

SAMENVATTING

Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond

Onderzoek, effecten en leerpunten

Marian van der Klein
Lineke van Hal
Leyla Reches
Jule van den Berg



Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond

Onderzoek, effecten en leerpunten

Auteurs:

Marian van der Klein
Lineke van Hal
Leyla Reches
Jule van den Berg

Met medewerking van:

Lisa Wilderink

Utrecht, juli 2020

Samenvatting	3		
1 Inleiding	10		
1.1 Onderzoek naar een reguliere, generieke aanpak	10		
1.2 Effecten en leerpunten opsporen	10		
1.3 Migratieachtergrond in dit onderzoek	11		
1.4 Vijf onderzoeksfasen in dit rapport	12		
2 Toeleiding naar de arbeidsmarkt in Enschede: de inhoud van de aanpak	14		
2.1 De EAA: gericht op werkgevers en werkzoekenden	14		
2.2 Diagnoseadvies, werkzoekendebegeleiding en aangeboden activiteiten	14		
2.3 Sturen op zelfredzaamheid en gelijke behandeling	16		
2.4 Reacties van werkgevers op de EAA-aanpak en discriminatie in de regio	17		
3 Het werkzoekendenbestand: migratieachtergrond en diagnoseproces	19		
3.1 Cross-sectioneel onderzoek: afstand	20		
3.2 Respons: representatief op leeftijd en geslacht	20		
3.3 Beschrijving werkzoekenden naar migratieachtergrond	22		
3.4 Beschrijving achtergrondkenmerken uitgesplitst achtergrond	26		
3.5 Migratieachtergrond en afstand tot de arbeidsmarkt	26		
3.6 Ervaren Gezondheid	28		
3.7 Maatschappelijke participatie en sociaal netwerk	29		
3.8 Samenvattend: bevindingen van het cross-sectionele onderzoek	31		
4 Uitgangspositie van werkzoekenden in T0 longitudinaal	35		
4.1 Deelnemer T0 naar migratieachtergrond en kenmerken	37		
4.2 Van cross-sectioneel naar T0: achtergrondkenmerken en zachte uitkomstmaten	38		
4.3 Deelnemers T0 en betaald werk: driekwart zonder werk	44		
4.4 Deelnemers T0 over informatie en brieven van de gemeente	46		
4.5 Deelnemers T0 en het werkgerichte aanbod via de EAA	47		
4.6 Deelnemers T0 en het bredere aanbod van de EAA	50		
4.7 Zoeken naar werk: de deelnemers aan T0	54		
4.8 Waardering, discriminatie en vertrouwen in de samenleving in T0	57		
4.9 Samenvattend: overeenkomsten en verschillen in uitgangspositie	59		
5 Vorderingen in één jaar EAA?	61		
5.1 Deelnemers aan het longitudinale onderzoek: drie meetmomenten	61		
5.2 Gezondheid en maatschappelijke participatie	62		
5.3 Tevredenheid met sociaal netwerk en zelfredzaamheid	64		
5.4 Betaald werk, vrijwilligerswerk en informatie via de gemeente	66		
5.5 Zoeken naar betaald werk: houding, uren, manieren en frequentie	68		
6 De uitvoeringspraktijk van de EAA in beeld	76		
6.1 Video stimulated recall: video-opnames en interviews	76		
6.2 Professionals en logica's in de dienstverlening	77		
6.3 Procedurele logica: creëren van duidelijkheid, de professional in de lead	79		
6.4 Relationale logica: verbinding met de klant en zijn dagelijks leven	80		
6.5 Zorgdragende logica: ontlasten en controle	82		
6.6 Empowerende logica: de klant in de lead, krachten en belemmeringen in beeld	83		
6.7 Discriminatie: de grote afwezigheid in de spreekkamer	85		
6.8 Spanningsvelden in arbeidstoeleiding	87		
6.9 Samenvattend op basis van het video onderzoek	91		
7 De uitvoeringspraktijk van de EAA in beeld	93		
7.1 Conclusies en aanbevelingen op basis van onderzoek	93		
7.2 Uitgangspositie en de toedeling naar een korte en lange afstand tot de arbeidsmarkt	94		
7.3 Effecten van de EAA en voortgang in een jaar	96		
7.4 Uitvoeringspraktijk onder de loep	98		
7.5 Aanbevelingen voor verbetering dienstverlening	98		
Literatuurlijst	101		
Bijlage 1 Methode van onderzoek, werving en selectie	104		

Samenvatting

In dit rapport gaat het over de effecten van de Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA) op werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond. Het Verwey-Jonker Instituut en de gemeente Enschede hebben dit onderzoek samen vormgegeven. De EAA is geen experiment of een uitzondering binnen de landelijke context van arbeidstoeleiding van uitkeringsgerechtigden. Enschede volgt een reguliere, generieke aanpak, waarin alle instrumenten en interventies in principe voor alle uitkeringsgerechtigden beschikbaar zijn. Hier bekijken we in zeven hoofdstukken of zo'n reguliere generieke aanpak andere effecten heeft op werkzoekenden met een verschillende migratieachtergrond. Ook schrijven we naar aanleiding van het onderzoek in Enschede over de lessen in arbeidstoeleiding die ook voor andere gemeenten in Nederland van belang zijn.

