Rotterdam, 2018b). Bij meer dan de helft van deze werkzoekenden is de verwachting dat zij niet binnen twee jaar uitzicht hebben op een reguliere betaalde baan, zij krijgen geen re-integratietrajecten (meer) aangeboden. Deze groep werkzoekenden vormt, zoals beschreven in het tweede hoofdstuk, de doelgroep voor de gemeentelijke afdeling Taskforce Tegenprestatie. De circa 21 duizend werkzoekenden zijn nagenoeg evenredig verdeeld over de Noord- en Zuidoever, waarbij de Nieuwe Maas de scheiding vormt. De gemeentelijke ondersteuning van de afdeling Taskforce Tegenprestatie is op een manier georganiseerd waarbij Rotterdam niet is onderverdeeld in een Noord- en Zuidoever, maar in Rotterdam Noord, Midden en Zuid. Op deze manier ontstaan er drie teams met activeringscoaches waarbij elk team meerdere teams in zichzelf heeft welke onderverdeeld zijn naar gebied.

5.2 Rotterdam Noord

Het team Rotterdam Noord bestaat uit vier teams, te weten: Prins Alexander (medewerkers werkzaam in Prins Alexander), Noord (medewerkers werkzaam in Noord), HiSOs (medewerkers werkzaam in Overschie en Hillegersberg-Schiebroek) en Kralingen-Crooswijk (medewerkers werkzaam in Kralingen-Crooswijk). De totale caseload van team Rotterdam Noord kent een omvang van 7.377 werkzoekenden waarmee het ruim 34 procent van de totale doelgroep dient te bedienen. In tabel 5.1 is deze caseload weergegeven naar de verschillende sub teams.

Team	Totale caseload	Aantal geregistreerde tegenprestaties	Percentage
Prins Alexander	2214	890	40,2
Noord	1911	1204	63,0
HiSOs	1230	799	65,0
Kralingen-Crooswijk	2022	1077	53,3
	7377	3970	53,8

Tabel 5.1: Overzicht Team Noord.

5.2.1 Prins Alexander

Prins Alexander is het meest oostelijk gelegen stadsgebied en op basis van het inwonersaantal ook het grootste stadsgebied in Rotterdam. Het gebied telt ruim 94 duizend inwoners. In Prins Alexander heeft twee derde van de beroepsbevolking een betaalde baan van tenminste twaalf uur per week. Ook buiten werktijd zijn de inwoners van Prins Alexander actief. Zo geeft bijna een vierde van alle inwoners aan onbetaald actief te zijn als vrijwilliger bij een of meer organisaties. Slechts 8 procent van de huishoudens heeft een inkomen dat gelijk staat aan een bijstandsuitkering. In dit stadsgebied hebben weinig inwoners moeite met het lezen en spreken van het Nederlands. Wel geeft bijna een vierde van de inwoners aan gezondheidsbelemmeringen te ervaren. In vergelijking met het gemiddelde van de stad ligt dit relatief hoog (Wijkprofiel, 2018a).

In Prins Alexander bieden 6 activeringscoaches dienstverlening in het kader van de tegenprestatie aan, aan alle 2214 werkzoekenden die dit betreft. Hiervan verrichten momenteel 890 werkzoekenden een tegenprestatie en kennen 259 werkzoekenden een ontheffing op basis van hun persoonlijke situatie. Bijna 88 procent van de werkzoekenden heeft geen startkwalificatie⁷ wat mogelijk een belemmering vormt bij het vinden van regulier werk. Daarentegen geeft 38 procent aan wel een werkervaring te hebben. Ten slotte heeft bijna een derde last van psychologische belemmeringen en wordt 38 procent belemmerd vanwege lichamelijke problemen.

Gegeven	Aantal	Percentage
Ontheffing	259	11,7
Geen startkwalificatie	1932	87,3
Geen werkervaring	844	38,1
Psychologische belemmeringen	725	32,7
Lichamelijke belemmeringen	849	38,3

Tabel 5.2: Belangrijkste cijfers Prins Alexander.

De activeringscoaches in Prins Alexander (N=4) zijn verdeeld over het aantal contactmomenten dat zij hebben met hun werkzoekenden. Naar eigen inschatting spreken zij een werkzoekende gemiddeld 1,4 keer per jaar. Over het algemeen genomen zijn de activeringscoaches het wel eens met de stelling dat de werkzoekenden in Prins Alexander veelal in een sociaal isolement verkeren. Unaniem zijn de respondenten er van overtuigd dat de werkzoekenden die zij spreken niet weten wat zij willen op het gebied van werk. Veelal hebben de werkzoekenden geen duidelijk doel voor ogen en de juiste motivatie om dat doel te bereiken. De werkzoekenden hebben volgens de respondenten niet moeite om zich aan te passen naar een nieuwe situatie. Desondanks blijven zij volgens de respondenten veelal vastzitten in hun huidig patroon.

5.2.2 Noord

Het stadsgebied Noord is, los van wat de naam wellicht doet vermoeden, niet het meest noordelijk gelegen stadsgebied van Rotterdam. Noord kent wel een van de oudste woonwijken van de stad: Het Oude Noorden. Ruim 63 procent van de beroepsbevolking in dit stadsgebied werkt voor minimaal twaalf

⁷ Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger (Rijksoverheid, 2018).

uur per week. In Rotterdam Noord moet 11 procent van huishoudens rond zien te komen van een bijstandsuitkering en geeft 14 procent van de inwoners aan moeite te hebben met de beheersing van de Nederlandse taal. Hiermee scoort dit stadsgebied onder het gemiddelde van Rotterdam als geheel. Ruim tachtig procent van de inwoners geeft aan wekelijks contact te hebben met vrienden en familie en zegt zich niet alleen te voelen. Contact met buurtgenoten vindt veel minder vaak plaats. Slechts 45 procent van de inwoners geeft aan dat zij wekelijks contact hebben met directe buurtgenoten (Wijkprofiel, 2018b).

In Noord zijn 5 gemeentelijke ambtenaren actief als activeringscoach. Daar hebben zij al met 1204 van de 1911 werkzoekenden afspraken vastgelegd in het kader van de tegenprestatie. April 2018 waren 284 werkzoekenden ontheven van de verplichtingen van de tegenprestatie. Iets meer dan de helft van de doelgroep geeft aan eerder wel gewerkt te hebben. Desondanks heeft ruim 88 procent van de werkzoekenden geen startkwalificatie. Bijna een derde heeft last van psychologische belemmeringen en 37 procent ondervindt lichamelijke problematiek.

Gegeven	Aantal	Percentage
Ontheffing	284	14,9
Geen startkwalificatie	1685	88,2
Geen werkervaring	945	49,5
Psychologische belemmeringen	611	32,0
Lichamelijke belemmeringen	702	36,7

Tabel 5.3: Belangrijkste cijfers Noord.

Alle vijf activeringscoaches in Noord hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Zij zijn verdeeld over de stelling dat werkzoekenden verkeren in een sociaal isolement. De respondenten zijn wel van mening dat werkzoekenden geen groot sociaal netwerk hebben, niet weten wat ze willen en ook geen duidelijk doel en motivatie hebben. Verder zeggen de activeringscoaches in Noord over hun werkzoekenden dat zij veelal blijven zitten in een huidig patroon. Tegelijkertijd zijn zij verdeeld over de stelling dat werkzoekenden zich kunnen aanpassen. Naar eigen inschatting spreken de activeringscoaches een werkzoekende gemiddeld 1,6 keer per jaar.

5.2.3 HiSOs

De afkorting HiSOs staat voor de twee stadsgebieden die in dit team worden bediend: Hillegersberg-Schiebroek en Overschie. De twee gebieden verschillen op het eerste oog niet veel van elkaar. Beide gebieden liggen in het uiterste noorden van de stad. Overschie is in oppervlakte aanzienlijk groter, maar telt minder inwoners dan Hillegersberg-Schiebroek: respectievelijk 17 duizend tegenover 44 duizend inwoners. Eerst een paar cijfers over Hillegersberg-Schiebroek. Bijna 70 procent van beroepsbevolking werkt minimaal twaalf uur per week. Dit percentage ligt ver boven het gemiddelde van Rotterdam, dat op 60 procent ligt. 8 Procent van de huishoudens ontvangt een bijstandsuitkering. Ook op het gebied van sociale contacten en sportactiviteiten scoort Hillegersberg-Schiebroek bovengemiddeld. Men heeft ten opzichte van het stadsgemiddelde meer contacten met burens, familie en vrienden en sport vaker dan inwoners in een ander stadsgebied. Slechts 18 procent van de inwoners last te hebben van gezondheidsbelemmeringen. Weinig mensen hebben moeite met de beheersing van de Nederlandse taal. Zo geeft 7 procent aan moeite te hebben met het spreken en lezen van het Nederlands. Ook is

men actief als vrijwilliger, 29 procent verricht onbetaald werk als vrijwilliger bij een of meerdere organisaties (Wijkprofiel, 2018c).

In Overschie liggen de cijfers iets anders, maar grote verschillen zijn er niet. In dit stadsgebied werkt 65 procent, heeft 10 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering en heeft 19 procent geen startkwalificatie. Met betrekking tot sociale en sportactiviteiten zijn er geen grote verschillen en ook de ervaren gezondheid ligt op hetzelfde percentage als Hillegersberg-Schiebroek. Men is in Overschie minder actief als vrijwilliger, hier geeft 24 procent van de inwoners aan vrijwilligerswerk te verrichten (Wijkprofiel, 2018d). Team HiSOs bestaat uit vier activeringscoaches. In april 2018 zijn er met 799 (65,0%) van de 1230 werkzoekenden afspraken gemaakt voor het verrichten van een tegenprestatie en een vijfde van de totale doelgroep heeft een ontheffing. In vergelijking met Prins Alexander zijn er in HiSOs relatief en absoluut minder werkzoekenden zonder startkwalificatie. Relatief gezien hebben hier minder werkzoekenden werkervaring. Verder geven respectievelijk 405 en 461 werkzoekenden aan last te hebben van psychologische en lichamelijke belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	259	21,1
Geen startkwalificatie	1069	86,9
Geen werkervaring	577	46,9
Psychologische belemmeringen	405	32,9
Lichamelijke belemmeringen	461	37,5

Tabel 5.4: Belangrijkste cijfers HiSOs.

Van dit team hebben twee activeringscoaches deelgenomen aan het onderzoek. Zij schatten in gemiddeld 2,8 contactmomenten per jaar te hebben met hun werkzoekenden. Uit gesprekken met werkzoekenden vatten zij op dat werkzoekenden geen groot sociaal netwerk hebben, maar ook geen klein sociaal netwerk. Derhalve zijn de respondenten het er wel mee eens dat hun werkzoekenden in een sociaal isolement verkeren. Daarbij hebben werkzoekenden geen duidelijk doel voor ogen en de juiste motivatie om dit doel te bereiken. Respondenten zijn het niet eens met de stelling dat werkzoekenden weten wat zij willen. Verder constateren respondenten dat werkzoekenden in dit gebied zich niet makkelijk kunnen aanpassen aan een nieuwe situatie, maar dat zij ook niet vast blijven in het huidige patroon.

5.2.4 Kralingen-Crooswijk

Kralingen-Crooswijk is het stadsgebied met de Erasmus Universiteit en het grootste Rotterdamse bos, het Kralingse bos. Deze bezienswaardigheden ten spijt is dit stadsgebied wel de koploper als het gaat om het laagste percentage werkende inwoners. Slechts 56 procent van de beroepsbevolking in Kralingen-Crooswijk werkt. Hiermee ligt dit percentage ook onder het stadsgemiddelde. Wat betreft het aantal huishoudens dat een bijstandsuitkering ontvangt, scoort Kralingen-Crooswijk wel op het stadsgemiddelde, twaalf procent van alle huishoudens. Velen zijn actief als vrijwilliger. Een vierde van de inwoners zet zich vrijwillig en onbetaald in bij een organisatie. Verdere opmerkelijke cijfers zijn het percentage dat aangeeft moeite te hebben met het lezen en spreken van de Nederlandse taal: 18 procent en het percentage dat aangeeft gezondheidsbelemmeringen te ervaren: 21 procent. Ten slotte

heeft ruim 80 procent wekelijks contact met familie en vrienden, maar slechts 23 procent heeft contact met buurtgenoten (Wijkprofiel, 2018e).

Ondanks de hoge caseload – in totaal 2022 werkzoekenden – werken in dit stadsgebied evenveel activeringscoaches als in Noord: vijf. Met iets meer dan de helft zijn afspraken gemaakt over een tegenprestatie, ruim een vijfde kent een ontheffing. De doelgroep van dit stadsgebied heeft het hoogste percentage werkzoekenden zonder een startkwalificatie: 92,0 procent. En op het gebied van het ontbreken van werkervaring scoort Kralingen-Crooswijk het hoogst: 52,5 procent. Verder ondervindt een kleine derde van de doelgroep psychologische belemmeringen en bijna 40 procent heeft last van lichamelijke belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	447	22,1
Geen startkwalificatie	1860	92,0
Geen werkervaring	1061	52,5
Psychologische belemmeringen	660	32,6
Lichamelijke belemmeringen	798	39,5

Tabel 5.5: Belangrijkste cijfers Kralingen-Crooswijk.

De activeringscoaches die mee hebben gedaan aan dit onderzoek (N=4) geven unaniem aan dat zij een werkzoekende 2,5 keer per jaar spreken. Op andere vragen zijn zij ook nagenoeg gelijkgestemd. Zo zijn zij het erover eens dat hun werkzoekenden geen groot sociaal netwerk hebben, veelal in een sociaal isolement verkeren, werkzoekenden niet weten wat zij willen en geen duidelijk doel en motivatie hebben. Ten slotte geven de respondenten aan dat werkzoekenden in Kralingen-Crooswijk zich moeilijk tot niet kunnen aanpassen en veelal in hun huidige patroon blijven zitten.

5.2.5 Werkbeleving team Noord

In het onderzoek is ook gevraagd naar de manier hoe de activeringscoaches hun werk uitvoeren en beleven, totaal 14 respondenten die gemiddeld al 1,8 jaar werkzaam zijn als activeringscoach. Tussen de vier teams van team Noord zijn geen bijzondere verschillen op te merken. Zo ziet iedereen het werk als een positief duwtje in de rug van een werkzoekende en is iedereen het eens/geheel eens met de stelling dat zij betrokken zijn bij het werk, het gevoel hebben iets goed te doen voor de Rotterdamse samenleving en willen zij ook iets bijdragen aan de Rotterdamse samenleving. Tevens zegt het gros van de respondenten rekening te houden met de talenten, wensen en competenties van een werkzoekenden, in team Prins Alexander is men hier meer in verdeeld. Ook in Noord is men verdeeld, daar is men allen wel verdeeld op de vraag of het werk uit wordt gevoerd op basis van intuïtie. In de andere teams geeft het merendeel wel aan het werk intuïtief uit te voeren. Wat betreft werkdruk zijn de verschillende teams het ook met elkaar eens. Niemand geeft aan helemaal geen werkdruk te ervaren, maar het gros kiest hier voor de antwoordoptie neutraal. In de teams Prins Alexander en Kralingen-Crooswijk geeft men ten opzichte van de andere teams vaker aan dat zij last hebben van werkdruk.

5.3 Rotterdam Midden

Drie teams uit drie stadsgebieden vormen het team Rotterdam Midden: Stadscentrum (medewerkers werkzaam in Stadscentrum), Delfshaven (medewerkers werkzaam in Delfshaven) en Charlois

(medewerkers werkzaam in Charlois). Met een caseload van bijna zeventuizend werkzoekenden heeft dit team niet de grootste caseload. Wel wist dit team al met 4130 werkzoekenden afspraken te maken in het kader van de tegenprestatie.

Team	Totale caseload	Aantal geregistreerde tegenprestaties	Percentage
Stadscentrum	974	645	66,2
Delfshaven	3575	1974	55,2
Charlois	2445	1511	61,8
	6994	4130	59,1

Tabel 5.6: Overzicht Team Midden.

5.3.1 Stadscentrum

Aan de noordoever van de Erasmusbrug ligt stadsgebied Stadscentrum, of ook wel Centrum genoemd. Het is het op een na kleinste stadsgebied en scoort op het gebied van veiligheid als een van de slechtste stadsgebieden. Het percentage werkende inwoners ligt wel hoger dan het stadsgemiddelde: 64 procent. Ook op het gebied van vrijwilligerswerk is Stadscentrum een gemiddeld gebied, 23 procent van de inwoners is actief als vrijwilliger. In Stadscentrum ontvangt 8 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering en heeft 9 procent geen startkwalificatie. Ook het percentage dat gezondheidsbelemmeringen ondervindt, ligt in dit stadsgebied onder het gemiddelde van de stad. Slechts 15 procent zegt te kampen met gezondheidsbelemmeringen. Relatief meer mensen dan gemiddeld zeggen moeite te hebben met het spreken, schrijven en lezen van de Nederlandse taal. Wat betreft de sociale contacten is in dit gebied dezelfde ontwikkeling te zien als in Kralingen-Crooswijk. Veel inwoners hebben wekelijks contact met eigen familie of vrienden, maar slechts 17 procent geeft aan contact te hebben met buurtgenoten (Wijkprofiel, 2018f).

In team Stadscentrum zijn, evenals in team Hoogvliet, Rozenburg & Pernis, zijn het minste aantal activeringscoaches werkzaam. Drie activeringscoaches hebben een derde van de totale caseload, staat gelijk aan 645 van de 974 werkzoekenden, begeleid naar een tegenprestatie. Van de totale caseload hebben 154 een ontheffing. In vergelijking met andere stadsgebieden hebben relatief veel werkzoekenden in Stadscentrum een startkwalificatie. Verder heeft 45 procent geen werkervaring en ondervinden 272 werkzoekenden psychologische belemmeringen en 352 werkzoekenden lichamelijke belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	154	15,8
Geen startkwalificatie	719	73,8
Geen werkervaring	440	45,2
Psychologische belemmeringen	272	27,9
Lichamelijke belemmeringen	352	36,1

Tabel 5.7: Belangrijkste cijfers Stadscentrum.

Voor dit onderzoek hebben alle activeringscoaches in Stadscentrum meegewerkt aan het onderzoek. Zij schatten in een werkzoekende 2 keer per jaar te spreken. De respondenten zijn het in het in veel gevallen eens over de persoonlijke kenmerken van hun werkzoekenden. Zo zijn zij neutraal over de vraag of de werkzoekenden uit dit stadsgebied een groot sociaal netwerk hebben en verkeren in een sociaal isolement. Verder zijn de respondenten het niet eens met de stellingen dat werkzoekenden weten

wat ze willen en een duidelijk doel en motivatie hebben. Wel kunnen de werkzoekenden zich aanpassen – overigens niet gaat dat niet gemakkelijk –, maar blijven werkzoekenden wel veelal vastzitten in hun huidig patroon. Hiermee vormt dit stadsgebied geen uitzondering op andere gebieden.

5.3.2 Delfshaven

Daar waar ooit een haven lag en een verbinding over water tussen de Maas en de stad Delft, ligt nu stadsgebied Delfshaven. Ten opzichte van het stadsgemiddelde wonen hier veel Rotterdammers zonder betaalde baan: 47 procent van de beroepsbevolking in Delfshaven werkt momenteel niet. Dit zit ver boven het gemiddelde van de stad Rotterdam dat op 40 procent ligt. Het is niet verwonderlijk dat het percentage huishoudens met een bijstandsinkomen hoger ligt dan het stadsgemiddelde. In Delfshaven ontvangt 16 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering. Een op de vijf huishoudens vindt het moeilijk om van dit inkomen rond te komen. Dit is een aanzienlijke daling ten opzichte van vier jaar terug. Mogelijk zijn meer huishoudens gewend aan de bijstandssituatie. Op het gebied van vrijwilligerswerk scoort Delfshaven onder het stadsgemiddelde, maar is het verschil kleiner: 20 procent ten opzichte van 23 procent. Een op de vier inwoners ervaart gezondheidsklachten en een op de vijf inwoners zegt moeite te hebben met het lezen en spreken van het Nederlands. Wat betreft het schrijven van de Nederlandse taal, zegt een vierde hier moeite mee te hebben (Wijkprofiel, 2018g).

