



Feitenkaart Evaluatie Leerpraktijkcentra

Achtergrond

Met het programma Samen voor Zuid werkt de gemeente Rotterdam aan het verlagen van het aantal mensen met een bijstandsuitkering in de gebieden Charlois, Feijenoord en IJsselmonde, de focusgebieden van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ). Doel van Samen voor Zuid is om het bijstandbestand te verlagen van 40% naar een proportioneel aandeel van 32% in 2031.

Eén van de doelgroepen van het programma Samen voor Zuid zijn werkzoekenden met een Participatieuitkering die door een veelheid aan redenen en belemmeringen niet direct bemiddeld kunnen worden naar werk. Het gaat om mensen die wel willen werken, maar bijvoorbeeld onvoldoende beheersing hebben van de Nederlandse taal, te maken hebben met privé- en huiselijke problemen, stress hebben over schulden of onvoldoende fysieke of psychische conditie hebben om duurzaam aan het werk te komen. Voor deze doelgroep zijn Leerpraktijkcentra (LPC's) ontwikkeld: laagdrempelige plekken in de wijk waar werkzoekenden op basis van het 'first place, then train'-uitgangspunt gedurende 32 uur per week werken (met behoud van uitkering) combineren met leren en het oplossen van belemmeringen voor een (her)intreding op de arbeidsmarkt.

In 2021 is de gemeente gestart met de opzet van drie leerpraktijkcentra in Rotterdam-Zuid. Inmiddels zijn ook elders in Rotterdam-Zuid leerpraktijkcentra opgezet (<https://www.rotterdam.nl/leer-praktijk-centrum>). Deze feitenkaart beschrijft de resultaten van een evaluatie die is uitgevoerd bij vier Leerpraktijkcentra die met een subsidie vanuit de EU (REACT-EU, Kansen voor West II) zijn opgezet: Stichting KOCO in Carnisse, Skillszkitche in Beverwaard, Stichting Rotterdam Kookt in IJsselmonde en Sanna op Zuid in Lombardijen.

Auteur

Petra van de Looij-Jansen en Toine Wentink, Onderzoek en Business Intelligence Gemeente Rotterdam

Datum

15-3-2024

Meer informatie

Deze feitenkaart is te vinden op Onderzoek010.nl.

Vragen over deze feitenkaart mailt u naar amhc.wentink@rotterdam.nl



**Gemeente
Rotterdam**

Toelichting Leerpraktijkcentra

Bij de ontwikkeling van deze LPC's is nauw samengewerkt met het NPRZ, de woningcorporatie Woonbron en het MKB Rotterdam Rijnmond. De LPC's bevinden zich in een locatie van Woonbron en hebben tevens een sociaal-maatschappelijke functie als wijkrestaurant of ontmoetingsplek voor wijkbewoners. Doel is enerzijds een (re-)vitalisering van de maatschappelijke functie van deze ruimtes voor de wijk, anderzijds bijdragen aan de re-integratie van werkzoekenden met een bijstandsuitkering in betaald werk of onderwijs. Het onderzoek was gericht op de re-integratiefunctie van deze LPC's.

Werkzoekenden kunnen maximaal 12 maanden deelnemen en stromen dan door naar werk, school of andere trajecten. De verwachting was dat in twee jaar tijd in totaal 190 werkzoekenden actief worden in deze leerpraktijkcentra op Zuid en dat daarvan de helft uitstroomt uit de bijstand.

Werkzoekenden worden bij een LPC begeleid door een werkbegeleider die door de sociaal ondernemers is aangesteld. Vanuit de gemeente zijn twee ontwikkelcoaches aangesteld die voor alle LPC's actief zijn. Zij vormen de liaison tussen de sociaal ondernemers en het gemeentelijke cluster W&I, in het bijzonder de werkcoaches. Daarnaast was een 'dedicated' jobhunter betrokken die ondersteuning biedt bij het vinden van een betaalde baan en een 'jobcoach nazorg' die ingeschakeld kon worden als deelnemers werk hadden gevonden.