Onderzoeksvragen

De vragen die hier aan de orde zijn luiden:

- Speelt migratieachtergrond in Enschede een rol in de inhoud van het diagnoseadvies wat betreft de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt (kort en lang)? (hoofdstuk 3, zie verder 7.2)
- Is er verschil in uitgangspositie bij arbeidstoeleiding tussen werkzoekenden met en zonder niet-westerse migratieachtergrond qua ervaren gezondheid, sociale contacten en moeite met meedoen in de maatschappij? (hoofdstuk 4, zie verder 7.2)
- Is er verschil in de effecten van EAA-aanpak op werkzoekenden met en zonder niet-westerse migratieachtergrond qua uitstroom naar werk, werk gerelateerde vaardigheden, zelfredzaamheid, ervaren gezondheid, sociale contacten en moeite met meedoen in de maatschappij? (hoofdstuk 5, zie verder 7.3)
- Is er verschil tussen de effecten en de uitvoering van de EAA voor verschillende groepen met een niet-westerse migratieachtergrond? Met andere woorden Is er verschil tussen het de aanpak en het resultaat voor statushouders - nieuwkomers die nog niet zo lang in Nederland zijn - en de aanpak en het resultaat voor oudkomers,

Nederlandse staatsburgers die al wat langer in Nederland gevestigd zijn? (hoofdstuk 3, 4 en 5, zie verder 7.3)

- Welke logica's van handelen spelen een rol in de spreekkamers waar de dienstverlening aan mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond plaatsvindt binnen het kader van de Participatiewet? (hoofdstuk 6, zie verder 7.4)
- Welke aanbevelingen/verbeterpunten kunnen we naar aanleiding van dit onderzoek formuleren in het kader van de arbeidstoeleiding van mensen met en zonder niet westerse migratieachtergrond? (zie verder 7.5)

Conclusie: ervaren discriminatie

Migratieachtergrond doet ertoe voor ervaren discriminatie en voor sociale uitgangspositie

Migratieachtergrond is in dit onderzoek als een combinatie van zelfrapportage, geboorteland en nationaliteit opgevat. We hebben de werkzoekende respondenten zelf gevraagd om hun culturele achtergrond in te vullen en zij mochten ook meerdere achtergronden aankruisen bij deze vraag. Vervolgens hebben wij de mensen die op deze vraag alleen de Nederlandse achtergrond aankruisten en die geboren waren in Nederland in de groep *zonder migratieachtergrond* ingedeeld. Alle respondenten die op de een of andere manier (zelfrapportage over achtergrond, zelfrapportage over geboorteland moeder en vader, zelfrapportage over eigen geboorteland en gegeven nationaliteit in het bestand van de gemeente) gelinkt konden worden aan een westerse of een niet-westerse migratieachtergrond hebben we vervolgens in de groep *westers* (zie hoofdstuk 3) of *niet-westers* ingedeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat als je mensen zelf laat benoemen wat voor achtergrond zij hebben en dubbele achtergrond in ogenschouw neemt, het percentage mensen met een niet-westerse achtergrond hoger is dan wanneer je de CBS-definitie als uitgangspunt neemt. Gebaseerd op geboorteland heeft 29,8% van de werkzoekenden in de respons

van ons cross-sectionele onderzoek (hoofdstuk 3) een niet-westerse migratieachtergrond. Als we ook zelf gerapporteerde achtergrond en culturele achtergrond van de ouders meenemen, dan stijgt dit percentage naar 37,8% (statushouders en oudkomers). Voor de dienstverlening aan de bijstandsgerechtigden met een niet-westerse achtergrond blijkt dit relevant. Onder andere vanwege de discriminatie die deze groep meer dan andere groepen ervaart in de Nederlandse samenleving in het algemeen en op de arbeidsmarkt (hoofdstuk 4). Maar ook omdat de groep met een - aldus bepaalde - niet-westerse migratieachtergrond verschilt qua uitgangspositie in sociale contacten en moeite met meedoen in de samenleving (hoofdstuk 3, zie verder 7.2).