Team Delfshaven heeft de grootste caseload van de drie teams van team Midden, maar in dit team Delfshaven werken ook de meeste activeringscoaches. Tien activeringscoaches houden zich dagelijks bezig met het activeren van alle 3575 werkzoekenden van de doelgroep in dit gebied. In april 2018 hebben 55,2 procent van hen de weg naar een tegenprestatie gevonden, 15,5 procent ontvangt een ontheffing. Ondanks het hoge percentage werkzoekenden dat geen startkwalificatie heeft, is Delfshaven niet de koploper in team Midden. Op het gebied van het ontbreken van werkervaring is Delfshaven dat wel, 46 procent heeft hier geen werkervaring. Daarmee is dit stadsgebied de koploper in team Midden. Met 963 werkzoekenden met psychologische belemmeringen en 1218 werkzoekenden met lichamelijke belemmeringen is Delfshaven relatief gezien geen uitschieter.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	553	15,5
Geen startkwalificatie	3013	84,3
Geen werkervaring	1657	46,3
Psychologische belemmeringen	963	26,9
Lichamelijke belemmeringen	1218	34,1

Tabel 5.8: Belangrijkste cijfers Delfshaven.

Van de acht activeringscoaches werkzaam in Delfshaven, hebben er acht deelgenomen aan dit onderzoek. Zij schatten in dat zij een werkzoekende gemiddeld 2,2 keer per jaar spreken. In de antwoorden op de vragenlijst zijn de acht respondenten verdeeld. Zo zijn zij verdeeld op de vraag of de werkzoekenden in een sociaal isolement zitten – al neigt de helft wel meer naar een bevestigend antwoord – en zijn de respondenten niet unaniem in hun antwoord of werkzoekenden in een vast patroon blijven vastzitten – al neigt het gros ook hier naar een bevestigend antwoord. Verder zijn de respondenten het er over eens dat werkzoekenden geen groot sociaal netwerk hebben, niet weten wat ze willen, geen duidelijk doel en motivatie voor ogen hebben en zich moeilijk aan kunnen passen.

5.3.3 Charlois

Charlois is een van de grootste stadsgebieden van Rotterdam, maar huisvest niet het meeste aantal inwoners van de stad. Charlois is onderdeel van team Midden. In dit stadsgebied wonen evenals in stadsgebied Delfshaven relatief veel inwoners zonder werk. In Charlois heeft 46 procent van de beroepsbevolking geen betaald werk en heeft 15 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering. Ook hier zijn wel veel inwoners actief als vrijwilliger, ruim een vijfde van de inwoners verricht onbetaald werk. Op het gebied van sporten scoort Charlois lager dan het stadsgemiddelde, slechts 38 procent van de inwoners sport op een wekelijkse basis. Bijna een kwart van de inwoners van dit stadsgebied zegt een slechte gezondheid te ervaren en bijna 30 procent ervaart met gezondheidsbelemmeringen. Beide cijfers liggen hoger dan het stadsgemiddelde. Dit geldt ook voor de beheersing van de Nederlandse taal. Zowel op lezen, schrijven en spreken scoort dit stadsgebied lager dan het gemiddelde van Rotterdam als geheel (Wijkprofiel, 2018h).

Er werken in team Charlois zeven activeringscoaches. Van de totale caseload in dit team, 2445 werkzoekenden, verrichten 1511 werkzoekenden een tegenprestatie. In vergelijking met de andere teams van team Midden, zijn er in dit stadsgebied relatief gezien de meeste ontheffingen afgegeven, 16 procent van de doelgroep is ontheven van de verplichtingen omtrent de tegenprestatie. Verder ervaren relatief gezien de meeste werkzoekenden van de totale doelgroep van team Midden lichamelijke dan wel psychologische problematiek. Ook heeft Charlois het hoogste percentage werkzoekenden zonder startkwalificatie van team Midden. Stadsbreed kent alleen Feijenoord relatief minder werkzoekenden met een startkwalificatie.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	392	16,0
Geen startkwalificatie	2258	92,4
Geen werkervaring	1029	42,1
Psychologische belemmeringen	824	33,7
Lichamelijke belemmeringen	1013	41,4

Tabel 5.9: Belangrijkste cijfers Charlois

Twee activeringscoaches van team Charlois hebben de vragenlijst ingevuld. Zij vermoeden dat zij een werkzoekende 2,5 keer jaar spreken. De respondenten zijn het op veel gebieden eens met elkaar wanneer ze het hebben over de eigenschappen van hun doelgroep. Zo vinden zij niet dat een werkzoekende zich gemakkelijk kan aanpassen aan een nieuwe situatie en ontkennen zij dat een werkzoekende een duidelijk doel en motivatie heeft in het leven. Op de vraag of de werkzoekenden een groot sociaal netwerk hebben, liggen de meningen uiteen. Op deze vraag is zowel bevestigend als ontkennend geantwoord. Hetzelfde geldt voor de vraag of werkzoekenden vast blijven zitten in een huidig patroon.

5.3.4 Werkbeleving team Midden

De totale groep respondenten van team Midden bestaat uit 13 activeringscoaches. Zij zijn gemiddeld 1,7 jaar werkzaam binnen gemeente Rotterdam als activeringscoach. De respondenten zijn het erover eens dat hun bejegening gezien kan worden als een positief duwtje in de rug van de werkzoekende, op

een enkeling in Delfshaven na. De klantbenadering is in de teams vooral positief. Over de vraag of talenten en wensen van werkzoekenden voorop staan in het werk, is men het niet eens met elkaar. De respondenten zijn op veel vlakken verdeeld, ook binnen de teams is de verdeling in de antwoorden zichtbaar. Vooral op de vraag of men tegenstrijdigheden ervaart in het werk wordt verdeeld geantwoord. Team stadscentrum neigt naar een positief antwoord, team Delfshaven ervaart minder vaak tegenstrijdigheden. Ook op de vraag of men het werk dubbelzinnig vindt, wordt verdeeld geantwoord. Het gros beantwoordt deze vraag negatief: zij ervaren het werk niet dubbelzinnig. Ditzelfde geldt voor de vraag of het werk getypeerd kan worden als intuïtief werk. Aangaande werkdruk is men wederom verdeeld. Bijna evenveel respondenten in team Midden ervaren wel werkdruk als respondenten die dit niet ervaren. In team Charlois wordt meer werkdruk ervaren, in team Delfshaven minder. Ten slotte blijkt uit de vragenlijst dat men over het algemeen genomen erg betrokken is bij het werk en men het gevoel heeft met dit werk iets goeds te doen voor de Rotterdamse samenleving. Dit laatste is ook iets wat zij ambiëren, het gros van de respondenten geeft aan bij te willen dragen aan de Rotterdamse samenleving.

5.4 Rotterdam Zuid

Net als team Midden bestaat team Zuid uit drie teams. In totaal zijn er 22 activeringscoaches werkzaam in team Zuid. Zij zijn verdeeld over team Hoogvliet, Rozenburg & Pernis (medewerkers werkzaam in de gelijknamige gebieden), team IJsselmonde (medewerkers werkzaam in IJsselmonde en team Feijenoord (medewerkers werkzaam in Feijenoord). Met 22 activeringscoaches is team Zuid het grootste team van de drie. Dit terwijl zij niet de grootste caseload hebben en daarmee ook niet de grootste individuele caseload. Ook kent team Zuid geen achterstand ten opzichte van de andere teams. Team Zuid heeft in april 2018 de meeste werkzoekenden naar een tegenprestatie geholpen.

Team	Totale caseload	Aantal geregistreerde tegenprestaties	Percentage
Hoogvliet, Rozenburg & Pernis	1000	613	61,3
IJsselmonde	1994	1329	66,6
Feijenoord	3939	2477	62,9
	6933	4419	63,7

Tabel 5.10: Overzicht Team Zuid.

5.4.1 Hoogvliet, Rozenburg & Pernis

Samen met team HiSOs is team Hoogvliet, Rozenburg & Pernis een bundeling van verschillende stadsgebieden. De stadsgebieden liggen allemaal aan de rand van Rotterdam en zijn, los van omvang en aantal inwoners, vergelijkbaar aan elkaar. De gebieden scoren veelal beter dan het stadsgemiddelde. Er zijn relatief minder huishoudens met een bijstandsinkomen, er wordt meer vrijwilligerswerk verricht, men beheerst beter de Nederlandse taal, heeft meer contact met familie, vrienden en buurtgenoten en meer inwoners hebben betaald werk. Enkel op het gebied van gezondheidsbelemmeringen scoren Hoogvliet, Rozenburg en Pernis minder goed dan het stadsgemiddelde. In deze stadsgebieden ervaren relatief meer inwoners gezondheidsbelemmeringen ten opzichte van de hele stad. Verder zijn er tussen de vier gebieden ook weinig verschillen. Hoogvliet scoort relatief gezien het minst. Daar zijn meer inwoners werkloos, meer huishoudens met een bijstandsuitkering en verrichten minder mensen vrijwilligerswerk (Wijkprofiel, 2018i).

Samen hebben de gebieden een totale caseload van 1000 werkzoekenden, waarmee het de op een na kleinste caseload van alle teams van de afdeling heeft. De drie werkzame activeringscoaches hebben gesprekken met de werkzoekenden in deze drie gebieden. Er zijn 613 werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten en 170 werkzoekenden kennen een ontheffing. Bijna een op de negen werkzoekenden heeft geen startkwalificatie, een kleine 40 procent heeft geen werkervaring, 37 procent heeft last van psychologische belemmeringen en 44 procent van lichamelijke belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	170	17,0
Geen startkwalificatie	886	88,6
Geen werkervaring	396	39,6
Psychologische belemmeringen	370	37,0
Lichamelijke belemmeringen	440	44,0

Tabel 5.11: Belangrijkste cijfers Hoogvliet, Rozenburg & Pernis.

De activeringscoaches uit dit team (N=3) schatten in dat zij een werkzoekende gemiddeld 1,5 keer per jaar spreken. Wat betreft de stelling dat werkzoekenden een groot sociaal netwerk hebben, geven twee respondenten aan het hiermee eens te zijn, een respondent antwoordt neutraal. De respondenten zijn het dan ook niet eens met de stelling dat werkzoekenden in een sociaal isolement zitten. De respondenten antwoorden verdeeld op de stelling dat werkzoekenden weten wat ze willen, één antwoordt bevestigend en de ander ontkennend. Verder zijn respondenten het eens noch oneens met de stelling dat werkzoekenden zich kunnen aanpassen en wordt er ontkennend geantwoord op de stelling dat werkzoekenden vast blijven zitten in het huidig patroon. Met deze antwoorden vertonen de antwoorden in dit team een ander patroon dan in de andere teams.

5.4.2 IJsselmonde

Het stadsgebied IJsselmonde is qua omvang een van de grootste gebieden van Rotterdam. Het gebied dankt zijn naam aan de ligging bij de monding van de Hollandse IJssel en omvat de vijf wijken in Zuidoost-Rotterdam. Het percentage huishoudens met een bijstandsinkomen ligt hier een procent hoger dan het stadsgemiddelde, 12 procent van de huishoudens ontvangt een bijstandsuitkering. Ten opzichte van de stad Rotterdam hebben veel inwoners hebben hier geen startkwalificatie. Dit percentage ligt hier 11 procent hoger dan in de stad als geheel. Ook het percentage mensen met gezondheidsbelemmeringen ligt hoger dan het stadsgemiddelde. In IJsselmonde heeft 28 procent last van gezondheidsbelemmeringen. Het percentage inwoners dat moeite heeft met het lezen en spreken van het Nederlands ligt lager dan het stadsgemiddelde, een op de tien inwoners heeft hier moeite mee. Verder heeft 60 procent van de inwoners betaald werk en is een vijfde van de inwoners actief als vrijwilliger (Wijkprofiel, 2018j).

In team IJsselmonde zijn zes activeringscoaches werkzaam, zijn 357 werkzoekenden ontheven van de tegenprestatie en verrichten 1329 werkzoekenden een tegenprestatie. Met deze cijfers is er met twee derde van de caseload afspraken gemaakt omtrent de tegenprestatie. Daar waar uit het wijkprofiel bleek dat veel mensen geen startkwalificatie hebben, blijkt dat ook uit de cijfers van de doelgroep. Ruim 90

procent van de werkzoekenden heeft geen startkwalificatie. Verder heeft 45 procent geen werkervaring, 27 procent psychologische belemmeringen en 40 procent lichamelijke belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	357	18,1
Geen startkwalificatie	1823	91,4
Geen werkervaring	895	44,9
Psychologische belemmeringen	543	27,2
Lichamelijke belemmeringen	784	39,3

Tabel 5.12: Belangrijkste cijfers IJsselmonde.

Zes van de zeven activeringscoaches hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Zij spreken de werkzoekenden naar eigen inschatting gemiddeld 2,3 keer per jaar. De respondenten zijn van mening dat de werkzoekenden in IJsselmonde geen groot sociaal netwerk hebben, maar geen sociaal netwerk is ook niet het geval. Op de vraag of werkzoekenden in een sociaal isolement verkeren zijn de respondenten verdeeld, de meerderheid neigt daar wel naar een bevestigend antwoord. Daarbij is de verwachting bij het gros van de respondenten dat werkzoekenden niet weten wat zij willen, werkzoekenden geen duidelijk doel en motivatie hebben en werkzoekenden veelal vast blijven zitten in hun huidige patroon. De respondenten zijn verdeeld over de vraag of werkzoekenden zich gemakkelijk kunnen aanpassen naar een nieuwe situatie, al geeft het gros aan dat dit niet het geval is.

5.4.3 Feijenoord

Pal aan de zuidkant van de Erasmusbrug ligt stadsgebied Feijenoord. Dit gebied is qua inwonersaantal een van de grootste gebieden van Rotterdam. Het huisvest meer dan 74 duizend Rotterdammers. Van de beroepsbevolking heeft de helft regulier betaald werk. Hiermee scoort het 10 procent onder het stadsgemiddelde. Bijna 20 procent van de huishoudens ontvangt een bijstandsuitkering. Ook op het gebied van vrijwilligerswerk scoort Feijenoord slechter dan het stadsgemiddelde, een op de vijf inwoners is actief als vrijwilliger. Daarbij heeft men in Feijenoord minder contact met vrienden en familie dan in de rest van Rotterdam. Minder dan de helft van de inwoners heeft wekelijks contact met (directe) buurtgenoten. Bijna 30 procent heeft last van gezondheidsbelemmeringen en een op de vijf inwoners heeft moeite met het lezen, spreken en schrijven van de Nederlandse taal (Wijkprofiel, 2018k).

Op basis van deze cijfers blijkt Feijenoord een van de meest problematische stadsgebieden van de stad. Het team Feijenoord heeft de meeste activeringscoaches van de afdeling. Twaalf activeringscoaches houden zich bezig met het maken van afspraken met werkzoekenden. Bijna 63 procent van de doelgroep van dit team staat geregistreerd met een tegenprestatie, 13,3 procent staat geregistreerd met een ontheffing. Feijenoord is naast de grootste caseload ook koploper als het gaat om het percentage werkzoekenden dat geen startkwalificatie heeft. Bijna de helft van de doelgroep heeft geen eerdere werkervaring, meer dan de helft heeft last van lichamelijke belemmeringen en meer dan een kwart van psychologische belemmeringen.

Gegeven	Absolute aantallen	Percentage
Ontheffing	522	13,3
Geen startkwalificatie	3667	93,1
Geen werkervaring	1953	49,6
Psychologische belemmeringen	1054	26,8
Lichamelijke belemmeringen	1424	36,2

Tabel 5.13: Belangrijkste cijfers Feijenoord.

Van de twaalf activeringscoaches werkzaam in Feijenoord hebben zes de vragenlijst voor dit onderzoek ingevuld. Naar hun inschatting spreken zij een werkzoekende gemiddeld 2 keer per jaar. De respondenten zijn het op veel terreinen met elkaar eens. Zij stellen allemaal dat de werkzoekenden geen duidelijk doel en motivatie hebben en ook niet echt weten wat ze precies willen in het leven. Bovendien kunnen de werkzoekenden zich moeilijk aanpassen en blijven veelal vast zitten in hun huidig patroon. Ten slotte zijn de respondenten het oneens met de stelling dat werkzoekenden in een sociaal isolement verkeren. Verder zijn respondenten het niet eens met elkaar wanneer het gaat om de vraag of werkzoekenden een groot sociaal netwerk hebben, het gros ontkent dit.

5.4.4 Werkbeleving team Zuid

Van de 22 activeringscoaches die team Zuid telt, hebben 15 activeringscoaches deelgenomen aan het onderzoek. Deze respondenten zijn gemiddeld 1,6 jaar werkzaam als activeringscoach. Alle respondenten, op een enkeling na, zeggen dat zij de werkzoekenden uit hun doelgroep positief proberen te benaderen. Het gros geeft zelfs aan het volledig eens te zijn met deze stelling. Het werk wordt dan ook gezien als een positief duwtje in de rug, wederom op een enkeling na. Tussen de verschillende teams in team Zuid zitten geen noemenswaardige verschillen. Elk team scoort nagenoeg hetzelfde op deze twee vragen. Ook wanneer het gaat om de mate waarin maatwerk centraal staat, scoren de teams nagenoeg gelijk. Het gros van de respondenten is het eens tot geheel eens met de stelling dat maatwerk voorop staat in het werk. Men houdt rekening met de talenten, competenties en wensen van werkzoekenden. Het merendeel van de respondenten ervaart in het werk helemaal geen tegenstrijdigheden, noch veel tegenstrijdigheden. Wat betreft complexiteit lijkt team IJsselmonde het werk eerder te beoordelen als complex dan de andere teams, maar verder geeft niemand aan het geheel eens te zijn met de stelling dat het werk complex is. Ditzelfde geldt voor de stelling dat het werk dubbelzinnig is. Over het algemeen genomen voelt team Zuid zich betrokken bij het werk. In team IJsselmonde lijkt dit minder het geval dan in de andere twee teams. In team Feijenoord lijkt men meer betrokken. Op een paar enkelingen na geven de respondenten aan dat zij het gevoel hebben iets goeds te doen voor de Rotterdamse samenleving en dat zij bij willen dragen aan de Rotterdamse samenleving. Ten slotte ervaart niemand heel veel werkdruk, maar ook niemand heel weinig werkdruk. Het merendeel van de respondenten antwoordt neutraal.

5.5 Teammanagers

Team Noord, Midden en Zuid worden elk door een teammanager aangestuurd. De teammanager van team Zuid is sinds 2015 werkzaam als teammanager. De teammanager van Noord is sinds januari werkzaam als teammanager, maar heeft wel al langer ervaring binnen de afdeling als activeringscoach. De teammanager van team Midden is sinds een paar maanden een teammanager binnen de afdeling.

Een teammanager is naast de dagelijkse aansturing van de activeringscoaches ook verantwoordelijk voor de aansturing van de kwaliteitsmedewerkers en de relatiebeheerders in het team, zie ook paragraaf 2.4. De aansturing van de administratieve ondersteuners plaats vanuit een vierde teammanager. In praktijk kan de aansturing van administratieve ondersteuners getypeerd worden als een wisselwerking tussen de betreffende teammanagers.⁸ Naast deze aansturing en de ontwikkeling en coaching van medewerkers zijn de teammanagers ook verantwoordelijk voor het vormgeven van de strategie en beleid van de afdeling.

“We hebben als afdeling een afdelingsdoelstelling, die is vertaald naar een teamdoelstelling en vertaald naar een medewerker doelstelling. Daar faciliteer en monitor ik op.”

5.5.1 Aansturing van de teams

Drie verschillende teammanagers, drie verschillende typen van aansturing.⁹ Althans, dat is wellicht de verwachting. Niets blijkt minder waar. De drie teammanagers hebben een gemeenschappelijke deler: aansturing komt vanuit het team met één afdelingshoofd en de medewerker staat centraal. Hierin zijn wel verschillen op te merken. Zo is de ene teammanager meer gericht op coaching en ontwikkeling van medewerkers en de ander hanteert een meer directieve manier van aansturing. Maar commitment en teamgevoel staan bij de drie teammanagers centraal. Dit mag niet losgezien worden van de teamdoelstellingen. Een activeringscoach moet zes plannen van aanpak opleveren per week. Dat wil zeggen dat een activeringscoach met zes werkzoekenden afspraken moet vastleggen over het verrichten van een tegenprestatie. Het bestaan van de afdeling komt voort uit de resultaten waar medewerkers aan gekoppeld zijn. Een teammanager is verantwoordelijk voor deze resultaten van het team. Het gebruik van prestatie indicatoren staat centraal in hun aansturing. Hetzelfde geldt voor het sturen op het beschikbare afdelingsbudget. De ene teammanager weet hier meer van dan de ander, maar voor alle teammanagers is het duidelijk dat het gemeenschappelijke budget het financieel kader is voor de afdeling om de komende jaren processen in gang te zetten.

De teams werken voornamelijk vanuit zelfsturing en kennen geen individuele caseload, maar een gezamenlijke caseload per gebied.¹⁰ Hierdoor is minder goed inzichtelijk wat iemands individuele bijdrage is aan het resultaat, dat vraagt om meer commitment en maakt het uitspreken van verwachtingen belangrijker. Dit laatste gebeurt nu vaker dan dat het vroeger gebeurde waarbij het management de medewerkers veel ruimte lieten.