Onderzoek

Doel van het evaluatie-onderzoek was om inzicht te krijgen in wat in de praktijk werkzame bestanddelen en organisatorische randvoorwaarden zijn in relatie tot de uitkomsten van de leerpraktijkcentra. Dit inzicht kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van leerpraktijkcentra.

Een eerste stap in het onderzoek was het ontwikkelen van een interventietheorie. Een interventietheorie omvat een geheel aan veronderstellingen over hoe met een interventie bepaalde doelen kunnen worden bereikt voor een specifieke doelgroep, en wat daarvoor georganiseerd moet worden. We maakten bij het ontwikkelen van de interventietheorie gebruik van het projectplan (Gemeente Rotterdam, 2021) en onderzochten wat in de literatuur bekend is over deze onderdelen. Schematisch is de interventietheorie op de volgende pagina weergegeven. Over elk onderdeel is gedurende het onderzoek informatie verzameld.

Voor het onderzoek zijn voornamelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet. (Groeps)interviews zijn gehouden met alle betrokkenen bij de Leerpraktijkcentra. Daarbij zijn ook 20 (oud-)deelnemers geïnterviewd. Tevens is een analyse uitgevoerd op registratiedata die door de ontwikkelcoaches is bijgehouden. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari-december 2023.



Interventietheorie Leerpraktijkcentra

Organisatiekenmerken

- Wijkgestuurde samenwerking van sociaal ondernemer, gemeente, woningcorporatie en overig (zorg ed)
- Uitvoering door gemeente (werkconsulent en jobcoach) en sociaal ondernemer (werkbegeleider)
- MKB speelt rol bij de ontwikkeling van het leertraject, uitstroom en jobcoaching na uitstroom
- Woningcorporatie ondersteunt de sociaal ondernemer

Doelgroep

Personen met een Participatiewet-uitkering die gemotiveerd zijn om te werken en in potentie talenten hebben waar MKB in R'dam Zuid behoefte heeft. Met een reëel perspectief op arbeidsontwikkeling en uitstroom na 6 – 12 maanden.

Interventie

Werkzame elementen

- First place then train
- Multidisciplinaire aanpak van leren, werken en zorg
- Intensieve begeleiding door werkcoach, jobcoach en werkbegeleider
- Leren op individuele maat (scholing, training, begeleiding)
- Werken aan fysieke of psychische belemmeringen
- Laagdrempelige, veilige werkomgeving
- Nieuwe (digitale) vaardigheden opdoen
- Instrumenten: werkweekagenda, digitale badges, uitstroomprofiel
- Bedrijven zijn nauw betrokken in de uitstroomfase (alsmede jobcoach)

Einddoel interventie

Individuele werkzoekende

Uitstroom naar werk of scholing, via:

- Structuur krijgen
- Meer arbeidsmarktrelevante vaardigheden
- Ervaren meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt (perspectief tw)
- Belemmeringen zijn verminderd
- Meer eigenwaarde
- Stabiliteit in gezin door structuur en aanpak problemen

MKB

Vervulling vacatures

Gemeente

Kostenbesparing uitkeringen

Schaalbare interventie

Woningcorporatie

Benutting locaties tbv ontmoeting

Wijk

Meer contact, minder eenzaamheid

Beïnvloedende externe factoren

- Krappe arbeidsmarkt

Uitkomsten

- 190 deelnemers in twee jaar in minimaal 3 LPC's,
- Wv. 50% uitstroom uit de bijstand naar werk (in MKB), scholing/BBL, garantiebaan
- Besparing van ca. 1,5 mln/jaar aan uitkeringen.



Resultaten

Uitkomsten

Het bereik van de LPC's in dit onderzoek is veel lager dan beoogd: 76 in plaats van 190 deelnemers. Eén van de verklaringen voor het lage aantal deelnemers is dat ongeveer de helft van de aanmeldingen niet tot deelname heeft geleid. De meest voorkomende redenen daarvoor waren fysieke belemmeringen en motivatieproblemen. Dezelfde factoren verklaren daarnaast een groot deel van de (voortijdige) beëindiging van trajecten zonder gewenst resultaat.