“We hebben gezien dat daardoor iedereen zijn eigen manier ging toepassen. Dat zorgde voor verwarring en chaos. Zo was er tussen Noord en Zuid een verschil, maar ook onder de gebieden waren er verschillen.”

⁸ Administratief ondersteuners blijken ook in praktijk niet verantwoordelijk voor de registratie van een tegenprestatie van werkzoekenden. *“Maar wat ze nu doen – wat toenemende activiteiten zijn in hun werkzaamheden – is dat ze een uitvraag doen en werkzoekenden bellen of ze nog vrijwilligerswerk doen, of het goed gaat en dergelijke.”*

⁹ Binnen dit onderzoek zijn enkel de teammanagers van de activeringscoaches ondervraagd.

¹⁰ Het gevolg van *cream skimming* wordt ontkend. Doordat men het werk verdeeld, spreekt men ook direct de moeilijk bemiddelbare groep werkzoekenden.

Nu is dit probleem verholpen door duidelijk de verwachtingen uit te spreken en zodoende kaders te stellen met daarin wel de ruimte dat een activeringscoach kan bepalen hoe en waar hij de gesprekken voert, die speelruimte is er nog steeds. Een teammanager geeft aan dat het uitspreken van verwachtingen een wisselwerking is. Deze persoon vraagt ook aan de medewerkers wat zij van haar verwachten. Een van de gestelde kaders binnen de afdeling is dat een activeringscoach de werktijd dient op te delen in twee helften. De ene helft van de tijd voert een activeringscoach gesprekken met werkzoekenden, de andere helft is er voor overige werkzaamheden zoals het bijhouden van kennis, opleidingen volgen, instructies bijlezen, etc. Er wordt rekening gehouden met de individuele wensen van een medewerker, mits dit past binnen de gestelde kaders. Dit vraagt om veel vertrouwen tussen medewerker en teammanager. Deze manier van sturing hanteert elke teammanager, een van hen vat het als volgt samen:

“Wij hebben alleen de paaltjes geslagen en hoe zij [activeringscoaches] de wedstrijd gaan uitzetten, dat is aan de activeringscoaches zelf. Als teammanager kijk je met helikopterview of ze nog de juiste dingen doen om die doelstelling te behalen en stuur je gewoon bij. Je zit niet meer op de hoofdbestuurdersstoel.”

Er zit wel een grens aan deze manier van sturing. Het kan voor activeringscoaches onduidelijk zijn welke doelstellingen zij moeten volgen. Zo wordt er enerzijds gestuurd op het aantal afspraken dat zij per week moeten opleveren, maar ook het aantal gesprekken dat zij voeren en de kwaliteit van die gesprekken. Het gebruik van deze prestatie indicator maakt het makkelijker voor teammanagers om te sturen, maar maakt het ook lastig voor de activeringscoaches omdat er niet een duidelijke indicator is. Bovendien komt er veel op de activeringscoaches af vanuit het management en trekken verschillende personen en onderdelen van het werk aan de activeringscoaches. Andere teammanagers benoemen dit probleem niet.

5.5.2 Werkenmerken

De teammanagers denken verschillend over de bejegening van de activeringscoaches jegens de werkzoekenden en hoe dit eigenlijk zou moeten. Door de problematische doelgroep is het voor activeringscoaches vaak lastig om te schakelen tussen het zijn van hulpverlener en dienstverlener. De meeste medewerkers staan in het werk als een hulpverlener, maar als gemeentelijke ambtenaar dient men soms op te treden als dienstverlener.

“Meestal bewegen de activeringscoaches te veel mee met de werkzoekenden. Dat begrijp ik ook wel, maar het komt niet altijd ten goede van de werkzoekende.”

Medewerkers willen vaak meer tijd investeren in een bepaalde werkzoekende met als gevolg dat een andere werkzoekende vaak wordt benadeeld. Er is niet voldoende tijd voor deze aanpak. Het zijn van dienstverlener kan dan uitkomst bieden. Dit vraagt om een andere bejegening welke door een teammanager als zakelijk vriendelijk wordt beschouwd en waarbij activeringscoaches de wet uitvoeren met alle verplichtingen van dien, maar dit wel op een vriendelijke manier aan de werkzoekende verkocht wordt. Men is daarom geen consultant of klantmanager, maar een coach van de werkzoekenden gericht

op activering. Binnen deze wettelijke kaders kan een activeringscoach gebruik maken van beleidsvrijheid, c.q. discretionaire ruimte waardoor er van een vast plan kan worden afgeweken en men maatwerk kan leveren. Hierbij is het van belang dat een werkzoekende nooit de dupe mag zijn van dit beleid. Ook binnen deze wettelijke kaders moet het werk in het belang zijn van de werkzoekenden. Deze beleidsvrijheid speelt ook een rol in de aansturing van de activeringscoaches, al vindt die sturing achteraf plaats middels een controle.

“Je kan ook altijd kiezen om een goed verhaal te individualiseren. Als je gronden hebt om te individualiseren, is het belangrijk voor mij of je nagedacht hebt en waarom je een richting in bent gegaan.”

Er kan echter ook een spanning zitten tussen de ruimte laten voor het gebruik van beleidsvrijheid en sturing op resultaten ten behoeve van het behalen van doelstellingen. Hierdoor kan het toepassen van maatwerk onderhevig zijn, doordat aansturing op prestaties en resultaten centraal staat. Gesprekken met werkzoekenden kunnen daardoor oppervlakkig zijn, waarbij het draait om het vastleggen van afspraken in plaats van het leren kennen van een werkzoekenden en weten wat diegene kan en wil. Het voorstel van een teammanager is daarom niet om af te stappen van de doel- en taakstelling, maar dat de manier hoe daarmee om wordt gegaan verandert.

Deze tegenstrijdigheden en het gebruik van verschillende prestatie indicatoren, kan het werk van een activeringscoach beïnvloeden. Een teammanager stelt dat het onrust oplevert binnen het team. Iedereen zegt iets anders wat niet altijd direct strookt met de werkelijkheid. Het is aan de teammanager om hier als buffer in op te treden. Daarnaast is het ook aan de activeringscoach zelf om het hoofd te bieden aan deze tegenstrijdigheden.

“Als je het goed voorbereid, dan weet je al welke richting je opgaat met een klant. (...) Als je dat goed hebt voorbereid, dan is die strijd misschien iets minder dan wanneer je onvoorbereid die gesprekken in gaat.”

Tussen hen die voorbereid de gesprekken in gaan en zij die dit niet doen, zijn verschillen zichtbaar. Laatstgenoemden leveren voornamelijk werk op dat in kwaliteit een stuk minder is dan dat van activeringscoaches die wel voorbereid het gesprek in gaan. Het werk wordt als complex gekenmerkt, maar niet als onmogelijk om uit te voeren. Het is aan de activeringscoach om het werk en de kennis eigen te maken. Hier kan hij of zij tijdens de helft van de werktijd dat er geen gesprekken worden gevoerd zich in ontwikkelen. Daarbij helpt het ook om kennis te delen en te streven naar slim werken. Eens in de zoveel tijd bespreken de teams tijdens de teamoverleggen de werkwijzen en lastige casus. Dat maakt het werk minder complex, is de veronderstelling.

Volgens de teammanagers wordt er in hun teams her en der werkdruk ervaren. In team Zuid speelt dit minder een rol. Daar ontvangt de teammanager niet direct signalen van de activeringscoaches over werkdruk. Tevens verschilt het per team in hoeverre men werkdruk ervaart. Wanneer er werkdruk wordt ervaren, heeft dat nadelige gevolgen voor de resultaten van het werk. Werkdruk beïnvloedt volgens de

teammanagers het werk. De oorzaken van werkdruk verschillen. De ene teammanager stelt dat de hoge mate van betrokkenheid bij het werk ertoe leidt dat de werkdruk stijgt, de ander zoekt de oorzaak in de gevolgen van de privé-situatie en weer een ander stelt dat het te maken heeft met de keuzes die men maakt in het werk.

“Ik geloof wel dat het misschien te maken heeft met de organisatie, dus hoe we het werk hebben georganiseerd. Maar het kan ook te maken hebben met: maak je wel de juiste keuzes in je werk?”

Werkdruk blijft volgens de teammanagers een beleving en afhankelijk per persoon. De een heeft er meer last van de ander. Werkdruk heeft te maken met de eigen houding van een activeringscoach. Het management stelt dat het oog heeft voor werkdruk en er alles aan doet om werkdruk te verminderen. Onder andere in verschillende cursussen en teamoverleggen bespreekt men dit onderwerp.

De betrokkenheid met het werk onder de activeringscoaches is hoog. Ondanks dat dit onder de activeringscoaches onderling kan verschillen, bleek recentelijk uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek ook dat men betrokken is bij het werk. Dit is terug te zien in het werk van de activeringscoach. Activeringscoaches zijn volgens de teammanagers trots op het werk dat zij uitvoeren. Deze betrokkenheid is gelieerd aan het hebben van *public service motivation*. De teammanagers geloven dat dit speelt onder de activeringscoaches, maar ook hier verschilt dat per persoon. Bij jongere medewerkers zien zij deze motivatie minder tot niet, zij zijn meer gefocust op het behalen van de resultaten dan op het verrichten van goed werk voor de Rotterdamse samenleving. Over het algemeen genomen gelooft men in de aanpak van de tegenprestatie en dat het bijdraagt aan de maatschappij. Dit ziet een teammanager onder andere terug in het onderling delen van de successen die behaald zijn met werkzoekenden. De aanwezigheid van die *public service motivation* is ook van belang om het werk goed uit te kunnen voeren.

“Wij kunnen het verschil maken in andermans leven. Als je je daar bewust van bent, dat je in andermans leven een verschil kan maken, dan zie je een sprankeling. Dat is het voldoeningsgevoel dat je moet hebben in het werk: ik kan het verschil maken in andermans leven.”

5.5.3 Beeld voor de toekomst

Ten slotte is aan de teammanagers gevraagd welke stappen zij nu nemen welke bijdragen aan een effectieve uitvoering van beleid en welke stappen er in de toekomst gezet moeten worden. De afgelopen jaren is de afdeling enorm gegroeid in aantal medewerkers en aantal taken. In deze tijd is het verrichten van een tegenprestatie een cultuur geworden dat is geïntereerd. Werkzoekenden in Rotterdam zijn er aan gewend geraakt dat zij iets terug moeten doen voor hun uitkering. Daarnaast is er veel ingezet op het spreken van de gehele doelgroep werkzoekende. De vraag rijst of dit de aankomende jaren ook het geval moet zijn. Alle teammanagers geven aan dat er een inhaalslag moet komen op het gebied van kwaliteit. Dit vraagt om andere gesprekken en meer gesprekken met werkzoekenden. Een teammanager stelt dat het aantal gesprekken met een werkzoekende voldoende is, maar dat de inhoud van die gesprekken moet veranderen. Een andere teammanager stelt dat deze inhaalslag enkel gemaakt kan worden wanneer iedereen een tegenprestatie verricht, pas daarna kan men de vervolgstap

gaan maken naar kwaliteit. Dit gaat volgens haar hand in hand met meer gesprekken met werkzoekenden. Een pilot in de wijk Oud-Crooswijk laat zien dat meer gesprekken leidt tot meer beweging bij werkzoekenden.

“Het kader staat, maar de kwaliteit kan nog verbeterd worden.”

Twee teammanagers pleiten voor een differentiatie in dienstverlening waardoor er slimmer omgegaan kan worden met de werktijd van een activeringscoach. Een verdeling van de doelgroep naar leeftijd heeft de voorkeur. Hierbij wordt er met oudere werkzoekenden op een andere manier contact onderhouden, bijvoorbeeld telefonisch. Maar ook een verdeling naar verwachte beweging bij een werkzoekende heeft de revue gepasseerd. Met werkzoekenden waarbij de verwachting is dat zij veel zullen bewegen richting participatie worden meer gesprekken gevoerd dan met werkzoekenden waarbij deze verwachting er niet is. Zo wordt er minder tot geen tijd gestoken in een groep werkzoekenden die niet te bewegen zijn vanwege grote problematiek. Een andere teammanager stelt dat elke beweging er een is en ook een kleine beweging gevierd moet worden.

“Het hoeven geen olifantenstappen te zijn die je met een werkzoekende doorloopt. Mierenstappen stappen zijn ook successen! Misschien moeten we vaker stilstaan bij die mierenstappen en dat vaker met elkaar delen.”

5.6 Factoranalyse en betrouwbaarheidsanalyse

De voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk beschreven de feitelijke bevindingen. De verklarende bevindingen komen in de volgende paragrafen aan bod waarbij enkel de kwantitatieve data input vormt. Allereerst is er onderzocht of in de verschillende vragen uit de vragenlijst een gemeenschappelijke factor zit. Dit is getoetst aan de hand van een factoranalyse, meer hierover in paragraaf 5.6.1. Met de gereduceerde variabelen is een betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd, de resultaten hiervan zijn opgenomen in 5.6.2.

5.6.1 Factoranalyse

Alle vragen waarvan die middels een Likertschaal zijn gesteld, zijn getoetst in een factoranalyse. Aan de hand van deze analyse is nagegaan of afzonderlijke vragen te herleiden zijn naar een en dezelfde factor. Of te wel, of er in de verschillende vragen uit de vragenlijst een gemeenschappelijke factor zit. Indien dit het geval is kunnen die vragen, c.q. items, samengevoegd worden tot één variabele en wordt data gereduceerd. Als onderdeel van deze factoranalyse kent de Kaiser-Meyer-Olkin toets een uitkomst van .782 waarmee het boven de aanbevolen waarde van .6 scoort. De Bartlett's test of Sphericity is beoordeeld als significant, ($X^2(43) = 268.251, p < .0001$). Doordat alle items in het algemeen normaal verdeeld zijn, is tijdens de factoranalyse gebruik gemaakt van de extractiemethode *maximum likelihood*. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de rotatiemethode *Oblimin with Kaiser Normalization*. Enkel met het verwijderen van een aantal items vertoonde de tabel een goede factorstructuur. Niet alle items bleken geschikt om meegenomen te worden in verdere toetsen. De overgebleven items verklaren tezamen 55.5% van de variantie. De resultaten van de factoranalyse zijn opgenomen in tabel 5.14, zie pagina 59. De volgende items zijn verwijderd:

- Werkzoekenden die ik spreek weten wat ze willen op het gebied van werk.
- In hoeverre houd je rekening met de wensen van een werkzoekende?
- In hoeverre houd je rekening met de competenties van een werkzoekende?
- In mijn werk ervaar ik regelmatig tegenstrijdigheden.
- Ik voer mijn werkzaamheden vooral uit op basis van intuïtie.
- Ik heb het gevoel dat ik met mijn werk iets goed doe voor de Rotterdamse samenleving.
- Ik vind het belangrijk in mijn werk bij te dragen aan de Rotterdamse samenleving.
- Mijn teammanager geeft mij duidelijke werkinstructies mee over hoe ik in een situatie moet handelen.
- Ik vertrouw mijn teammanager volledig.
- Mijn teammanager houdt rekening met mijn individuele wensen.
- Mijn teammanager spreekt duidelijk uit wat er van mij verwacht wordt.

Het verwijderen van deze items betekent niet dat er in dit onderzoek geen onderzoek meer gedaan kan worden naar bepaalde onafhankelijke items van het conceptueel model. Diverse factoren worden ook middels andere items gemeten. Derhalve betekent het verwijderen van deze items wel dat onderdelen van een factor niet meer gemeten worden. Zo wordt er geen analyse verricht naar het concept ervaren tegenstrijdigheden in het werk als onderdeel van de organisatie factoren. Hetzelfde geldt voor het concept *public service motivation* eveneens onderdeel van de organisatie factoren. Er zijn ook een aantal items verwijderd die ingaan op de aansturing vanuit het management, maar de variabele dat er in de aansturing nadruk ligt op doelstellingen blijft wel onderdeel van verdere analyse. Door deze aanpassingen is de validiteit van het concept managementsturing belemmerd.

Items	Factor			
	1	2	3	4
Ik vind mijn werk veelal dubbelzinnig, het is voor meerdere uitleg vatbaar.	.958			
Ik vind mijn werk over het algemeen complex.	.533			
In hoeverre houd je rekening met de talenten van een werkzoekende?		.906		
Ik probeer elke werkzoekende positief te benaderen.		.833		
In hoeverre houd je rekening met de wensen van een werkzoekende?		.825		
Het contact wat ik met werkzoekenden heb, zie ik als een positief duwtje in de rug.		.814		
Ik voel mij betrokken bij mijn werk.		.759		
Elke werkzoekende behandel ik anders, maatwerk staat voorop in mijn		.700		
Er wordt binnen de organisatie voortdurend nadruk gelegd op de doelstellingen van ons team.		.634		
In hoeverre ervaar je werkdruk binnen je werk?		-.404		
De werkzoekenden die ik spreek hebben een duidelijk doel voor ogen en hebben de motivatie om dat doel te bereiken.			.692	
De werkzoekenden die ik spreek blijven liever zitten in hun huidige patroon en zijn bang om dit patroon te doorbreken.			-.676	
De werkzoekenden die ik spreek kunnen zich gemakkelijk aanpassen aan nieuwe situaties.			.664	
De werkzoekenden die ik spreek hebben een groot sociaal netwerk van vrienden en familie.				.523
De werkzoekenden die ik spreek verkeren over het algemeen in een sociaal isolement en kunnen amper terugvallen op vrienden en/of familie.				-.478

Tabel 5.14: Factoranalyse

5.6.2 Betrouwbaarheidsanalyse

De factoranalyse had ten doel om na te gaan welke items te herleiden zijn naar een gemeenschappelijke factor. De betrouwbaarheidsanalyse toetst of het mogelijk is om de items uit de factoranalyse samen te voegen waarbij de Cronbach's alpha de maatstaf vormt. Om de resultaten vanuit de betrouwbaarheidsanalyse volledig te begrijpen is het eerst zaak na te gaan wat de verschillende items uit de factoranalyse trachten te meten. Met andere woorden, wat de betekenis is achter de factoren zoals deze genummerd in tabel 5.14. De eerste factor meet de ervaren complexiteit en de ambiguïteit in het werk. Deze twee items meten ook dezelfde sub-dimensie en kunnen daarom conform de theorie gemakkelijk aan elkaar gekoppeld worden. Factor 1 kent daarom de benaming **complexiteit en ambiguïteit**. Volgens de resultaten van de factoranalyse meten zes verschillende items dezelfde factor. Het is niet eenduidig welke overeenkomst de verschillende items meten en daarom is deze factor opgesplitst in twee factoren. Hierbij gaan de eerste zes items in op het fenomeen **positief maatwerk**. De bejegening van de werkzoekende dient volgens het theoretisch kader getypeerd te worden als positief waarbij men rekening houdt met de individuele wensen en talenten van een werkzoekende. Een dergelijke benadering zal eerder resulteren in activering van een werkzoekende. Bovendien, wanneer de betrokkenheid van een activeringscoach bij het werk hoog is, zal die persoon eerder geneigd zijn deze benadering te hanteren. Om deze reden zijn deze zes items samengevoegd tot een factor. De overige twee items die volgens de factoranalyse ingaan op factor 2 meten de ervaren werkdruk en de aansturing op doelstellingen. Hierbij is het verondersteld dat nadruk op doelstellingen leidt tot meer ervaren werkdruk. Deze items zijn samengevoegd onder de noemer **ervaren werkdruk**. De items die

factor 3 meten lijken aanvankelijk ook niet op elkaar, maar gaan allemaal in op wat een werkzoekende wilt en doet. Conform het theoretisch kader zal het hebben van persoonlijke werk gerelateerde ambities resulteren in het vermogen om het gedrag aan te passen naar een nieuwe situatie. Deze items krijgen de benaming **persoonlijk doel en vermogen**. De laatste factor bevat de twee items die ingaan op de grootte van het sociaal netwerk en het verkeren in een sociaal isolement. Deze twee items zijn ook in het theoretisch kader samengevoegd en krijgen hier de term **sociale situatie**.

Tabel 5.15 laat de resultaten van de betrouwbaarheidsanalyse zien. De resultaten hebben niet geleid tot het verwijderen van items waardoor de betrouwbaarheid zal worden verhoogd. De waardes van de *alpha* bij de items complexiteit en ambiguïteit en persoonlijk doel en vermogen zijn erg laag. De betrouwbaarheid is hier erg laag, dit heeft een nadelige invloed op de validiteit van dit onderzoek. Derhalve zijn deze items niet verwijderd. Doordat in interviews ook is gevraagd naar deze items en een mogelijk verband met de beleidsuitvoering heft dit de nadelige effecten op de validiteit enigszins op.

	M	SD	α
Ik vind mijn werk veelal dubbelzinnig, het is voor meerdere uitleg vatbaar.	2.79	1.08	
Ik vind mijn werk over het algemeen complex.	2.65	.97	
Complexiteit en ambiguïteit			.639
In hoeverre houd je rekening met de talenten van een werkzoekende?	4.17	1.06	
Ik probeer elke werkzoekende positief te benaderen.	4.28	1.05	
In hoeverre houd je rekening met de wensen van een werkzoekende?	3.98	.96	
Het contact wat ik met werkzoekenden heb, zie ik als een positief duwtje in de rug.	4.21	1.23	
Ik voel mij betrokken bij mijn werk.	4.33	.979	
Elke werkzoekende behandel ik anders, maatwerk staat voorop in mijn werk.	3.98	1.18	
Positief maatwerk			.898
Er wordt binnen de organisatie voortdurend nadruk gelegd op de doelstellingen van ons team.	3.77	.97	
In hoeverre ervaar je werkdruk binnen je werk?	3.21	.91	
Ervaren werkdruk			-.824
De werkzoekenden die ik spreek hebben een duidelijk doel voor ogen en hebben de motivatie om dat doel te bereiken.	2.07	.94	
De werkzoekenden die ik spreek blijven liever zitten in hun huidige patroon en zijn bang om dit patroon te doorbreken.	3.58	.96	
De werkzoekenden die ik spreek kunnen zich gemakkelijk aanpassen aan nieuwe situaties.	2.24	.82	
Persoonlijk doel en vermogen			-.514
De werkzoekenden die ik spreek hebben een groot sociaal netwerk van vrienden en familie.	2.51	.91	
De werkzoekenden die ik spreek verkeren over het algemeen in een sociaal isolement en kunnen amper terugvallen op vrienden en/of familie.	3.14	1.04	
Sociale situatie			-.866

Tabel 5.15: Betrouwbaarheidsanalyse

5.7 Multipele regressieanalyse

Na twee voorgaande analyses zijn gereduceerde data uit de vragenlijst gekoppeld aan de eigenschappen van de werkzoekenden, zoals beschreven in paragraaf 4.3.1, waarna een multipele regressieanalyse is uitgevoerd. Hiermee zijn de hiervoor beschreven vijf factoren – en een aantal

andere variabelen – getoetst op de afhankelijke variabele: de uitvoer van het Rotterdamse tegenprestatie beleid. De uitkomsten van deze analyse komen aan bod deze paragraaf.

Voorafgaand aan de uitvoer van de multi-pele regressieanalyse dient eerst voldaan te zijn aan acht voorwaarden. Als eerste voorwaarde is het noodzakelijk dat de afhankelijke variabele op continue schaal is gemeten. Dit blijkt het geval te zijn. In het operationaliseringsschema werd al aangetoond dat er sprake is van een interval meetniveau van deze variabele. De tweede voorwaarde verplicht dat de onafhankelijke variabele ook op een continue schaal gemeten zijn. Zoals blijkt uit voorgaande paragraaf, blijkt ook dit het geval. Bij de onafhankelijke variabelen *startkwalificatie*; *nationaliteit*; *lichamelijke en psychische belemmeringen*; en *werkervaring* is dit echter niet het geval, het betreft hier categorische variabelen. Deze zijn opnieuw gecodeerd. Voorwaarde drie gaat in op onafhankelijkheid van de getoetste waarnemingen. De onafhankelijkheid wordt uitgedrukt in een cijfer afkomstig uit de Durbin-Watson toets. Met een waarde van 1.983 is de onafhankelijkheid van de waarnemingen groot. Voorwaarde vier stelt dat de relatie tussen de afhankelijke variabele en elke individuele onafhankelijke variabele van lineaire aard moet zijn en voorwaarde vijf eist dat de data homoscedastisch is. Op basis van een residuenanalyse is getoetst of aan deze voorwaarden is voldaan. Uit deze toets volgt dat aan beide voorwaarden is voldaan, waarmee blijkt dat de verbanden en daarmee de residuen klein zijn en de kwaliteit van het regressiemodel verhoogt. Volgens de zesde voorwaarde mogen er geen variabelen zijn die ongeveer hetzelfde meten. Met andere woorden: er mag geen sprake zijn van multicollineariteit. In de data van dit onderzoek blijkt dat er hier geen sprake van is, wat inhoudt dat de data niet zijn gereduceerd. De zevende voorwaarde stelt dat er geen *outliers* mogen zijn in de dataset. Uit de eerdere residuenanalyse bleek dat er geen sprake is van data die sterk afwijken van de rest van de data, ofwel er is geen sprake van een *outlier*. Ook aan de laatste voorwaarde is voldaan. Deze achtste voorwaarde stelt dat er geen sprake mag zijn van een niet normale verdeling van de variabelen. Ook deze voorwaarde is gecontroleerd met een residuenanalyse.

Met behulp van de multi-pele regressieanalyse zijn verschillende verbanden getoetst op stadsniveau. De resultaten hiervan zijn opgenomen in tabel 5.16. Hierbij valt op dat een aantal verbanden niet getoetst zijn, dit vanwege de datareductie naar aanleiding van de factoranalyse. Dit betekent niet dat er geen resultaten zijn over deze verbanden, meer hierover in het volgende hoofdstuk. Uit de uitkomsten blijkt dat over alle teams genomen er een significante relatie bestaat tussen de verschillende onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. Deze variabelen verklaren tezamen 21.0 procent van de variabele beleidsuitvoering. Met andere woorden, ruim een vijfde van het aantal geregistreerde tegenprestaties, c.q. de beleidsuitvoer, wordt verklaard door deze onafhankelijke variabelen. Met een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent blijken enkel de verbanden tussen leeftijd, sociale situatie, nationaliteit en educatie met de beleidsuitvoering niet significant.

	B	Beta	Sig.
Constant	3.306		
Leeftijd	.001	.019	.053*
Ervaren werkdruk	-.333	-.202	.000**
Persoonlijk doel en vermogen	-.537	-.352	.000**
Sociale situatie	-.030	-.013	.502
Complexiteit en ambiguïteit	.222	.247	.000**
Positief maatwerk	-.054	-.035	.008**
Klantcontact per jaar	-.538	-.278	.000**
Aantal vrijwilligersorganisaties	.256	.179	.000**
Etniciteit	-.020	-.015	.100
Educatie	.015	.011	.259
Lichamelijke belemmeringen	-.043	-.044	.000**
Psychische belemmeringen	-.042	-.041	.000**
Werkervaring	.049	.049	.000**
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.16: Multipele regressieanalyse stadsbreed.

Deze resultaten gelden enkel voor de totale doelgroep in de stad Rotterdam als geheel. Dit wilt niet zeggen dat deze resultaten ook opgaan voor de doelgroepen voor de verschillende Rotterdamse gebieden. Zo blijkt in Prins Alexander er op geen enkel gebied sprake van een significant verband tussen een van de variabelen en de uitvoering van het beleid. Alleen de constante variabele is hier significant. In tabel 5.17 zijn deze resultaten zichtbaar.¹¹ Dit geldt ook voor de gebieden Delfshaven, zie tabel 5.18, en Charlois, zie tabel 5.19.

	B	Beta	Sig.
Constant	.371**		
Leeftijd	.001	.016	.612
Etniciteit	.017	.011	.718
Educatie	.002	.001	.962
Lichamelijke belemmeringen	-.045	-.045	.144
Psychische belemmeringen	-.049	-.049	.124
Werkervaring	.054	.048	.120
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.17: Multipele regressieanalyse Prins Alexander.

¹¹ Niet alle getoetste variabelen zijn opgenomen in deze tabel. De reden hiervoor is dat er te weinig variatie is in de doelgroep in dit betreffende gebied waardoor deze resultaten dus niet mee zijn genomen. Dit geldt voor elke doelgroep per gebied.

	B	Beta	Sig.
Constant	.538**		
Leeftijd	.000	.006	.775
Etniciteit	.033	.027	.203
Educatie	.004	.003	.891
Lichamelijke belemmeringen	-.024	-.024	.268
Psychische belemmeringen	-.013	-.012	.593
Werkervaring	.017	.017	.417
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.18: Multipele regressieanalyse Delfshaven.

	B	Beta	Sig.
Constant	.597**		
Leeftijd	.002	.034	.267
Etniciteit	-.077	-.056	.055
Educatie	.008	.005	.871
Lichamelijke belemmeringen	.012	.012	.673
Psychische belemmeringen	-.004	-.004	.899
Werkervaring	.014	.012	.676
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.19: Multipele regressieanalyse Charlois.

In de overige teams is er wel sprake van een of meerdere significante verbanden. In de doelgroepen van team Noord, team IJsselmonde, team Feijenoord en team HiSOs, blijkt er een significante relatie te bestaan tussen het hebben van lichamelijke belemmeringen en de beleidsuitvoering, in IJsselmonde geldt hiervoor een betrouwbaarheidsinterval van 90 procent. Bovendien is er ook een relatie tussen de werkervaring en beleidsuitvoering, dat wil zeggen dat werkzoekenden met werkervaring eerder te activeren zijn voor een tegenprestatie.

	B	Beta	Sig.
Constant	.686**		
Leeftijd	-.001	-.030	.328
Etniciteit	.006	.005	.868
Educatie	-.018	-.013	.653
Lichamelijke belemmeringen	-.092	-.095	.001**
Psychische belemmeringen	-.047	-.047	.122
Werkervaring	.163	.170	.000**
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.20: Multipele regressieanalyse Noord.

	B	Beta	Sig.
Constant	.578**		
Leeftijd	.002	.045	.190
Etniciteit	-.026	-.021	.531
Educatie	.049	.034	.309
Lichamelijke belemmeringen	-.080	-.086	.010*
Psychische belemmeringen	-.043	-.045	.188
Werkervaring	.095	.096	.004**
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.21: Multi-pele regressieanalyse IJsselmonde.

	B	Beta	Sig.
Constant	.563**		
Leeftijd	.002	.045	.054*
Etniciteit	-.015	-.014	.552
Educatie	.020	.012	.587
Lichamelijke belemmeringen	-.063	-.065	.006**
Psychische belemmeringen	-.021	-.021	.389
Werkervaring	.007	.007	.765
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.22: Multi-pele regressieanalyse Feijenoord.

	B	Beta	Sig.
Constant	.678**		
Leeftijd	.001	.001	.971
Etniciteit	.027	.019	.580
Educatie	.056	.041	.234
Lichamelijke belemmeringen	-.075	-.077	.028**
Psychische belemmeringen	-.071	-.072	.047**
Werkervaring	.004	.004	.902
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.23: Multi-pele regressieanalyse HiSOs.

In team HiSOs valt ook op dat er een significantie bestaat tussen de variabele psychische belemmeringen. Indien een werkzoekende last heeft van psychische belemmeringen, zal deze persoon moeilijker te activeren zijn tot een tegenprestatie dan een werkzoekende zonder deze belemmeringen. Dit is ook te zien in de gebieden Stadscentrum en Kralingen-Crooswijk, respectievelijk tabel 5.24 en 5.25.

	B	Beta	Sig.
Constant	.657**		
Leeftijd	.002	.047	.279
Etniciteit	-.149	-.120	.004**
Educatie	.032	.028	.500
Lichamelijke belemmeringen	-.008	-.008	.852
Psychische belemmeringen	-.093	-.090	.039**
Werkervaring	.065	.067	.124
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.24: Multi-pele regressieanalyse Stadscentrum.

	B	Beta	Sig.
Constant	.473**		
Leeftijd	.002	.029	.410
Etniciteit	.022	.016	.634
Educatie	.041	.027	.436
Lichamelijke belemmeringen	-.050	-.050	.149
Psychische belemmeringen	-.096	-.096	.007**
Werkervaring	.063	.062	.073*
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.25: Multipele regressieanalyse Kralingen-Crooswijk.

	B	Beta	Sig.
Constant	.770**		
Leeftijd	.000	-.008	.875
Etniciteit	-.206	-.117	.021*
Educatie	.019	.016	.757
Lichamelijke belemmeringen	.022	.022	.655
Psychische belemmeringen	-.035	-.036	.475
Werkervaring	.086	.072	.158
<i>Significantie: * bij betrouwbaarheidsinterval 90%, ** bij betrouwbaarheidsinterval 95%.</i>			

Tabel 5.26: Multipele regressieanalyse Hoogvliet, Rozenburg & Pernis.

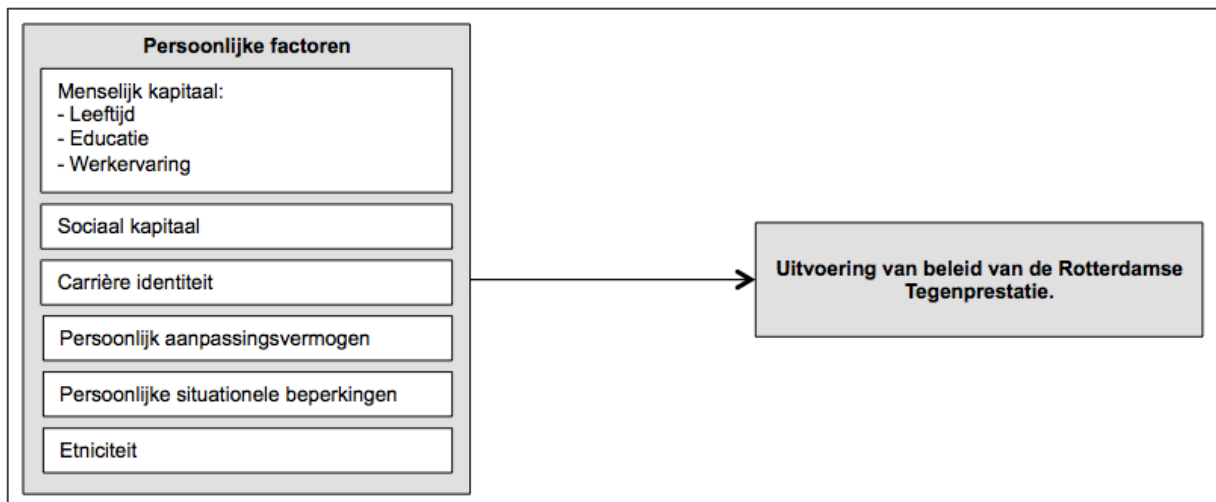
Ten slotte vertonen de doelgroepen van Stadscentrum, Hoogvliet, Rozenburg en Pernis een significant verband tussen de nationaliteit en het aantal geregistreerde tegenprestaties. In geen enkel stadsgebied is een significantie aangetoond met de variabele leeftijd. Dit geldt ook voor de variabele educatie. Kennelijk maakt het op gebiedsniveau niet uit of een werkzoekende al dan niet een startkwalificatie heeft.

6. Determinanten van beleidsuitvoering

In het vorige hoofdstuk is inzicht verschaft in de bevindingen van dit onderzoek. Zowel de beschrijvende bevindingen als de verklarende bevindingen zijn aan bod gekomen. In dit zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de betekenis van deze bevindingen waar bij elk verwachte verband uit het conceptueel model wordt beschreven of dit ook een waargenomen verband is. Op die manier wordt er duiding gegeven aan de bevindingen van het vorige hoofdstuk. Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie paragrafen waarbij het conceptueel model, zoals in hoofdstuk vier getoond, wordt gevolgd. De eerste paragraaf gaat in op de persoonlijke factoren, de tweede paragraaf behandelt de netwerk factoren en het laatste hoofdstuk gaat in op de organisatie factoren.

6.1 Persoonlijke factoren

Zoals is verondersteld in het theoretisch raamwerk kunnen er een aantal persoonlijke factoren van invloed zijn op de uitvoering van het beleid. In figuur 6.1 is dit gedeelte van het conceptueel model grafisch weergegeven. Over het algemeen genomen is de conclusie dat er sprake is van een verband tussen de persoonlijke factoren van een werkzoekende en de uitvoering van het beleid. Ondanks dat niet elke afzonderlijke factor van de persoonlijke factoren significantie vertonen, blijkt er toch sprake van een verband. Met andere woorden, de individuele eigenschappen van een werkzoekende maken uit wanneer het op activering van die persoon tot het uitvoeren van een tegenprestatie aankomt. In de interviews zijn de persoonlijke eigenschappen van de werkzoekenden vaak aan bod gekomen. Respondenten benoemen dat de doelgroep van de tegenprestatie geen gemakkelijke doelgroep is en soms zelfs getypeerd kan worden als heftig. De schrijnende gevallen tasten het werk en daarmee de uitvoering van het beleid aan. In deze paragraaf komen deze resultaten verder aan bod.



Figuur 6.1: Conceptueel model persoonlijke factoren.

6.1.1 Menselijk kapitaal

Als onderdeel van de persoonlijke factoren veronderstelt de theorie dat activering van werkzoekenden afhankelijk is van het menselijk kapitaal. In navolging op Wanberg (2012) zijn leeftijd, educatie en werkervaring onderdeel van het menselijk kapitaal. Het menselijk kapitaal heeft een verband met de uitvoering van het beleid. Echter, niet elk onderdeel volgt hierbij de theorie. Zo blijken de uitkomsten

van het verband tussen leeftijd van een werkzoekende en uitvoering haaks te staan op het theoretisch veronderstelde. De veronderstelling luidt: hoe ouder een werkzoekende, hoe moeilijker de werkzoekende is te bewegen naar een tegenprestatie. Vanuit de resultaten blijkt dat een toename in leeftijd leidt tot een toename van de beleidsuitvoering.¹² Met andere woorden: een oudere werkzoekende zal eerder te activeren zijn voor een tegenprestatie dan een jonger persoon. Dit staat dus haaks op de veronderstelde theorie. In de interviews is hier geen verklaring voor te vinden. Sterker, enkele teammanagers stellen voor om minder aandacht te besteden aan oudere werkzoekenden, omdat deze moeilijker te activeren zijn voor participatie. Een mogelijke verklaring voor dit resultaat kan zijn dat ouderen minder weerstand hebben tegen de verplichting van een tegenprestatie dan jongeren. Zij zijn over het algemeen genomen veelal rustiger en ervaren bovendien meer hulp dan jongeren. Van laatstbenoemde is bekend dat zij het vaak alleen willen doen en moeilijker hulp accepteren. De oudere groep werkzoekende zal dit eerder accepteren, hulp is hen – in welke vorm dan ook – in een eerder stadium mogelijk reeds aangeboden. Het tweede onderdeel van menselijk kapitaal is educatie. Wat betreft educatie is er zowel op stadsniveau als op teamniveau geen statistisch verband gevonden. Het hebben van een startkwalificatie zal niet eerder leiden tot activering van werkzoekenden. Dit in tegenstelling tot wat de theorie veronderstelt. Bij de tegenprestatie gaat het om laagdrempelige trajecten. Het maakt dan voor een vrijwilligersorganisatie, of anderszins, niet uit of een werkzoekende een startkwalificatie heeft of niet. Dit betekent dat werkzoekenden met een startkwalificatie niet per definitie eerder te activeren zijn voor een tegenprestatie. Dit kan een mogelijke verklaring zijn waarom er geen statistisch verband is gevonden. In het derde onderdeel van menselijk kapitaal, werkervaring, is op stadsniveau wel een statistisch verband gevonden. Een werkzoekende met werkervaring is eerder te activeren dan een werkzoekende zonder werkervaring. Een vrij vanzelfsprekend verband, want deze werkzoekenden zijn immers al bekend met de voordelen van het uitvoeren van werkzaamheden en het hebben van een bepaald werkritme. Enkel in de doelgroepen van team Noord en IJsselmonde gaat dit verband ook op.

6.1.2 Sociaal kapitaal

Het hebben van een groot sociaal netwerk kan bijdragen aan een snellere activering van werkzoekenden, althans zo stelt de theorie. Bij de doelgroep van de Rotterdamse tegenprestatie blijkt dit niet het geval. Er is geen statistisch significant verband tussen de sociale situatie van een werkzoekende en de mate van beleidsuitvoering. Ook op teamniveau is dit verband niet aan te tonen. Het is belangrijk om te benoemen dat het bij deze sociale situatie enkel gaat om de grootte van het sociaal netwerk. Andere facetten van een sociale situatie, waaronder burgerlijke status of het hebben van kinderen, is niet meegenomen in dit onderzoek. De theorie veronderstelt ook niet dat dit van invloed kan zijn op de activering van een werkzoekende. Respondenten benoemen in de interviews ook niet dat de grootte van een sociaal netwerk invloed kan hebben op de mate van activering. Wel komt het voor dat werkzoekenden in zogenoemd schrijnende situaties verkeren. Dit kan het werk van een activeringscoach beïnvloeden en daarmee de beleidsuitvoering.