Uit onderstaande tabel valt af te leiden dat van de afgesloten trajecten een derde geresulteerd heeft in uitstroom naar werk (31%) en, een enkeling, naar onderwijs (2%). Het aandeel werkzoekenden dat uitstroomt is redelijk te noemen, ook in vergelijking met vergelijkbare leer-werkplekken.

LPC	Gestarte trajecten	Lopende trajecten	Afgesloten trajecten	Uitstroom werk*	Toeleiding onderwijs*
LPC's in onderzoek	76	24	52	16 (31%)	1 (2%)
- Beverwaard-IJsselburgh	14	0	14	5 (36%)	0 (0%)
- Carnisse-Koco	41	12	29	9 (31%)	0 (0%)
- IJsselmonde-Rotterdam Kookt	12	5	7	1 (14%)	0 (0%)
- Lombardijen-Sanna op Zuid	9	7	2	1 (50%)	1 (50%)
Overige LPC's	84	35	49	22 (45%)	6 (12%)
Totaal	160	59	101	38 (38%)	7 (7%)

*percentage is berekend t.o.v het aantal afgesloten trajecten; peildatum 14 november 2023

Opvallende bevinding is dat de LPC's erin slagen om ook mensen die langdurig van een bijstandsuitkering leven te doen uitstromen: bijna de helft van de uitstromers heeft langer dan vijf jaar een uitkering.

Einddoelen

Daarnaast rapporteren deelnemers over (andere) positieve veranderingen door hun participatie in een LPC. Vergeleken met de einddoelen van het LPC volgens het interventiemodel, vinden we in het onderzoek vooral onderbouwing voor 'structuur krijgen' en 'meer eigenwaarde'. Minder onderbouwing zien we voor de verbetering van arbeidsmarktrelevante vaardigheden en meer ervaren mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Deelnemers lijken wel wat bewuster met hun toekomst bezig en wat meer algemene werknemersvaardigheden te hebben ontwikkeld, maar dat ze hierdoor meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt ervaren, daar vinden we weinig aanwijzingen voor. Er is onvoldoende beeld van de mate waarin belemmeringen door de LPC's worden weggenomen of verminderd. Duidelijk is dat in praktische zin (kinderopvang, reiskosten) belemmeringen worden aangepakt en dat deelnemers door persoonlijke groei (zoals zelfvertrouwen en zelfkennis) barrières kunnen overwinnen. Tegelijkertijd is onvoldoende duidelijk of aan belemmeringen als gezondheid, psychosociale problematiek en taalbeheersing in de praktijk tegemoet wordt gekomen.

We zien ook andere veranderingen optreden die niet in het interventiemodel zijn opgenomen. Wat opvalt is dat er deelnemers zijn die in sociaal opzicht veranderingen laten zien. Ze hebben meer sociale contacten en ervaren dat ze minder in een sociaal isolement zitten. Daarnaast zien we dat deelnemers weer in beweging zijn gekomen, ze zijn actiever en voelen zich minder moe.

Werkzame elementen

In de interventietheorie is een aantal verondersteld werkzame elementen benoemd. Hieronder wordt puntsgewijs aangegeven hoe deze in de praktijk zijn ervaren. We beginnen met een element dat door vrijwel alle stakeholders als buitengewoon belangrijk is ervaren:

- Een laagdrempelige, veilige omgeving om zich te ontplooien

Dit is een belangrijk aandachtspunt in het handelen van de werkbegeleiders en wordt ook door deelnemers gezien als een waardevol kenmerk van de LPC's.

- First place then train

De waardering van de mogelijkheden om werkervaring op te doen is wisselend. Deelnemers rapporteren dat ze het prettig vinden om verschillende werkzaamheden in de praktijk te kunnen uitproberen. Andere deelnemers geven aan dat ze te weinig specifieke ervaring in vakvaardigheden kunnen opdoen. Er lijkt een relatie te zijn met het al dan niet hebben van eerdere werkervaring. Wat betreft het 'train'-aspect is niet duidelijk hoe vaak en hoe scholing wordt ingezet. Wel is gebleken dat er niet altijd sprake is van een goede aansluiting tussen aanbod en ontwikkelingsbehoeften (of eerdere scholing) van deelnemers.