¹² Dit verband kan met een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent niet statistisch worden vastgesteld. Echter, er is wel sprake van een statistisch verband bij een betrouwbaarheidsinterval van 90 procent wordt gesteld.

6.1.3 Carrière identiteit en persoonlijk aanpassingsvermogen

De factoren carrière identiteit en persoonlijk aanpassingsvermogen zijn naar aanleiding van de resultaten van de factoranalyse gemeten onder één variabele: persoonlijk doel en vermogen. Hierbij zijn deze twee factoren samengevoegd tot een variabele dat suggereert dat een werkzoekende met werkambities en het vermogen heeft om zich aan te passen naar de eisen van de situatie, eerder geactiveerd wordt in het kader van de tegenprestatie dan een werkzoekende waarbij dit niet het geval is. Enkel voor de gehele doelgroep blijkt dit verband statistisch aantoonbaar, echter wel omgekeerd. In de interviews is hiervoor geen verklaring te vinden en men dit fenomeen ook niet. Een verklaring voor dit verband kan zijn dat werkzoekenden met een duidelijk doel en de capaciteiten om zich aan te passen hun pijlers hebben gericht op het vinden van betaald werk, maar dat dit – misschien vanwege andere problematiek of belemmeringen – niet lukt. Het verrichten van een tegenprestatie zal niet bijdragen aan het bereiken van dit hoger doel. Deze negatieve houding werkt activering tegen.

6.1.4 Persoonlijke situationele beperkingen

Er is vanuit de resultaten een statistisch verband aangetoond tussen het hebben van lichamelijke en psychische belemmeringen en de beleidsuitvoering. Ongeacht de aard van deze belemmeringen blijken beide soorten de beleidsuitvoering te beperken. Met andere woorden: indien een werkzoekende last heeft van lichamelijke of psychische belemmeringen blijkt het moeilijker om deze werkzoekenden te activeren dan een werkzoekende zonder deze belemmeringen. Hiermee volgt dit resultaat de veronderstelling vanuit de wetenschappelijke theorie. Ook in de interviews komt terug dat er in de doelgroep veel sprake is van problematiek. Dit vraagt om meer aandacht vanuit de activeringscoach in de werkzoekende. Het kost meer tijd en moeite om deze werkzoekende te activeren. Bovendien resulteert dit in een spanningsveld waarin de activeringscoach balanceert tussen dienstverlening en hulpverlening. Ook dit beïnvloedt in negatieve zin de beleidsuitvoering. Wanneer wordt ingezoomd op de doelgroepen van de verschillende teams blijkt dat in de gebieden Noord, HiSOs, IJsselmonde en Feijenoord er ook een statistisch verband is tussen het hebben van lichamelijke belemmeringen en de beleidsuitvoering. In de doelgroepen van gebied HiSOs, Stadscentrum en Kralingen-Crooswijk gaat dit op voor de psychische problematiek. Belangrijk is wel dat het hier gaat om belemmeringen en niet om een beperking of uitsluiting. Een belemmering kan een barrière zijn voor activering, maar hoeft activering niet te uit te sluiten. Indien de situatie van de werkzoekende het uitvoeren van een tegenprestatie onmogelijk maakt, kan de persoon in kwestie ontheven worden van de verplichting van een tegenprestatie.

6.1.5 Etniciteit

De variabele etniciteit veronderstelde dat de afkomst van een werkzoekende uit kan maken voor de mate van activering, c.q. beleidsuitvoering van de Rotterdamse tegenprestatie. Enkel in de doelgroepen van teams Stadscentrum en Hoogvliet, Rozenburg en Pernis wordt er een significant negatief verband aangetoond. Dit stelt dat indien een werkzoekende een niet-westerse etniciteit heeft, deze persoon moeilijker te activeren is voor een tegenprestatie dan een werkzoekende met een westerse etniciteit. Er is niet getoetst wat hier de verklaring voor kan zijn, ook in de interviews komt een dergelijke verklaring niet expliciet aan bod. Wel blijkt dat de doelgroep veelal de Nederlandse taal niet tot slecht beheerst.

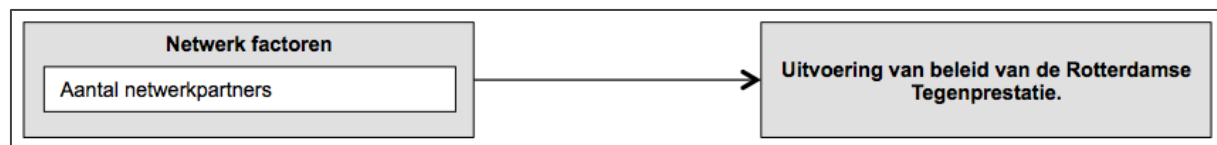
Het is de verwachting dat niet-westerse werkzoekenden hier eerder moeite mee hebben en dus moeilijker te activeren zijn voor een tegenprestatie. Deze resultaten gaan echter niet in elk gebied, dan wel in de stad als geheel, op.

6.1.6 Persoonlijke factoren samengevat

Er is sprake van een verband tussen de persoonlijke factoren en de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie. Hierbij dient in ogenschouw genomen te worden dat niet elk onderdeel van de persoonlijke factoren even sterk is of significantie vertoont. Derhalve is niet elk verband in de interviews terug te vinden. De analyse van paragraaf 6.1 is daarom sterk gebaseerd op de statistiek.

6.2 Netwerk factoren

Vanuit de literatuur wordt benoemd dat de hoeveelheid netwerkpartners waar werkzoekenden invulling kunnen geven aan de verplichting van de tegenprestatie door middel van vrijwilligerswerk, van invloed is op de beleidsuitvoering. Hierbij is de veronderstelling dat hoe meer netwerkpartners er zijn in de omgeving, hoe makkelijker het is om werkzoekenden te activeren en er dus meer geregistreerde tegenpresteerders zijn. Dit veronderstelde verband is grafisch weergegeven in het conceptueel model in hoofdstuk 4 en een snede hiervan is tevens hieronder weergegeven.



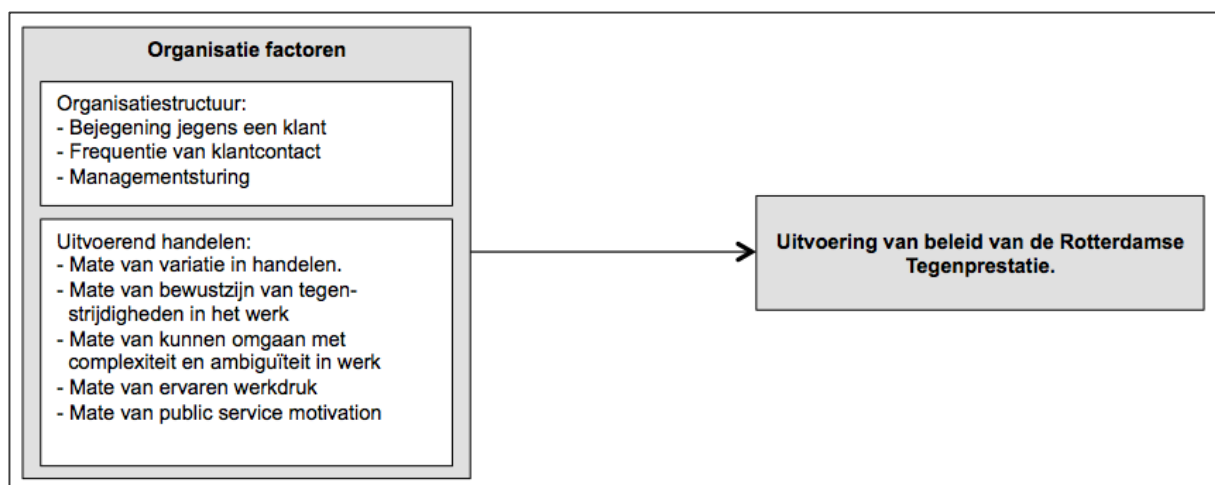
Figuur 6.2: Conceptueel model netwerk factoren.

Werkzoekenden, c.q. tegenprestatiekandidaten, kunnen krachtens artikel 4 van de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015 op verschillende manieren invulling geven aan de tegenprestatie. Een daarvan is het verrichten van vrijwilligerswerk bij een vrijwilligersorganisatie, ook wel netwerkpartner. Ongeveer een derde van alle geregistreerde werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten, vullen de verplichting in middels het verrichten van vrijwilligerswerk. Uit de statistiek blijkt dat het aantal netwerkpartners van invloed is op de beleidsuitvoering. Indien er meer vrijwilligersorganisaties zijn in de omgeving is het gemakkelijker om de werkzoekenden te activeren naar een tegenprestatie. Een logische aanname welke volgt in theorie én praktijk, maar wel enkel op stadsniveau. Het gaat hier alleen om de aanwezigheid van vrijwilligersorganisaties. Hoe de samenwerking verloopt en of de netwerkpartners behoefte hebben aan vrijwilligers in het kader van de tegenprestatie, is een tweede.

6.3 Organisatie factoren

De organisatie factoren zijn in dit onderzoek onderverdeeld in twee pijlers, te weten: organisatiestructuur en uitvoerend handelen. Deze twee pijlers kennen op hun beurt weer diverse factoren die volgens de theorie allemaal van invloed zijn op de beleidsuitvoering. Vanuit het onderzochte blijkt dat er een verband bestaat tussen de organisatie factoren en de uitvoering van beleid. Wat betreft de organisatiestructuur is er op elke individuele factor een significantie aangetoond. Deze verbanden blijken ook in de interviews zichtbaar. De organisatiestructuur – het geheel van bejegening jegens een

klant, de frequentie van het contact met werkzoekenden en de manier van managementsturing – heeft invloed op de beleidsuitvoering. Het verschilt per individuele factor of dat verband positief of negatief is, maar over het algemeen kan gesteld worden dat dit een negatief verband is. In deze paragraaf wordt deze analyse verder toegelicht. De tweede pijler van de organisatie factoren is het uitvoerend handelen. Bij vier van de vijf individuele factoren is er sprake van een significant verband. Over het algemeen genomen blijkt het uitvoerend handelen - en de gehanteerde visie daarbij - van een activeringscoach van invloed op de beleidsuitvoering. Dit lijkt geen opmerkelijke conclusie. Door het handelen van de activeringscoaches worden de werkzoekenden geactiveerd en resulteert dit in geregistreerde tegenprestaties. Ondanks dat niet elke factor van het uitvoerend handelen een positief verband is, kan gesteld worden dat het huidige uitvoerend handelen van de activeringscoach een negatieve invloed heeft op de beleidsuitvoering. In deze paragraaf wordt deze analyse nader toegelicht. Daarmee wordt onderstaande snede van het conceptueel model geanalyseerd naar aanleiding van de resultaten.



Figuur 6.3: Conceptueel model organisatie factoren.

6.3.1 Organisatiestructuur

De organisatiestructuur is in dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van relaties tussen banen, systemen, bedrijfsprocessen, mensen en groepen binnen een organisatie, zie ook hoofdstuk 3. Deze pijler is verder gesplitst in een drietal factoren. De eerste factor is de bejegening van een activeringscoach jegens een werkzoekende. De theorie stelt dat deze bejegening positief van aard moet zijn. Een bejegening dat op deze manier is ingestoken en waarbij competenties, talenten en wensen van een werkzoekende centraal staan, zal eerder resulteren in het verrichten van een tegenprestatie.¹³ In de praktijk blijkt deze werkwijze juist tegengesteld te werken. En ook in de interviews wijzen enkele respondenten op dit verband. Het kan volgens hen voorkomen dat activeringscoaches te veel meebewegen met de werkzoekenden en het hierdoor lastig vinden om een keuze te maken hoe te handelen. Een dergelijke handeling kan te veel tijd kosten en het doel – het activeren van werkzoekenden – tegenwerken. Het tegenovergestelde werkt ook averechts stellen respondenten, door te gaan *pushen* op activering wordt er geen succes behaald op lange termijn. Kortom, het blijft een zoektocht naar de juiste bejegening. De tweede factor van de organisatiestructuur is de frequentie van

¹³ Deze factor is in dit onderzoek tezamen onderzocht met de variëteit in het handelen, meer hierover in paragraaf 6.3.2.

contact met de werkzoekenden. Uit de resultaten blijkt niet dat het vaker spreken van een werkzoekende ook eerder resulteert in activering. Een enkele respondent denkt ook dat er in de huidige werkwijze genoeg contact is met werkzoekenden. Volgens deze respondent draait het niet om het aantal gesprekken, maar om de inhoud van de gesprekken. Dat maakt uiteindelijk of een werkzoekende wordt geactiveerd of niet. Andere respondenten geven ook aan dat het draait om de aandacht, maar pleiten ook voor meer contactmomenten. Vanuit de interviews is dus geen eenduidige verklaring te vinden voor dit negatieve verband. Een mogelijke verklaring kan zijn dat er in de huidige werkwijze te veel contactmomenten zijn met moeilijk tot niet te activeren werkzoekenden. Een andere verklaring is dat te veel contactmomenten kan leiden tot het gevoel van overheidsbemoeienis en dwang. In navolging van Kampen (2013) leidt dit eerder tot minder dan meer beweging bij werkzoekenden. Het gaat uiteindelijk om de inhoud van de contactmomenten, niet de frequentie daarvan. De laatste factor van de organisatie factoren is de manier van aansturing vanuit het management. Het is hierbij zaak de juiste balans vinden tussen het geven van vertrouwen en controle, tussen enkel kaders uitzetten en een strikte werkwijze hanteren en tussen het gebruik van doelstellingen en het loslaten van dergelijke sturingsindicatoren. Hoewel vanuit de interviews geconcludeerd wordt dat het management eerder neigt naar een systeem van vertrouwen en het uitzetten van kaders waarin activeringscoaches zelf kunnen bepalen hoe te handelen, zijn deze twee managementsturingen niet meegenomen in de statistische analyse. Managementsturing op basis van doelstellingen is wel getoetst waarbij het is gekoppeld aan ervaren werkdruk. De feitelijke analyse is opgenomen in de volgende paragraaf.

6.3.2 Uitvoerend handelen

Daar waar het in bij organisatiestructuur gaat om het geheel van organisatorische inrichting en uitgezette lijnen met betrekking tot hoe te handelen, gaat het bij uitvoerend handelen om de manier waarop de activeringscoaches daadwerkelijk handelen en vanuit welke visie dit gebeurt. Hierbij zijn vijf factoren van belang. De eerste is de mate waarin een activeringscoach gebruik maakt van variatie in het handelen. Deze factor is tezamen met de bejegening jegens de werkzoekende getoetst. Dezelfde resultaten – wanneer er meer sprake is van maatwerk en bejegening gekenmerkt wordt als positief is een werkzoekende eerder te activeren - en dezelfde verklaringen gaan dus ook op bij deze factor. De volgende twee factoren zijn de mate waarin er sprake is van tegenstrijdigheden in het werk en complexiteit en ambiguïteit wordt ervaren in het werk. Deze twee factoren zijn gezamenlijk getoetst op de beleidsuitvoering waarbij het uitgangspunt is dat werk dat op die manier wordt gekenmerkt een positieve invloed heeft op de beleidsuitvoering. Dit verband blijkt in de praktijk op dezelfde manier op te gaan. Wanneer het werk als tegenstrijdig, complex en ambigu wordt ervaren heeft dit een positieve uitwerking op de beleidsuitvoering, er worden dan meer werkzoekenden geactiveerd en toegeleid naar een invulling van de tegenprestatie. Een verklaring hiervoor is niet gevonden in de interviews. Daar geven respondenten juist aan dat activeringscoaches spanningsvelden meemaken die het werk kunnen bemoeilijken. Derhalve geeft een enkele respondent aan dat dit het werk ook leuk maakt. Dat is ook de reactie die activeringscoaches geven op de vragenlijst. Dergelijke kenmerken van het werk hoeven niet negatief te zijn, maar kunnen het werk leuker maken wat ten gunste komt van de beleidsuitvoering. De vierde factor van uitvoerend handelen is de mate van ervaren werkdruk. Wanneer een activeringscoach werkdruk ervaart zal dit resulteren in minder geregistreerde tegenprestaties en daardoor ten nadele zijn

van de beleidsuitvoering. Uit de statistiek blijkt dit inderdaad te kloppen, kampen met werkdruk benadeelt de beleidsuitvoering. Hierbij speelt de nadruk op de doelstelling mee. Ook in de interviews erkent men dat er sprake is van werkdruk onder de activeringscoaches, hier meer aandacht voor moet komen en dat dit een negatieve invloed kan hebben op de beleidsuitvoering. Wel geven respondenten aan dat de oorzaak van werkdruk niet altijd in het werk gezocht moet worden. Situaties buiten het werk om kunnen ook het werk, en dus de beleidsuitvoering, negatief beïnvloeden. In dit onderzoek is niet onderzocht wat de oorzaken zijn van de ervaren werkdruk. De laatste factor van het uitvoerend handelen is de mate waarin een activeringscoach handelt vanuit een bepaalde mate van *public service motivation*. De ambitie om de publieke zaak te dienen, de perceptie dat het werk ook daadwerkelijk de publieke zaak dient en een hoge mate van individuele betrokkenheid bij het werk komt de beleidsuitvoering ten goede. In de factoranalyse bleken dergelijke items onvoldoende om meegenomen te worden in de regressieanalyse. Daarom kan een eventueel verband met de beleidsuitvoering niet aantoonbaar gemaakt worden. De respondenten geven in de interviews wel aan dat de aanwezigheid van *public service motivation* essentieel is voor de beleidsuitvoering.

6.3.3 Organisatie factoren samengevat

Op basis van paragraaf 6.3 blijkt dat er een verband bestaat tussen de manier waarop de organisatie is ingericht en de beleidsuitvoering. Dit verband wordt aangemerkt als negatief. Hetzelfde geldt voor het verband tussen de manier waarop een activeringscoach handelt en de beleidsuitvoering. Ook dit verband is negatief. Deze analyse komt voornamelijk voort uit de statistiek.

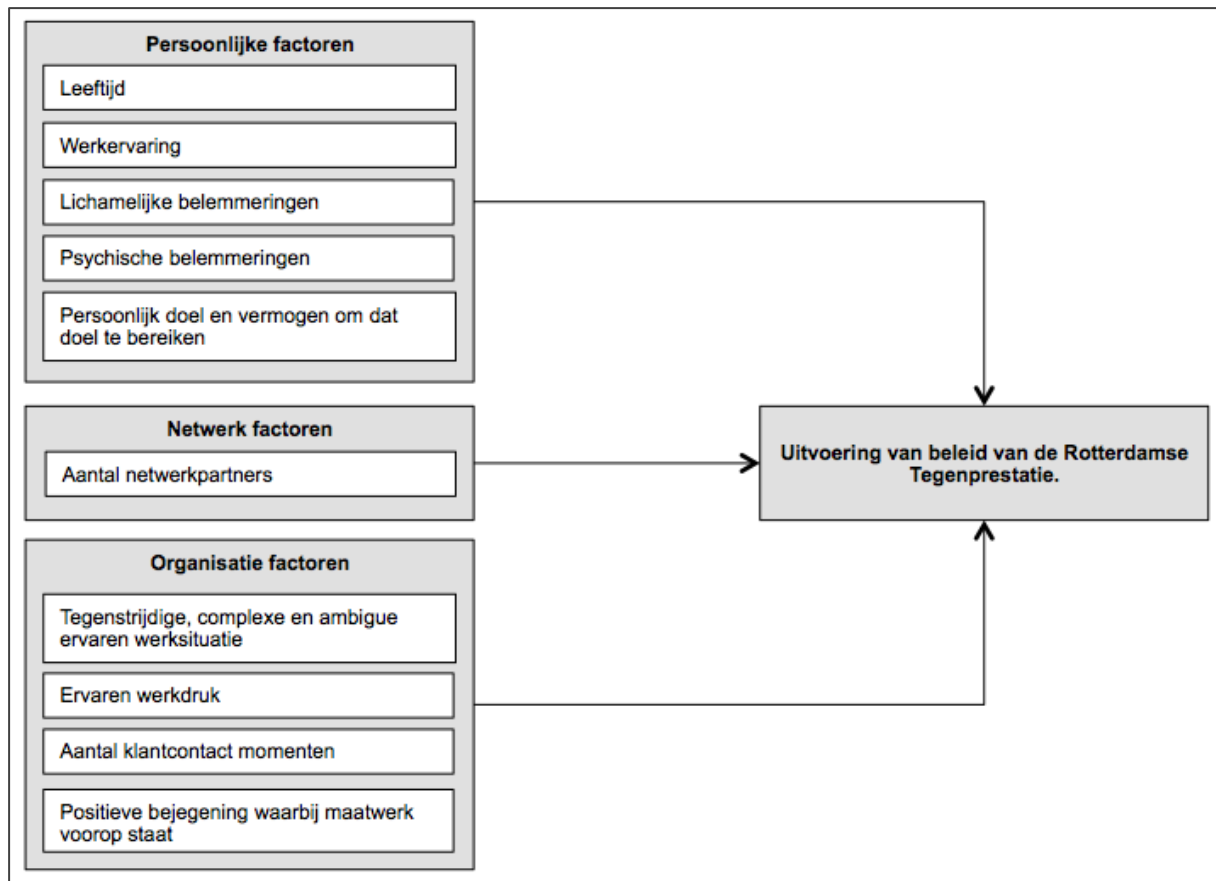
6.4 Analyse samengevat

Na het lezen van dit hoofdstuk is duidelijk dat niet elk veronderstelde verband in de praktijk daadwerkelijk plaatsvindt. Met andere woorden het is duidelijk welke factoren van invloed zijn op de uitvoering van het Rotterdamse tegenprestatie beleid. Het blijkt dat de leeftijd van een werkzoekende en zijn of haar eventuele eerdere werkervaring van positieve invloed zijn op de beleidsuitvoering. De positieve invloed van de eerdere werkervaring volgt het onderzoek van onder andere Wanberg (2012) zoals beschreven in paragraaf 3.1.1. Echter, de positieve invloed van leeftijd staat haaks op de theorie van Wanberg (2012). Waar Wanberg (2012) aantoont dat een hoge leeftijd niet eerder zal leiden in een korte werkloosheidsduur, tonen de resultaten van dit onderzoek aan dat een oudere werkzoekende eerder geactiveerd wordt, dan een jonger iemand. Daarnaast is ook het aantal vrijwilligersorganisaties van positieve invloed: hoe meer vrijwilligersorganisaties, hoe meer werkzoekenden geactiveerd kunnen worden voor een tegenprestatie. Dit verband sluit aan op de veronderstelde theorie zoals beschreven in paragraaf 3.2. Daar werd duidelijk dat publieke organisaties zonder partners niet in staat zijn om beleid uit te voeren (Turrini et al., 2010). Of het onmogelijk is, is niet duidelijk, maar wel is helder dat meer netwerkpartners zal leiden tot een hoger aantal werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten. En ten slotte blijkt ook de ervaren werksituatie van de uitvoerende activeringscoaches van positieve invloed. Wanneer een activeringscoach het werk typeert als tegenstrijdig, complex en ambigu, heeft dit een positieve uitwerking op de beleidsuitvoering. Dit volgt de theorie van onder andere Polstra (2014) zoals beschreven in paragraaf 3.3.2.

Er zijn ook een aantal negatieve verbanden aangetoond. Zo blijken werkzoekenden met lichamelijke belemmeringen een negatieve uitwerking te hebben op de beleidsuitvoering, dit geldt ook voor het hebben van psychische belemmeringen. Dit sluit aan op de theorieën van onder andere Wanberg (2002) en Hoekstra (2017) zoals beschreven in paragraaf 3.1.4. Een derde negatieve verband is de mate van klantcontact. Meerdere momenten van contact met de werkzoekenden leiden niet een op een tot meer geregistreerde tegenprestaties. Hiermee staat deze conclusie haaks op de theorie van onder andere Fenger & Strüwer (2016). Zij toonden juist aan dat meer klantcontactmomenten eerder zal leiden tot activering van een werkzoekende. Het vierde negatieve verband is die tussen de ervaren werkdruk en de beleidsuitvoering. Indien de activeringscoaches meer werkdruk ervaren, veelal doordat de nadruk ligt op het bereiken van de gestelde doelen, leidt dit tot minder geregistreerde tegenprestaties. Zie hiervoor de theorie van onder andere Kuiper (2005) dat stelt dat het ervaren van werkdruk leidt tot slechtere prestaties. Het gevonden verband volgt hiermee de theorie. Ten slotte leidt een positieve bejegening waarbij maatwerk voorop staat, niet altijd tot een betere beleidsuitvoering waarmee het de theorie van Arnoldus & Hofs (2014); Lub (2017) en Van der Aa (2014) tegenspreekt. Dit geldt ook voor werkzoekenden die een persoonlijk doel voor ogen hebben en de motivatie om dit doel te bereiken, dat staat haaks op de theorie van Fugate (2004). Mogelijk worden deze werkzoekenden belemmerd in het bereiken van dit doel door de verplichting van een tegenprestatie.

Er is geen verband aangetoond tussen de sociale situatie van een werkzoekende en de uitvoering van het beleid, ondanks dat respondenten wel aangeven dat een schrijnende sociale situatie wel invloed kan hebben op het werk van een activeringscoach. Daarnaast zijn er ook geen verbanden aangetoond tussen het al dan niet hebben van een startkwalificatie en de beleidsuitvoering en de etniciteit van een werkzoekende en de uitvoering. Dit sluit dus niet aan bij de veronderstellingen vanuit de theorie van Fugate (2004) en Wanberg (2012) dat stelt dat een groot sociaal netwerk eerder zal leiden tot activering en de kansen op een baan vergroot. Doordat er ook geen verband is aangetoond met het hebben van een startkwalificatie en de etniciteit van een werkzoekende, worden de theorieën van respectievelijk onder andere Josten (2010) en Kanfer (2001) niet bevestigd. De positieve verbanden van deze onderzoeken zijn in de Rotterdamse context dus niet gevonden.

Deze resultaten leiden naar het volgende definitieve model. De getoonde onafhankelijke variabelen, c.q. factoren, aan de linkerkant van het model blijken van invloed op de uitvoering van beleid van de Rotterdamse Tegenprestatie. Waarbij de verschillende sub factoren zowel van negatieve als positieve invloed kunnen zijn op de beleidsuitvoering.



Figuur 6.4: Definitieve determinanten van beleidsuitvoering.

7. Conclusies

Als afsluiting van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk de conclusies behandeld. Hiermee wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en volgt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Hiermee behandelt dit afsluitende hoofdstuk de conclusies van dit onderzoek. Tevens behandelt dit hoofdstuk de reflectie op dit onderzoek.

7.1 Conclusies deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen van dit onderzoek herhaald en wordt er ingegaan op de antwoorden die voortvloeien uit die onderzoek.

Wat zijn de theoretische uitgangspunten van sociale activering in de bijstand?

Hoewel de Rotterdamse tegenprestatie voortkomt uit de wettelijke verplichting vanuit de Participatiewet en op decentraal niveau de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015, liggen er wel een aantal wetenschappelijke onderzoeken aan ten grondslag. Diverse onderzoeken hebben al aangetoond dat het verrichten van vrijwilligerswerk helpt om uit een sociaal isolement te komen, het sociaal netwerk uit te breiden en de kansen op regulier betaald werk kan vergroten. Eerder onderzoek in Rotterdam heeft aangetoond dat de tegenprestatie positieve effecten met zich meebrengt op zowel individueel als maatschappelijk niveau. Werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten voelen zich zelfverzekerder, meer gewaardeerd, hebben meer sociale contacten, zijn actiever en geven aan iets geleerd te hebben. Men ervaart de tegenprestatie als zinvolle tijdsbesteding en geven aan dat zij trots zijn op de tegenprestatie die zij verrichten. Op maatschappelijk niveau brengt de tegenprestatie ook positieve effecten met zich mee. Zo is er meer sprake van sociale cohesie in wijken en wordt er meer vrijwilligerswerk verricht. Alle kosten tegen de baten afgezet, levert de tegenprestatie de stad Rotterdam bijna twee keer zo veel op dat het kost. Ondanks dat de tegenprestatie niet ingezet wordt als re-integratiemiddel, weet het wel de kansen op een reguliere baan te vergroten.

Welke aspecten hebben volgens de wetenschappelijke literatuur invloed op de werkloosheidsduur van werkzoekenden?

Sociale activering wordt begeleid door diverse wetenschappelijke onderzoeken. Echter, theorie is veelal niet eenduidig. Alles bij elkaar genomen kunnen de factoren worden samengevoegd in een drietal clusters, te weten: persoonlijke factoren, netwerk factoren en organisatie factoren. De persoonlijke factoren betreffen alle factoren van de individuele werkzoekende. Daarbij komt, onder andere volgens Wanberg (2012), het menselijk kapitaal – bestaande uit leeftijd, scholing, werkervaring en werkloosheidsduur -, alsmede het sociaal kapitaal – de grootte van het sociale netwerk van een werkzoekende – aan bod. De aanwezigheid van een carrière identiteit valt ook onder het cluster persoonlijke factoren. Dat wil zeggen dat het hebben van een persoonlijk doel en vermogen om dat doel te bereiken eerder zal resulteren in een korte werkloosheidsduur. Dit geldt ook voor het hebben van aanpassingsvermogen. Ook leerde de theorie dat de aanwezigheid van situationele belemmeringen – hetzij fysiek dan wel sociaal – een negatieve invloed kunnen hebben op de mate van activering. Ten slotte bleek dat dit ook opgaat indien een werkzoekende van niet-westerse afkomst is. Het tweede

cluster dat in dit onderzoek is behandeld, is het cluster netwerk factoren. Volgens de theorie maakt het uit voor een werkzoekende of er veel of weinig netwerkpartners zijn waar een werkzoekende een tegenprestatie kan verrichten. Indien er veel netwerkpartners zijn zal dat eerder resulteren in een effectievere uitvoering van beleid, met andere woorden: meer werkzoekenden die een tegenprestatie doen. Het derde cluster is die van de organisatie factoren. Uit de theorie bleek dat de bejegening jegens een klant van invloed kan zijn. Een positieve bejegening waarbij maatwerk voorop staat zal eerder resulteren in meer werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten. Dit geldt ook wanneer een werkzoekende vaker wordt gesproken en wanneer er vanuit het management wordt gestuurd op doelstellingen en prestatie indicatoren op een manier dat enkel kader stellend is en vertrouwen voorop staat. Tevens is bij dit cluster gekeken naar het uitvoerend handelen. Hierbij is gesteld dat de mate waarin een activeringscoach gebruik maakt van variatie in handelen eerder zal leiden tot een effectievere beleidsuitvoering, c.q. meer werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten. Dit geldt ook voor de situatie waarin activeringscoaches handelen vanuit het principe *public service motivation* en zich bewust zijn van tegenstrijdigheden in het werk. Werk dat getypeerd wordt als complex en ambigu, en los hiervan wanneer een activeringscoach kampt met werkdruk, zal een negatieve invloed hebben op beleidsuitvoering.

Samenvattend zijn bovenstaande factoren volgens beschreven theorie te vatten in het conceptueel model zoals opgenomen in paragraaf 4.1.

Welke verschillen zijn op te merken tussen de verschillende uitvoerende teams van de afdeling Taskforce Tegenprestatie?

Ondanks dat de verschillen tussen de kenmerken van de doelgroep van de verschillende stadsgebieden minimaal zijn, blijven de verschillen wel aanwezig en kunnen het werk van de activeringscoaches beïnvloeden. In Prins Alexander zijn relatief de minste ontheffingen afgegeven aan werkzoekenden en in Kralingen-Crooswijk de meeste, respectievelijk bijna 12 en 22 procent. Wat betreft het ontbreken van een startkwalificatie scoort de doelgroep van team Stadscentrum het laagst, ongeveer drie op de vier werkzoekenden heeft daar geen startkwalificatie. In Feijenoord ligt dit percentage een stuk hoger, ruim 93 procent. In het gebied Prins Alexander hebben relatief gezien de meeste werkzoekenden eerdere werkervaring en in Kralingen-Crooswijk het minst, daar heeft iets meer dan de helft van de werkzoekenden geen werkervaring. Wat betreft de belemmeringen scoort gebied Delfhaven het laagst, daar hebben het minste aantal werkzoekenden last van psychische en/of lichamelijke belemmeringen. Het tegenovergestelde is aan de hand bij de werkzoekenden van team Hoogvliet, Rozenburg & Pernis, daar hebben de meeste mensen last van dergelijke belemmeringen.

Ook in de caseload zijn verschillen op te merken. Zo kent team Noord de grootste caseload, team Zuid de kleinste. De activeringscoaches van het stadsgebied Stadscentrum hebben de kleinste doelgroep: 974. Het team dat de werkzoekenden in Delfshaven moet begeleiden, heeft de grootste caseload: 3575 werkzoekenden. Relatief gezien zijn in stadsgebied IJsselmonde de meeste werkzoekenden begeleid naar een tegenprestatie, twee derde verricht daar een tegenprestatie. In Prins Alexander ligt dit

percentage het laagst, daar is circa 40 procent van de werkzoekenden aldaar naar een tegenprestatie begeleid.

Wat betreft de werkkenmerken van de activeringscoaches zijn er ook weinig verschillen tussen de verschillende teams. De activeringscoaches in Delfshaven ervaren de minste werkdruk, in Charlois wordt de meeste werkdruk ervaren. Eveneens als de minste werkdruk, geven de activeringscoaches daar ook aan het werk niet tot weinig complex en ambigu te vinden. Dit is anders bij team Stadscentrum. Dat team is koploper als het gaat om de typering van werk als complex en ambigu. Verder schatten de activeringscoaches in dat de meeste vrijwilligersorganisaties te vinden bij het team HiSOs en de minste organisaties vindt men in Noord.

Wat is de relatie tussen de waargenomen persoonlijke eigenschappen van de werkzoekenden en de uitvoering van het beleid?

Uit het onderzoek is gebleken dat er een verband bestaat tussen de persoonlijke factoren van een werkzoekende en de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie. Niet elk onderdeel is hierbij even sterk of vertoont significantie. Op specifiek niveau blijkt dat een oudere werkzoekende eerder te activeren is tot het verrichten van een tegenprestatie dan een jongere werkzoekende. Eventuele werkervaring is ook van positieve invloed op de beleidsuitvoering. Wanneer er sprake is van eerdere werkervaring zal dit leiden tot een effectievere beleidsuitvoering. Het persoonlijk doel en vermogen van de werkzoekende is van negatieve invloed. Indien werkzoekenden een duidelijk doel voor ogen hebben én het vermogen om dit doel te bereiken, zal dit niet leiden tot meer werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten. Ook eventuele belemmeringen zijn van negatieve invloed op de beleidsuitvoering. Voor zowel lichamelijke als psychische belemmeringen geldt dat de aanwezigheid hiervan eerder op zich zal laten wachten dan wanneer er geen sprake is van een van deze of beide belemmeringen.

Wat is de relatie tussen de aanwezigheid van vrijwilligersorganisaties en de uitvoering van beleid?

Uit de statistiek blijkt dat er een significant positief verband bestaat tussen de aanwezigheid van vrijwilligersorganisaties en de uitvoering van het beleid. Indien er meer vrijwilligersorganisaties zijn in de omgeving is het gemakkelijker om de werkzoekenden te activeren naar een tegenprestatie en dat zal dan ook leiden tot meer werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten.

Wat is de relatie tussen de waargenomen organisatie kenmerken en de uitvoering van beleid?

Er bestaat een relatie tussen de kenmerken van de organisatie en de beleidsuitvoering. Anders gezegd, het maakt uit hoe de organisatie is ingericht en hoe men handelt voor het aantal geregistreerde tegenprestaties. Dit verband wordt wel aangemerkt als negatief. Voornamelijk uit de statistische resultaten blijkt dat er een negatief verband bestaat tussen de ervaren werkdruk en het aantal geregistreerde tegenprestaties. Indien er meer werkdruk wordt ervaren door de activeringscoaches zullen er minder geregistreerde tegenprestaties volgen. Ook op het gebied van klantcontactmomenten is een negatief verband gevonden. Het blijkt dat werkzoekenden die minder vaak worden gesproken eerder een tegenprestatie verrichten, dan de werkzoekenden die vaker worden gesproken. Dezelfde

conclusie gaat opmerkelijk genoeg ook op bij de positieve bejegening jegens werkzoekenden. Een dergelijke bejegening zal niet eerder leiden tot meer geregistreerde tegenprestaties. Werk dat wordt gekenmerkt als complex en ambigu blijkt daarentegen wel een positief verband te kennen met de beleidsuitvoering. Activeringscoaches die het werk als complex en ambigu ervaren leiden meer werkzoekende toe naar een tegenprestatie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat activeringscoaches die het werk op deze manier ervaren, meer plezier halen uit hun werk wat ten gunste komt van de beleidsuitvoering. Met andere woorden, complexiteit en ambiguïteit hoeven niet altijd negatieve associaties op te roepen.

Welke aanbevelingen volgen uit het onderzoek?

De aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek zijn opgenomen in paragraaf 7.3.

7.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek is een antwoord getracht te geven op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke factoren zijn van invloed op de uitvoering van het beleid omtrent de Rotterdamse tegenprestatie?

Concluderend kan gesteld worden dat de volgende factoren een positieve invloed hebben op de beleidsuitvoering. Allereerst de leeftijd waarbij geldt dat met significantie (met 90% betrouwbaarheid) is aangetoond dat oudere werkzoekenden eerder resulteren in meer tegenprestaties, dan jongere werkzoekenden. Ten tweede is de werkervaring van een werkzoekende van positieve significante invloed. Indien een werkzoekende werkervaring heeft, leidt dit eerder tot een geregistreerde tegenprestatie en dus tot een effectieve uitvoering van beleid. Ten derde heeft ook de aanwezigheid van netwerkpartners een positieve invloed. Hoe meer netwerkpartners in de omgeving aanwezig zijn waar vrijwilligers een tegenprestatie kunnen verrichten, hoe meer geregistreerde tegenprestaties. En ten slotte blijkt de manier hoe een activeringscoach het werk typeert ook van positieve invloed. Wanneer men het werk typeert als complex en ambigu leidt dat eerder tot meer geregistreerde tegenprestaties, dan wanneer men het werk niet op deze manier typeert.

Ook de volgende factoren zijn van invloed, maar dan wel van een negatieve invloed. Met andere woorden: de aanwezigheid van de volgende factoren leidt eerder tot minder geregistreerde tegenprestaties. Dit zijn allereerst de klantcontactmomenten – meer contactmomenten met werkzoekenden leiden niet tot meer geregistreerde tegenprestaties –, positieve bejegening jegens de werkzoekenden en ervaren werkdruk van een activeringscoach. Daarnaast spelen ook de psychische en lichamelijke belemmeringen een rol. Wanneer hier sprake van is, beperkt dit de activering van een werkzoekende en leidt dit niet eerder tot een geregistreerde tegenprestatie. Ten slotte speelt ook een individueel persoonlijk doel en het vermogen van een werkzoekende om dat doel te bereiken een rol bij de beleidsuitvoering. Wanneer er bij werkzoekende van beide facetten sprake is, leidt dit juist niet eerder tot een geregistreerde tegenprestatie. Hiermee belemmert deze factor de beleidsuitvoering.

7.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten en conclusies van dit onderzoek volgen er drie aanbevelingen. Hierbij richt een aanbeveling zich op de beleidsuitvoering in het kader van de Rotterdamse tegenprestatie, een aanbeveling op het wetenschappelijke karakter van differentiatie in de doelgroep en de derde op de effecten van de netwerkpartners.

7.3.1 Sturen op frequente en kwalitatieve registratie voor optimaal maatwerk

Uit de resultaten van dit onderzoek is onder andere gebleken dat een positieve bejegening jegens de doelgroep niet per definitie resulteert in meer geregistreerde werkzoekenden die een tegenprestatie verrichten. Hetzelfde geldt voor een verhoging van het aantal klantcontactmomenten, want meer contacten met een werkzoekende leidt niet direct sneller tot het uitvoeren van een tegenprestatie. Deze resultaten laten zien dat het uitvoerend handelen op dit moment niet altijd aansluit bij de individuele wensen van de werkzoekende. Daarbij maakt dit ook kenbaar dat de contactmomenten die plaatsvinden kwalitatief van goede aard moeten zijn en moeten aansluiten bij de wensen van een werkzoekende. Immers, meer klantcontactmomenten kunnen de beleidsuitvoering belemmeren.