- Multidisciplinaire aanpak

In de praktijk is de multidisciplinaire aanpak minder stevig neergezet dan op basis van de interventietheorie kon worden verwacht. De systematische aandacht voor zorg ten behoeve van het verminderen van belemmeringen alsmede voor de uitstroom van deelnemers naar werk is nog niet georganiseerd. Een van de gevolgen is dat het hebben van belemmeringen (bijv. van psychosociale aard) eerder een uitsluitingscriterium lijkt te zijn geworden dan een doel om die door begeleiding te verminderen.

- Intensieve begeleiding

Deze wordt voornamelijk door werkbegeleiders geboden. De werkbegeleiders houden er daarbij wel heel verschillende aanpakken op na. Ontwikkelcoaches en werkcoaches zijn veel minder intensief betrokken. Ontwikkelcoaches worden veelal ingeschakeld voor de oplossing van praktische problemen zoals het regelen van kinderopvang. De werkcoaches zijn doorgaans niet of nauwelijks betrokken gedurende het traject bij het LPC. Een interessante bevinding is dat de doelen van de begeleiding door deelnemers zelf doorgaans anders worden geformuleerd dan door de begeleiders. De deelnemers verwachten en streven de bemachtiging van een betaalde baan na of het verwerven van een certificaat of diploma, zodat men op de arbeidsmarkt kan laten zien wat men waard is. De uitvoerend professionals neigen vooral naar minder pretentieuze, kleine doelen, zoals structuur ontwikkelen, leren op tijd te komen, communicatie met de werkgever en dergelijke. Zoals enkele actoren zeggen het gaat soms meer om het aanleren van 'arbeidsethiek' voordat er nagedacht kan worden over het trainen of aanleren van meer substantiële of specifieke vaardigheden voor de arbeidsmarkt.

- Inzet van instrumenten

Instrumenten als de werkweekagenda, open badges, uitstroomprofielen worden zeer wisselend of in het geheel niet ingezet.

Doelgroep

In de praktijk was er onduidelijkheid bij verschillende actoren over de vraag voor wie een LPC eigenlijk een geschikt instrument is. Onder meer in termen van 'afstand tot de arbeidsmarkt' waren sommigen van mening dat de interventie, bij gebrek aan begeleiding gericht op zorg, alleen passend is voor mensen met een 'korte' afstand. Anderen zien het eerder als een opstap voor mensen die een 'langere' afstand hebben om wat eerste ervaringen op te doen in een langer proces naar re-integratie.

Was aanvankelijk motivatie het enige criterium voor toetreding tot een LPC, later is scherper geselecteerd. Waar belemmeringen voorgesteld werden als een focus van de begeleiding, zijn ze eerder als uitsluitingsgrond gaan fungeren. Nu is de consensus dat problemen 'beheersbaar' moeten zijn, in die zin dat er reeds begeleiding op georganiseerd moet zijn.

Organisatie: samenwerking

De manier van samenwerken heeft veel invloed gehad op hoe de dagelijkse uitvoeringspraktijk zich heeft gevormd. Uit de literatuur is bekend dat in ieder geval twee factoren heel belangrijk zijn voor een vruchtbare samenwerking: doelcongruentie en sturing.

- Doelcongruentie

Geconstateerd is dat de actoren verschillen in visie op wat haalbaar is met de doelgroep van een LPC, hoe doelen kunnen worden gehaald en wat werkzoekenden daarvoor nodig hebben. Voorts zijn er geen eensluidende opvattingen over wie welk onderdeel van het re-integratieproces het beste voor zijn rekening kan nemen en wie verantwoordelijk is of zou moeten zijn voor bepaalde taken. Tot slot laat de onderlinge afstemming in de uitvoering een wisselend patroon zien. Over de kwaliteit van de operationele afstemming is men soms tevreden, soms ontevreden en soms is die zo goed als non-existent.