Om dit te bereiken is het zaak dat de activeringscoaches kennis hebben van het dossier van de werkzoekende, zoals ook is aangegeven door de respondenten in de interviews. Meer kennis van de werkzoekende zal leiden tot beter maatwerk en het gebruik van de juiste bejegening welke aansluit bij de wensen en behoeften van werkzoekenden, zo luidt het adagium. Enkel sturing vanuit het management voor het opdoen van kennis van het dossier van een werkzoekende, zal mogelijk niet voldoende zijn vanwege de vrijblijvendheid hiervan. Bovendien is de dossierkennis afhankelijk van de inhoud van een dossier. Gedurende dit onderzoek bleek dat dossiers veelal onvoldoende gevuld zijn. Het is bijvoorbeeld niet altijd helder of en met welke belemmeringen een werkzoekende te maken heeft; wat de afkomst is van een werkzoekende; of er sprake is van werkervaring en welke ervaring dat dan is, et cetera. Frequentere registratie c.q. dossiers kloppend maken is een pré. Het moet echter niet alleen blijven bij frequentere registratie. Hier geldt immers dat de kwaliteit van de data slechts zo goed is als hoe men het registreert. Het draait daarom niet enkel *om* het registreren, maar ook om *hoe* men de data registreert. Bijvoorbeeld, enkel het aangeven van een lichamelijke belemmering kan onvoldoende zijn wanneer het gaat om een lichamelijke belemmering dat een werkzoekende kan beperken in het verrichten van een tegenprestatie.

Het advies is daarom om vanuit het management intensiever te sturen op de manier van registratie ten behoeve van het bereiken een frequentere en kwalitatief hoogwaardige registratie. Dit heeft drie voordelen. Allereerst geeft dit meer inzicht in de situatie en de kenmerken van een werkzoekende. Doordat onderzoek heeft uitgewezen wat sociale activering stimuleert, dan wel belemmert, kan een activeringscoach zich aanpassen aan de situatie van een werkzoekende. Daarnaast kunnen groepen werkzoekenden door complete dossiers worden vergeleken waardoor de dienstverlening kan worden doorontwikkeld, bijvoorbeeld in het kader van differentiatie. Ten slotte geven complete dossiers informatie voor de activeringscoach om het werk beter te kunnen doen wat resulteert in meer werkzoekenden die geactiveerd worden tot het verrichten van een tegenprestatie.

7.3.2 Nader onderzoek naar (effecten van) differentiatie

Beleid rondom de tegenprestatie is al vele jaren onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie. Ditzelfde geldt ook voor de inzet van financiële middelen binnen het openbaar bestuur en de effecten van deze inzet. Binnen de sociale activering kunnen vraagtekens geplaatst worden of de doelgroep, gezien hun kenmerken en grote afstand tot de arbeidsmarkt, ooit wel de stap kan zetten naar een reguliere betaalde baan. Het lijkt daarom logischer om de doelgroep zodanig te differentiëren dat er meer aandacht wordt besteed aan werkzoekenden waarbij de verwachting is dat zij meer kans hebben op re-integratie in de arbeidsmarkt.

Eén van de conclusies van het onderzoek is dat er een significant verband bestaat tussen de leeftijd van een werkzoekende en de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie. Al hoewel dit geen zeer sterk verband is, geldt hier wel dat een oudere werkzoekende eerder te activeren is tot een tegenprestatie dan een jongere werkzoekende. Tegelijkertijd is vanuit de nieuwe Rotterdamse coalitie van VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en SGP-CU de wens uitgesproken om werkzoekenden met een uitkering van 65 jaar en ouder vrij te stellen van de sollicitatieplicht. In hoeverre deze leeftijdsdifferentiatie doorwerkt in daadwerkelijk beleid, is nog onduidelijk. Daarbij blijkt ook uit interviews dat de wens bestaat om de dienstverlening voor de doelgroep van de tegenprestatie aan te passen naar gelang de leeftijd van de werkzoekenden. Respondenten stellen in dit kader, impliciet in lijn met het coalitieakkoord, voor om contactmomenten met oudere werkzoekenden te reduceren.

Het aangetoonde verband dat een oudere werkzoekende vaak eerder toe te leiden is naar een tegenprestatie, staat daarmee haaks op hetgeen de wens is vanuit de respondenten en coalitieakkoord. Differentiatie in de dienstverlening is daarom niet per definitie een effectief middel om meer werkzoekenden te laten uitstromen naar regulier betaalde arbeid. Het is daarom zaak om nader onderzoek te verrichten naar het verband tussen de leeftijd van een werkzoekende en zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt. Dit is een ander vraagstuk dan in dit onderzoek aan het licht is gekomen. Daarbij is ook het advies om dit onderzoek enkel te richten op de oudste groep werkzoekenden. In de doelgroep van Taskforce Tegenprestatie is anno 2018 ruim 5.000 ouder dan 60 jaar waarvan circa 750 werkzoekenden 65 jaar en ouder.

Eventueel kan al middels een pilot de dienstverlening aangepast worden voor deze groep werkzoekenden wat begeleid kan worden met een onderzoek. Op die manier kan geconcludeerd worden of differentiatie op basis van leeftijd daadwerkelijk efficiënter kan zijn. Het is echter maar de vraag wat de maatschappelijke en individuele effecten zijn wanneer deze groep werkzoekenden amper tot niet benaderd wordt voor sociale activering en niet extra dienstverlening krijgen aangeboden als stimulans om weer mee te doen in de Rotterdamse samenleving.

7.3.3 Investeren in netwerkpartners

Uit het onderzoek blijkt dat het verband tussen het aantal netwerkpartners waar werkzoekenden een tegenprestatie kunnen verrichten en het aantal geregistreerde tegenprestaties, een sterk positief

verband is. Hoe meer organisaties er van dit soort organisaties in de omgeving zijn, hoe meer geregistreerde tegenprestaties luidt de conclusie. Een logische, maar zeer belangrijke conclusie. Dit maakt de beleidsuitvoering in een zekere mate afhankelijk van deze organisaties. Dit is ook goed te merken in de samenwerking met de welzijnspartijen in elk van de veertien Rotterdamse stadsgebieden. Een samenwerking dat voortkomt uit een Europese openbare aanbestedingsprocedure en waarbij de financiering mede wordt bepaald op basis van het aantal begeleide werkzoekenden, meer hierover in hoofdstuk 2. De beleidsuitvoering is hierdoor voor een gedeelte afhankelijk van deze organisaties en deze afhankelijkheid zal in de toekomst mogelijk nog groter worden. Immers, het laaghangend fruit is als eerste geplukt. Het grootste gedeelte van de doelgroep is inmiddels gesproken en begeleid naar een geregistreerde tegenprestatie. De groep die overblijft is waarschijnlijk moeilijker te activeren. De rol van de welzijnspartijen en andere netwerkorganisaties wordt daarmee belangrijker. Het advies is daarom om te investeren in de grootte van het netwerk. Let wel, dit onderzoek is enkel gericht op de aanwezigheid van dergelijke organisaties en is niet ingegaan op de inhoudelijke samenwerking. Puur investeren in de grootte van het netwerk is niet voldoende, ook de inhoud van de samenwerking dient te zijn gewaarborgd. Dit vraagt om meer inzet van relatiebeheerders vanuit de gemeentelijke organisatie.

7.4 Reflectie

In deze paragraaf is een reflectie op dit onderzoek uiteengezet. De reflectie richt zich op drie pijlers van dit onderzoek, te weten: reflectie op de theorie, reflectie op de gebruikte methoden en reflectie op de resultaten.

Allereerst een reflectie op de theorie. Een gedeelte van de gebruikte theorie voor dit onderzoek, zoals uiteengezet in het tweede hoofdstuk, blijkt in de praktijk niet op te gaan. In de Rotterdamse context is namelijk het tegendeel bewezen: veronderstelde verbanden zijn niet aangetoond, of blijken tegengesteld te werken in deze specifieke praktijk. Door de conclusie dat het verband tussen leeftijd en het verrichten van een tegenprestatie – zoals weergegeven in Fugate et al., 2004; Kanfer et al., 2001; Wanberg et al., 1996 – tegengesteld is, worden deze theorieën in de Rotterdamse praktijk verworpen. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de conclusie van Fenger & Strüwer uit 2016, ook dit veronderstelde verband bleek in Rotterdam tegengesteld. Een ander voorbeeld is het vastgestelde verband van de mate van vertrouwen vanuit een manager in de medewerker dat zal leiden tot betere prestaties (Bijlsma-Frankema, 2007), dat verband is in deze context niet aangetoond. Hierbij dient wel benoemd te worden dat de gebruikte theorie veelal gericht is op re-integratie. In veel gevallen gaat het niet om het activeren van werkzoekenden naar een tegenprestatie of anderszins, maar om de toeleiding naar regulier betaald werk. Dit terwijl de tegenprestatie geen re-integratiemiddel is en juist bedoeld is voor werkzoekenden die geen re-integratievoorzieningen meer krijgen omdat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. Theorie specifiek gericht op sociale activering ontbreekt veelal, daarom is er uitgeweken naar theorie over re-integratie. Dit zorgt ervoor dat er een bepaalde nuance aangebracht dient te worden in deze reflectie op de theorie. Daarbij roept dit ook de noodzaak op voor meer onderzoek naar middelen en instrumenten die werken bij sociale activering. Tevens is de keuze voor een dergelijke theorie inherent gelinkt aan de normatieve opvatting van de onderzoeker. Er is immers gekozen voor theorie welke

voornamelijk gericht is op re-integratie, waar theorie over participatie ook een rol had kunnen vervullen. Dit brengt een bepaald type discussie met zich mee of een tegenprestatie niet als participatiemiddel gezien moet worden, dan wel als re-integratie.

Ten tweede de reflectie op de methodiek. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode *mixed methods research*. Door gebruik te maken van deze onderzoeksmethode is vanuit verschillende invalshoeken de centrale onderzoeksvraag benaderd. Echter, zowel het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek als het kwalitatieve gedeelte zijn in dezelfde tijdspanne uitgevoerd. Hierdoor zijn aangetoonde verbanden uit het een niet getoetst op dieper nagevraagd in het ander. Dit was wel zinvol geweest, zeker bij de verbanden uit het kwantitatieve gedeelte die niet resulteerde uit de interviews. Een tweede kanttekening aangaande de onderzoeksmethodiek is gericht op de vraag over ervaren complexiteit en ambiguïteit in het werk. De gebruikte theorie van onder andere Polstra (2014) concludeert dat een ambtenaar in de uitvoering een bepaald type vakmanschap moet hanteren om met de complexe en tegenstrijdige werkzaamheden om te gaan. Dit impliceert dat werkzaamheden sowieso al complex en tegenstrijdig zijn en dat de vraag moet zijn of een uitvoeringsambtenaar hiermee om kan gaan. Die vraag is echter niet gesteld in dit onderzoek. Er is enkel gevraagd of de respondenten het werk als complex ervaren en tegenstrijdigheden en dubbelzinnigheden ervaren in het werk. Hoewel dit een wezenlijk andere vraag is, komt het nagenoeg wel op hetzelfde neer. Ook deze vraag blijft van normatieve aard. Een respondent beantwoordt de vraag altijd met een bepaalde intentie en zal daarbij dus ook beoordelen of het om kan gaan met deze werkkenmerken.

Ten slotte de reflectie op de resultaten. In het verlengde van de bovenstaande dient in ogenschouw genomen te worden dat het aantal respondenten in de verschillende teams niet gelijk is. Dit heeft onder andere te maken met het verschil in het aantal werkzame activeringscoaches in de verschillende teams. Desondanks kan dit wel invloed hebben op de resultaten. Het kan daardoor zijn dat een enkele respondent de resultaten van een bepaald gebied beïnvloedt. Dit kan mede de reden zijn dat in sommige teams een verband wel is aangetoond en in andere gebieden niet.

Referenties

- Aa, P. van der (2012). *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. (Academisch proefschrift). [<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/256080>] Geraadpleegd op: 22 maart 2018.
- Aa, P.H.J. van der (2012). *Evaluatie pilots Full Engagement augustus 2011-augustus 2012*. Rotterdam: Sociaal-wetenschappelijke afdeling, Gemeente Rotterdam.
- Aa, P.H.J. van der, Anschütz, J.M. & Jagmohansingh, S. (2014). *Bouwstenen voor evaluatie: Literatuurverkenning naar plausibele uitkomsten van het programma Maatschappelijke inspanning*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam – Onderzoek en Business Intelligence.
- Ahmady, G.A., Mehrpour, M., Nikooravesh, A. (2016). Organizational Structure. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* (230), 455-462.
- Anschütz, J.M., Haan, C. de, Libregts, I., Meima, B. & Zeele, S. van (2016). *Opbrengsten en kosten van de tegenprestatie: de wijk Bloemhof als case*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam – Onderzoek en Business Intelligence.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (18:4), 543-571.
- Austin, J.E. (2000). Strategic Collaboration Between Nonprofits and Business. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (29:1), 69-97.
- Arnoldus, R. & Hofs, J. (2014) 'Verplicht Vrijwillig': Een onderzoek naar de verplichte tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden. Rotterdam: WMO Werkplaats Rotterdam.
- Bannink, D., Six, F. & Wijk, E. van (2015). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In: Hupe, P.L., Hill, M. & Buffat, A. (Eds.). *Understanding Street-level Bureaucracy*. (pp. 205-226). Bristol: Policy Press.
- Beer, P.T. de (2005). Oude thema's in een nieuwe eeuw. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (21:1), 5-6.
- Behncke, S., Frölich, M. & Lechner, M. (2009). Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes? *Journal of the Royal Statistical Society* (173:1), 67-92.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in Beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Berg, C. van den, Blommaert, L., Bijleveld, C. & Ruiters, S. (2017). Veroordeeld tot (g)een baan: hoe delict- en persoonlijkheidskenmerken arbeidsmarktkansen voor veroordeelden beïnvloeden. *Tijdschrift voor Criminologie* (59:1), 113-135.
- Berkel, R. van & Knies, E. (2016). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. *Social Policy Administration* (50:1), 59-78.
- Berzonsky, M.D. & G.R. Adams (1999). Reevaluating the Identity Status Paradigm: Still Usefull after 35 Years. *Developmental Review* (19:4), 557-590.
- Bijlsma-Frankema, K. (2007). Controle is goed, vertrouwen is beter. *Gids voor Personeelsmanagement* (86:2), 8-13.
- Bleijenbergh, I.L. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Bouwman-Van 't Veer, M., Knijn, T. & Berkel, R. van. (2011). *Activeren door participeren. De meerwaarde van de Wet maatschappelijke ondersteuning voor re-integratie van mensen in de bijstand*. Utrecht: Movisie.
- Burt, R.S. (1997). The Contingent Value of Social Capital. *Administrative Science Quarterly* (42:2), 339-365.
- Bus, A., De Vries, C. & Van Zeele, S. (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling: Rotterdam.
- Bramsen, I., Tomesen, I., Voorham, T. & Miedema, H. (2011). Activating Welfare Recipients with Health Complaints: Reasons for Failure of a Cognitive Training Programme. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* (20:1), 57-75.
- Brodkin, E.Z. (2015). The inside story: street-level research in the US and beyond. In: Hupe, P.L., Hill, M. & Buffat, A. (Eds.). *Understanding Street-level Bureaucracy*. (pp. 25-42). Bristol: Policy Press.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E.F. ten & Enserink, B. (2013). Organizing the Policy Analysis Process. In: Thissen, W.A.H. & Walker, W.E. (Eds.). *Public Policy Analysis: New Developments*. (pp.133-150). New York: Springer.
- Cats, R. (2015, 28 december). 'Wie zelf geen baantje kan vinden, moet papier prikken.' *Financieel Dagblad*. [<https://fd.nl/economie-politiek/1133296/wethouder-struijvenberg-wie-zelf-geen-baantje-kan-vinden-moet-papier-prikken-in-de-straten-van-rotterdam>].
- Coalitieakkoord (2018). *Nieuwe energie voor Rotterdam. Coalitieakkoord 2018-2022*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Coelho, P.S. & Henseler, J. (2012). Creating Customer Loyalty through Service Customization. *European Journal of Marketing* (46:3/4), 331-336.
- Considine, M. (2000). Selling the Unemployed: the Performance of Bureaucracies, Firms and Non-profits in the New Australian "Market" for Unemployment Assistance. *Social Policy & Administration* (34:3), 274-295.
- Dagevos, J., Andriessen, I., Nievers, E. & Boog, I. (2007). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Davies, M. & Schlitzer, B. (2008). The impracticality of an international "one size fits all" corporate governance code of best practice. *Managerial Auditing Journal* (23:6), 532-544.
- Dercksen, W.J., Luijk, E.W. van & Hoed, P. van (1990). *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Donkersgoed, L. van. (2009). Moral dilemmas in social legal work: a professional is not a jukebox. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* (18:2), 43-60.
- Dorenbos, R. & Niekerk, M. van (2014). *Vrijwilligerswerk door bijstandsccliënten: Een verkennend onderzoek naar de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Platform31.
- Eeten, M.J.G. van (2001). Recasting Intractable Policy Issues: The Wider Implications of The Netherlands Civil Aviation Controversy. *Journal of Policy Analysis and Management* (20:3), 391-414.
- Eijck, G. van & Naafs, S. (2018, 14 maart). Rotterdamse Melkertbanen. *De Groene Amsterdammer*. [<https://www.groene.nl/artikel/rotterdamse-melkertbanen>].
- Eikenaar, T., Rijk, A.E. de & Meershoek, A. (2016). What's in a Frame? How Professionals Assess Clients in Dutch Work Reintegration Practice. *Social Policy & Administration* (50:7), 767-786.
- Farrell, C. & Bryant, W. (2009). Voluntary work for adults with mental health problems: a route to inclusion? A review of the literature. *British Journal of Occupational Therapy* (7:4), 163-173.

Fenger, H.J.M. & Strüwer, T. (2016). *De effecten van klantcontacten in de Participatiewet: Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam – Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Firth, M.A. & Rui, O.M. (2012). Does One Size Fit All? A Study of the Simultaneous Relations Among Ownership, Corporate Governance Mechanisms, and the Financial Performance of Firms in China. In: Boubaker, S., Nguyen, B.D. & Nguyen, D.K. (Eds.). *Corporate Governance: Recent Developments and New Trends*. (pp.29-58). Berlin: Springer.

Fugate, M., Kinicki, A.J. & Ashforth, B.E. (2004). Employability: A Psycho-Social Construct, Its Dimensions, and Applications. *Journal of Vocational Behaviour* (65:1), 14-38.

Fuller, S., Kershaw, P. & Pulkingham, J. (2008). Constructing 'active citizenship': single mothers, welfare, and the logics of voluntarism. *Citizenship Studies* (12:2), 157-176.

Geest, M. van der (2017, 26 september). Is een verlaging van de zorgpremie realistisch of een pr-stunt? *De Volkskrant*. [<https://www.volkskrant.nl/wetenschap/is-een-verlaging-van-de-zorgpremie-realistisch-of-een-pr-stunt~a4518609/>].

Gemeente Rotterdam. (2014a). *Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2014b). *#Kendoe: Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2014c). *Inrichtingsplan Taskforce Tegenprestatie*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2015a). *Plan van Aanpak Tegenprestatie – Aan de slag voor je uitkering*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2015b). *Sterker door Werk. Beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2018a). *Eindstand Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018. 4 jaar #Kendoe*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2018b). *De Staat van de Stad 2018. Feiten en cijfers over Rotterdam*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2018c). *Jaarplan Taskforce Tegenprestatie 2018*. Rotterdam.

Gier, E. de. (2010). Activering van langdurig werklozen in de bijstand. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (26:3), 306-315.

Gier, E. de, Miedema, F., Grevel, S. & Vrieze, G. (2008). *Onder druk wordt alles vloeibaar: Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt*. Den Haag: Nicis Institute.

Gils, M. van & Klijn, E.H. (2007). Complexity in Decision Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making. *Planning Theory & Practice* (8:2), 139-159.

Groeneveld, S. & Steijn, A.J. (2009). Arbeidsmarkt, werving en selectie. In: Groeneveld, S. & Steijn, A.J. (Eds.). *Strategisch HRM in de publieke sector*. (pp.77-102). Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU.

Haenen, J. (2012). *De tegenprestatie. Een onderzoek naar verplichte arbeid in de WWB*. (Masterthesis). [<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=131751>].

Haegens, K. (2018, 7 januari). Het gaat goed met de Nederlandse economie, moet het kabinet dan niet juist nu bezuinigen? *De Volkskrant*. [<https://www.volkskrant.nl/economie/-het-gaat-goed-met-de-nederlandse-economie-moet-het-kabinet-dan-niet-juist-nu-gaan-bezuinigen~a4555628/>].

- Hansen, H.T., Lundberg, K. & Syltevik, L.J. (2018). Digitalization, Street-level Bureaucracy & Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration* (52:1), 67-90.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Have, W.D. ten (2005). Organisatiebesturing: het managementproces als basis voor onderscheidend vermogen. *Management Executive*, 34-38.
- Heijne, S. (2018). *Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u*. Amsterdam: De Correspondent.
- Heikkilä, M. (1999). A Brief Introduction to the Topic. In: O'Conghaile, W. (Ed.). *Linking Welfare and Work*. (pp.5-12). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hekelaar, A., Moors, F. & Wentink, T. (2014). *De basis op orde: Evaluatie onderzoek Sociale Teams Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam – Onderzoek en Business Intelligence.
- Hill, M. & Hupe, P.L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hoekstra, L., Looij-Jansen, P. van de, Mandos, E. & Vos, A. de (2017). *LVB in gemeentelijk beleid en praktijk*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam – Onderzoek en Business Intelligence.
- Hoeve, J. (2017). Nog steeds veel te ingewikkeld. *Sprank*, 28-30.
- Hommel, K. & Rohmensen, G.J. (2015, 27 oktober). Rotterdam door Lonely Planet getipt als topbestemming in 2016. *Trouw*. [<https://www.trouw.nl/home/rotterdam-door-lonely-planet-getipt-als-topbestemming-in-2016-a6dba890/>].
- Hoogland, A. & Sentel, J. (2015). *Juryrapport NRW Jaarprijs 2015. Markthal Rotterdam*. Utrecht: Nederlandse Raad Winkelcentra.
- Huxman, C. & Macdonald, D. (1992). Introducing Collaborative Advantage: Achieving Inter-organizational Effectiveness through Meta-strategy. *Management Decision* (30:3), 50-56.
- Jacobs, G. (2008). Participatie en empowerment in de gezondheidsbevordering: Professionals in de knel tussen ideaal en praktijk? *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* (4), 29-39.
- Johnson, R.B. & Onwuegbuzie, A.T. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher* (33:7), 14-26.
- Jonge, J. de & Schaufeli W.B. (1998). Job characteristics and employee well-being: a test of Warr's Vitamin Model in health care workers using structural equation modelling. *Journal of Organizational Behavior* (19), 387-407.
- Jonge, J. de, Blanc, P. & Schaufeli, W.B. (2007). Psychosociale werkstressmodellen. In: Schaufeli, W.B. & Bakker, A. (Eds.). *De psychologie van arbeid en gezondheid*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Josten, E. (2010). *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baan kwaliteit 1992-2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kampen, T. (2013). De geluksmachine loopt vast op eigen kracht. In: Kampen, T., Verhoeven, I. & Verplanke, L. (Eds.). *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot een nieuwe publieke moraal*. (pp.91-109). Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Kanfer, R., Wanberg, C.R. & Kantrowitz, T.M. (2001). Job Search and Employment: A Personality-Motivational Analysis and Meta-Analytic Review. *Journal of Applied Psychology* (86:5), 837-855.
- Karasek, R.A. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly* (24:2), 285-308.

- Kapitein, S.P. (2004). *De integere manager. Over de top, dilemma's en de diamant*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Kellard, K., Honey, N. & McNamara, T. (2015). *Evaluation of Work for the Dole 2014-15*. Department of Employment: Canberra.
- Klamer, H., Dolsma, G. & Braak, J.W. van den (2005). *Perspectief op een participatiemaatschappij. Op weg naar een duurzaam sociaal stelsel*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*. Oxon: Routledge.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. & Termeer C.J.A.M. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration* (73), 437-454.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics* (17), 904-918.
- Koper, H. (2017). *Factsheet Armoede en Schulden*. Den Haag: Platform31.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.
- Kremer, M. (1995). *Het Deense werkgelegenheidsoffensief. Kansen voor zorg en arbeid*. Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn: Utrecht.
- Kremer, M., Van der Meer, J. & Ham, M. (2017). Werkt de zachte hand in de bijstand? *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (4), 5-7.
- Krop, H.A. (2014). *Spinoza, een paradoxale icoon van Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Kruf, T.P. (2016). *De praktijk van Taskforce Tegenprestatie – Een onderzoek naar sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie*. (Masterthesis). [<https://thesis.eur.nl/pub/33067/Kruf-Thomas.pdf>].
- Kruijf, E. de (2016). *Eind Rapportage Adviescommissie Vrijwilligerswerk maart 2016*. Gemeente Rotterdam & Vrijwilligerswerk Rotterdam: Rotterdam.
- Kuiper, C., Heerkens, Y., Balm, M., Bieleman, A. & Nauta, N. (2005). *Arbeid en gezondheid. Preventie, behandeling en reïntegratie: een handboek voor paramedici*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics* (104:2), 352-381.
- Laan, G. van der (2003). De professional als expert in practice-based evidence. *Sociale interventie* (4:12), 5-16.
- Laan, G. van der & Kersten, R. (2007). *Omdat het werkt... Werkzame bestanddelen van een maatschappelijk re-integratieproject*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Leisink, P.M.L. & Steijn, A.J. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* (75:1), 35-52.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: The Russel Sage Foundation.
- Lub, V. (2017a). *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?* Bureau voor Sociale Argumentatie: Rotterdam.
- Lub, V. (2017b). Een zachte hand, maar ook subtiele drang: wat werkt volgens de wetenschap bij participatie? *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (110:4), 27-29.

- Ludwig-Mayerhofer, W., Behrend, O. & Sondermann, A. (2014). Activation, Public Employment Services and their Clients: The Role of Social Class in a Continental Welfare State. *Social Policy & Administration* (48:5), 594-612.
- Lunenburg, F.C. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity* (14:1), 1-8.
- Marinissen, H. (2009). *Onderzoek naar de ervaren werkdruk in SMO-Transpose*. (Scriptie). [<https://bit.ly/2Gi6rIR>]. Geraadpleegd op 28 maart 2018.
- Meer, J. van der & Ham, M. (2017). De retoriek van de dwang – activering in Rotterdam. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (4), 11-17.
- Musheno, M. & Maynard-Moody, S. Playing the rules: discretion in social and policy context. In: Hupe, P.L., Hill, M. & Buffat, A. (Eds.). *Understanding Street-level Bureaucracy*. (pp. 169-186). Bristol: Policy Press.
- Nibud (2010). *Zonder werk; de financiële gevolgen van werkloosheid*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nightingale, D.S. (2005). Overview of Welfare Reform. In: Savas, E.S. (Ed.). *Managing Welfare Reform in New York City*. (pp.18-55). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nixon, R. (1969). *Weekly compilation of Presidential Documents – volume 5, number 32*. Washington.
- Ohls, C. (2017). A Qualitative Study Exploring Matters of Ill-being and Well-being in Norwegian Activation Policy. *Social Policy & Society* (16:4), 593-606.
- Paul, K.I. & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior* (74:3), 264-282.
- Pennen, T. van der (2003). *Sociale activering: Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag
- Perry, J.L. & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 367-373.
- Polstra, L. (2011). *Laveren tussen belangen*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid.
- Polstra, L., Vanschoren, J., Berkel, R. van & Emmerik, M. van (2014). *Ongedeeld, verbindend vakmanschap*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid.
- Prast, L. & Elshout, J. (2012). Ik ben tenminste nog een roker. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (3), 10-13.
- Regerakkoord VVD-CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid – conceptversie*. Den Haag.
- Roloff, J. (2008). Learning from Multi-Stakeholder Networks: Issue-Focussed Stakeholder Management. *Journal of Business Ethics* (82), 233-250.
- Russo, F. (2009). *Causality and Causal Modelling in the Social Sciences*. New York: Springer.
- Ryan, M. (2016). Managing the Team. *Libraries and the Academy* (16:2), 219-223.
- Schonewille, A. (2015). *What activation practitioners do: An ethnomethodological study about activation as it is accomplished in practice by activation practitioners*. (Academisch proefschrift). [<http://dare.ubvu.vu.nl/handle/1871/52684>] Geraadpleegd op: 19 maart 2018.
- Schwartz, K. (2017, 11 november). Het afschaffen van de dividendbelasting scheelt een hoop administratieve rompslomp. *Trouw*. [<https://www.trouw.nl/home/het-afschaffen-van-de-dividendbelasting-scheelt-een-hoop-administratieve-rompslomp--acf17915/>].

- Shiri, S., Anvari, A. & Soltani, H. (2014). An Assessment of Readiness Factors for Implementing ERP Based on Agility (Extension of Mckinsey 7s Model). *International Journal of Management, Accounting and Economics* (1:3), 229-246.
- Singh, A. (2013). A Study of Role of McKinsey's 7s Framework in Achieving Organizational Excellence. *Organization Development Journal* (31:3), 39-50.
- Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. *Business Credit* (97:6), 27-32.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Tijdschrift voor kwalitatief onderzoek* (14:3), 5-12.
- Smeets, M.D.D. & Kruf, T.P. (2017). *Vijf jaar tegenprestatie in Rotterdam – De zin en onzin*. Gemeente Rotterdam: Rotterdam.
- Spera, C., Ghertner, R., Nerino, A. & DiTommaso, A. (2013). *Volunteering as a Pathway to Employment: Does Volunteering Increase Odds of Finding a Job for Out of Work?* Washington: Corporation for National and Community Service, Office of Research and Evaluation.
- Spradley, J.P. (1980). *Participant Observation*. New York City: Henry Holt, Rinehart and Wilston Company.
- Steijn, A.J. (2006). Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak? Over ambtenaren en hun motivatie. *Tijdschrift voor HRM* (4), 69-84.
- Steijn, A.J., Kuipers, B. & Witte, M. de (2009). Human Resource Management in een publieke context. . In: Groeneveld, S. & Steijn, A.J. (Eds.). *Strategisch HRM in de publieke sector*. (pp.3-29). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Swanborn, P.G. (2013). *Case studies. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review* (25:3), 267-281.
- Thorén, K.H. (2008). *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Göteborg: Intellecta Docusys.
- Tromp, J. (2018, 14 februari). Ruud Lubbers (1939-2018): medevormgever van het Nederland zoals we het vandaag kennen. *De Volkskrant*. [<https://www.volkskrant.nl/4569658>].
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking Literature About Determinants of Network Effectiveness. *Public Administration* (88:2), 528-550.
- Tweede Kamer (2011). *Memorie van toelichting nr. 3*. Den Haag.
- Verbakel, E. (2014). Toenemende publieke steun voor meer eigen verantwoordelijkheid in de zorg? *Bestuurswetenschappen* (68:3), 5-23.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). *Drie decentralisaties*. Den Haag.
- Verschuren, P.J.M. (2010). Case study as a research strategy: Some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology* (6:3), 121-139.
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Wanberg, C.R. (2012). The Individual Experience of Unemployment. *Annual Review of Psychology* (63:3), 369-396.
- Wanberg, C.R., Hough, L.M. & Song, Z. (2002). Predictive Validity of a Multidisciplinary Model of Reemployment Success. *Journal of Applied Psychology* (87:6), 1100-1120.

- Wanberg, C.R., Watt, J.D. & Rumsey, D.J. (1996). Individuals without Jobs: An Empirical Study of Job-Seeking Behavior and Reemployment. *Journal of Applied Psychology* (81:1), 76-87.
- Westerveld, M. (2017). De tegenprestatie, analyse en rechtsvragen. *Tijdschrift Recht en Arbeid* (7), 1-9.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018a). *Prins Alexander*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/prins-alexander]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018b). *Noord*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/noord]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018c). *Hillegersberg-Schiebroek*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/hillegersberg-schiebroek]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018d). *Overschie*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/overschie]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018e). *Kralingen-Crooswijk*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/kralingen-crooswijk]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018f). *Stadscentrum*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/rotterdam-centrum]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018g). *Delfshaven*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/delfshaven]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018h). *Charlois*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/charlois]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018i). *Hoogvliet*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/hoogvliet]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018j). *IJsselmonde*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/ijsselmonde]. 3 juli 2018.
- Wijkprofiel Rotterdam. (2018k). *Feijenoord*. [https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam/feijenoord]. 3 juli 2018.
- Willen, S. (2018, 12 april). 134,6 Miljoen extra voor bijstand in nieuwe raming voor 2018. *Binnenlands Bestuur*. [https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/134-6-miljoen-extra-voor-bijstand-in-nieuwe.9585785.lynkx].
- Williams, M.H. (1954). Reviewed work: The Political System by David Easton. *Philosophy and Phenomenological Research* (15:1), 131-132.
- Zandvliet, K., Gravesteijn, J., Tanis, O., Collewet, M. & Jong, N. de. (2011). *Procesanalyse re-integratie. Reconstructie van re-integratiedienstverlening*. Rotterdam: SEOR.

Bijlagen

1. Indeling Taskforce Tegenprestatie

Rotterdam Noord – Teammanager 1	Rotterdam Midden – Teammanager 2	Rotterdam Zuid – Teammanager 3
<p>Prins Alexander</p> <ul style="list-style-type: none">- 6 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners	<p>Stadscentrum</p> <ul style="list-style-type: none">- 3 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners	<p>Hoogvliet, Rozenburg & Pernis</p> <ul style="list-style-type: none">- 3 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners
<p>Noord</p> <ul style="list-style-type: none">- 5 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners	<p>Delfshaven</p> <ul style="list-style-type: none">- 10 activeringscoaches- 3 administratieve ondersteuners	<p>IJsselmonde</p> <ul style="list-style-type: none">- 7 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners
<p>Hillegersberg, Overschie & Schiebroek</p> <ul style="list-style-type: none">- 4 activeringscoaches- 1 administratieve ondersteuners	<p>Charlois</p> <ul style="list-style-type: none">- 7 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners	<p>Feijenoord</p> <ul style="list-style-type: none">- 14 activeringscoaches- 4 administratieve ondersteuners
<p>Kralingen-Crooswijk</p> <ul style="list-style-type: none">- 5 activeringscoaches- 2 administratieve ondersteuners		

2. Vragenlijst

Beste collega,

Als onderdeel van mijn afstuderen binnen de afdeling doe ik onderzoek naar de factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het beleid van de Rotterdamse tegenprestatie. Hiervoor ben ik benieuwd naar jouw mening. Ik verzoek je vriendelijk om onderstaande vragen in te vullen. Dit zal niet meer dan 5 minuten duren.

Alvast bedankt!

1. In welk team ben je werkzaam?

- a. Prins Alexander
- b. Noord
- c. Hillegersberg-Schiebroek & Overschie
- d. Kralingen-Crooswijk
- e. Stadscentrum
- f. Delfshaven
- g. Charlois
- h. Hoogvliet, Rozenburg & Pernis
- i. IJsselmonde
- j. Feijenoord

2. Hoeveel jaar ben je al werkzaam als activeringscoach binnen Taskforce Tegenprestatie? (in jaren)

... jaar

3. Als je een inschatting mag geven van het aantal vrijwilligersorganisaties in jouw gebied waar werkzoekenden een tegenprestatie verrichten. Hoeveel zijn dit er dan?

- a. 0-10 vrijwilligersorganisaties
- b. 11-20 vrijwilligersorganisaties
- c. 21-30 vrijwilligersorganisaties
- d. Meer dan 30 vrijwilligersorganisaties

De volgende vragen gaan over de werkzoekenden binnen de doelgroep en hun individuele situatie. Geef per stelling aan in hoeverre jij het hiermee eens bent. Probeer hierbij een inschatting te maken over alle klanten die jij spreekt.

4. De werkzoekenden die ik spreek hebben een groot sociaal netwerk van vrienden en familie.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

5. De werkzoekenden die ik spreek verkeren over het algemeen in een sociaal isolement en kunnen amper terugvallen op vrienden en/of familie.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

6. De werkzoekenden die ik spreek weten wat ze willen op het gebied van werk.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

7. De werkzoekenden die ik spreek hebben een duidelijk doel voor ogen en hebben de wil en motivatie om dat doel te bereiken.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

8. De werkzoekenden die ik spreek kunnen zich gemakkelijk aanpassen aan nieuwe situaties.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

9. De werkzoekenden die ik spreek blijven liever zitten in hun huidige patroon en zijn bang om dit patroon te doorbreken.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

De volgende vragen gaan over jouw werk en het contact met de klant. Geef, indien van toepassing, per stelling aan in hoeverre jij het hiermee eens bent. Probeer hierbij een inschatting te maken over het geheel van de werkzoekenden die jij spreekt.

10. Hoe vaak spreek je een individuele klant gemiddeld per jaar?

- a. Eén keer per jaar.
- b. Twee à drie keer per jaar.
- c. Vier à vijf keer per jaar.
- d. Meer dan vijf keer per jaar.

11. Ik probeer elke werkzoekende positief te benaderen.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

12. Het contact wat ik met werkzoekenden heb, zie ik als een positief duwtje in de rug.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

13. In hoeverre houd je rekening met de talenten van een werkzoekende?

Helemaal niet		Neutraal		Helemaal wel
0	0	0	0	0

14. In hoeverre houd je rekening met de wensen van een werkzoekende?

Helemaal niet		Neutraal		Helemaal wel
0	0	0	0	0

15. In hoeverre houd je rekening met de competenties van een werkzoekende?

Helemaal niet		Neutraal		Helemaal wel
0	0	0	0	0

16. Elke werkzoekende behandel ik anders, maatwerk staat voorop in mijn werk.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

17. In mijn werk ervaar ik regelmatig tegenstrijdigheden (bijvoorbeeld bij het opleggen van sancties).

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

18. Ik vind mijn werk over het algemeen complex.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

19. Ik vind mijn werk veelal dubbelzinnig, het is voor meerdere uitleg vatbaar.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

20. Ik voer mijn werkzaamheden vooral uit op basis van intuïtie.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

21. In hoeverre ervaar je werkdruk binnen je werk?

Geen		Neutraal		Veel
0	0	0	0	0

22. Ik voel mij betrokken bij mijn werk.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

23. Ik heb het gevoel dat ik met mijn werk iets goed doe voor de Rotterdamse samenleving.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

24. Ik vind het belangrijk in mijn werk bij te dragen aan de Rotterdamse samenleving.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

De laatste set vragen gaan over de aansturing vanuit jouw teammanager. Let op: de vragen zijn volledig anoniem. Geef per stelling zo eerlijk mogelijk aan in hoeverre jij het eens bent met de stelling.

25. Er wordt binnen de organisatie voortdurend nadruk gelegd op de doelstellingen van ons team.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

26. Mijn teammanager geeft mij duidelijke werkinstructies mee over hoe ik in een situatie moet handelen.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

27. Ik vertrouw mijn teammanager volledig.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

28. Mijn teammanager houdt rekening met mijn individuele wensen.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

29. Mijn teammanager spreekt duidelijk uit wat er van mij verwacht wordt.

Geheel oneens		Neutraal		Geheel eens
0	0	0	0	0

3. Topiclijst

Topic	Vraag
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bent u? - Wat doet u concreet in uw functie? - Hoe lang bekleedt u al deze functie? - Wat zijn uw verantwoordelijkheden en doelen? - Hoe ziet de opbouw van uw team eruit?
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stuurt u precies aan en op welke manier gebeurt dit? - In hoeverre wordt uw sturing beïnvloed door het beschikbare budget? - In hoeverre maakt u binnen uw manier van sturen gebruik van prestatie-indicatoren? Welk effect heeft dit op de uitvoer van beleid denkt u? (sub optimalisatie in termen van <i>cream skimming</i>) - In hoeverre heeft een medewerker ruimte voor zijn of haar wensen in het werk? - Welke rol speelt onderling vertrouwen jegens uw medewerkers binnen uw manier van sturing? - Welke rol spelen de gestelde doelen voor uw team binnen uw manier van sturing? - Welke rol speelt het uitspreken van verwachtingen binnen uw manier van sturing?
Klantcontact	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw perceptie op de bejegening van uw medewerkers richting de werkzoekenden? - Hoe maken uw medewerkers gebruik van de beleidsvrijheid in hun werk? - In hoeverre stelt u medewerkers in staat om gebruik te maken van die beleidsvrijheid?
Werkenmerken uitvoerings-ambtenaar	<ul style="list-style-type: none"> - In welke mate kampen uw medewerkers met tegenstrijdigheden in het werk? In hoeverre beïnvloedt dit hun werkzaamheden? - In welke mate kampen uw medewerkers met werkdruk? In hoeverre beïnvloedt dit hun werkzaamheden? - In welke mate kampen uw medewerkers met complexiteit en ambiguïteit in het werk? In hoeverre beïnvloedt dit hun werkzaamheden?
<i>Public Service Motivation</i>	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre speelt het hebben van ambitie om de publiek zaak (het belang van de maatschappij) te dienen binnen uw werk een rol? - Hebt u het gevoel dat uw werk specifiek de publieke zaak dient? - In hoeverre kunt u stellen dat u individueel betrokken bent bij uw werk?
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw visie op de huidige uitvoering van beleid binnen uw team? - Wat denkt u dat de grootste determinant op deze uitvoering is? - Als u één ding mocht veranderen binnen de organisatie ten behoeve van de uitvoering van het beleid, wat zou dat dan zijn?