- Sturing

De sturing van de LPC's vertoonde in de onderzoeksperiode gebreken. Het contractmanagement is niet goed verzorgd en krijgt nu, met het motto 'basis op orde', de broodnodige aandacht van het projectmanagement. Daarnaast wordt in de literatuur gewezen op het belang van wat men noemt 'relationele' sturing, zeker als gezamenlijk een langer lopend project ontwikkeld moet worden. Zowel ten aanzien van (de kwaliteit van) onderling overleg, gezamenlijke kennisuitwisseling en -opbouw en wederzijds vertrouwen kan geïnvesteerd worden. Enkele partners uiten de wens om een 'échte samenwerking' op te bouwen.

Aanbevelingen

Ondanks het gegeven dat het project organisatorisch en uitvoeringstechnisch niet zo ontwikkeld is als men tevoren had bedacht, is er een alleszins 'redelijk' te noemen resultaat qua uitstroom behaald. Wellicht hebben de relatief gunstige arbeidsmarktomstandigheden een bevorderende rol gespeeld.

Mogelijk zou het resultaat verbeterd kunnen worden als aan een aantal aspecten van de interventie verder wordt gewerkt. Op basis van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Ontwikkel de multidisciplinaire benadering verder zoals beoogd

Oorspronkelijk is een combinatie van werken, leren, 'zorg' (werken aan belemmeringen) en uitstroombevordering bedacht voor het LPC. Meer aandacht voor de aansluiting van vormen van scholing bij het informeel leren op de werkvloer, voor het wegnemen van belemmeringen en voor ondersteuning gericht op uitstroom kan bijdragen aan een grotere toegankelijkheid en effectiviteit van de LPC's.

- Kies radicaal voor maatwerk

Meer finetuning van de ondersteuning en het aanbod bij persoonlijke leer- en ontwikkeldoelen, alsmede ambities ten aanzien van uitstroom of, uiteindelijk, een beroepsopleiding gaan volgen, is gewenst.

- Professionalisering

Geconstateerd is dat de opvattingen over een goede aanpak en ook het feitelijke handelen nogal variëren tussen de verschillende betrokken actoren. Van eenduidig en systematisch professioneel handelen is nog geen sprake. Het verdient aanbeveling om de weg naar meer methodisch handelen in te slaan, teneinde risico's van onvoldoende aansluiting op wat werkzoekenden nodig hebben, van inadequate dienstverlening, van gebrekkige onderlinge afstemming en een diffuus imago (waar staat een LPC voor?) te vermijden. Maak daarvoor gebruik van wat bekend is uit 'bewezen effectieve methodieken' en organiseer interne leerprocessen waarin praktijkkennis kan worden gedeeld.

- Investeer in samenwerking

Op operationeel niveau betreft dat de nadere afbakening van rollen, taken, overleg en informatie-uitwisseling. Een belangrijk aandachtspunt voor een multidisciplinaire samenwerking is of de relevante expertises op uitvoeringsniveau voldoende zijn georganiseerd. Speciale aandacht verdient de relatie tussen LPC's en de gemeentelijke uitkeringsinstantie. De werving, selectie en toeleiding van kandidaat-deelnemers verloopt niet goed – de helft keert immers onverrichter zake terug. Ten aanzien van de governance zou meer ingezet kunnen worden op wat genoemd is de 'relationele' sturing. Meer kennisuitwisseling, investeren in gereguleerd overleg, een participatieve vorm van samenwerking met gezamenlijke besluitvorming over de ontwikkeling van de aanpak en organisatie kunnen bijdragen aan wat een sociaal ondernemer als hartenkreet voor de nabije toekomst uitte: échte samenwerking.

- Kennisverzameling

Werk aan een betere registratie, waarmee de resultaten van de LPC's kunnen worden gemonitord. Om beter zichtbaar te maken welke mechanismen in de begeleiding/aanpak een rol spelen bij het bereiken van de einddoelen, zou nader onderzoek nodig zijn. Dit zou kunnen in de vorm van een casusonderzoek waarin een groep deelnemers longitudinaal wordt gevolgd.

Bronnen en verwijzingen

Bruggeling, D., P. van de Looij-Jansen en T. Wentink (2023), *Al doende leert men? Evaluatie van Leerpraktijkcentra voor bijstandsgerechtigden in Rotterdam*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence, gemeente Rotterdam.