Ervaren discriminatie

Van de bijstandsgerechtigden in ons longitudinale onderzoek - over één jaar arbeidstoeleiding in Enschede - geeft in totaal 10% aan discriminatie te hebben ervaren op grond van etnische of culturele achtergrond en 6,4% op grond van geloof/religie. Uitgesplitst naar migratieachtergrond zegt bijna een kwart van de niet-westerse oudkomers het afgelopen half jaar discriminatie op grond van etnische/culturele achtergrond te hebben meegemaakt; een zesde van deze groep ervaarde discriminatie op grond van geloof of religie. De gemelde percentages bij de groep zonder migratieachtergrond vallen daarbij in het niet: respectievelijk 5% en 3%. De groepen met en zonder migratieachtergrond komen qua discriminatie-ervaringen dus op een hele andere manier de spreekkamers van de afdeling Werk en Inkomen binnen (zie ook hoofdstuk 4.8).

Conclusie cross-sectioneel onderzoek

Uitgangspositie in gezondheid: een klein verschil tussen met en zonder migratieachtergrond

Op ervaren gezondheid scoren bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond in ons onderzoek een 6.0 op een schaal van 10 (cross-sectioneel onderzoek, hoofdstuk 3). Oudkomers met een niet-westerse migratieachtergrond een 5.8 en statushouders/nieuwkomers een 7.1. De statushouders/ nieuwkomers vormen, omdat zij een groep van jonge mannen zijn met een asielzoekersgeschiedenis, op allerlei manieren een uitzondering in dit onderzoek. In eerste instantie wilde de gemeente Enschede dat de praktijken van oudkomers en nieuwkomers via dit onderzoek van elkaar zouden kunnen leren: *“Kunnen we van de effecten van de EAA op oudkomers leren wat we voor nieuwkomers beter zouden moeten organiseren?”* Vanwege de onvergelykbaarheid van de groepen (en andere prioriteiten in de onderzoeksopzet) hebben we dit idee in de loop der tijd losgelaten.

Het CBS bericht dat mensen met een niet-westerse migratieachtergrond hun gezondheid over het algemeen vaker als slechter ervaren dan mensen met een Nederlandse achtergrond.¹ We weten niet of dat ook geldt voor bijstandsgerechtigden. Uitkeringsontvangers zijn over het algemeen minder tevreden met hun gezondheid dan mensen met betaald werk (Van Gaalen en Te Riele, 2017). In ons cross-sectionele onderzoek in Enschede verschillen niet-westerse oudkomers en bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond 0,2 punt in het cijfer dat zij aan hun gezondheid geven. Dat verschil is minder groot dan het verschil tussen de Enschedese bijstandsgerechtigden met kort en lang diagnoseadvies.

¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83005NED/table?ts=1585422787606>: CBS, Statline 2018 Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken.

Uitgangspositie in de maatschappij: een groter verschil

Op de vraag of de werkzoekenden *het moeilijk of makkelijk vinden om aan de maatschappij mee te doen* zegt bijna driekwart van de statushouders in het cross-sectionele databestand in Enschede dat *(erg of een beetje) moeilijk te vinden*. Bij de oudkomers met een niet-westerse migratieachtergrond geeft 45% dit aan; bij de groep zonder migratieachtergrond is dit 38%. Dit verschil in sociale uitgangspositie in de samenleving is bij de bijstandsgerechtigden in Enschede dus terug te voeren op migratieachtergrond. Bij statushouders vormt de taal een barrière. Bij niet-westerse oudkomers en mensen zonder migratieachtergrond maakt het *geestelijk en/of lichamelijk niet goed voelen* het moeilijk om mee te doen. Ook qua uitgangspositie in sociaal netwerk vinden we verschillen naar migratieachtergrond. Een vijfde van de nieuwkomers/statushouders in het cross-sectionele onderzoek vindt dat ze genoeg sociale contacten hebben; 48% van de groep oudkomers met een niet-westerse achtergrond en 61% van de groep zonder migratieachtergrond vindt dat ze genoeg contacten hebben.

Volgens het CBS (Van Gaalen en Te Riele, 2017) ervaart driekwart van de mensen in de bijstand naast een laag inkomen (kleine welvaart) ook een klein welzijn. Daarmee is hun kwaliteit van leven beduidend minder goed dan van mensen die geen uitkering ontvangen. Ook uit ons onderzoek in Enschede blijkt dat de voorwaarden voor geluk en tevredenheid in het leven bij bijstandsgerechtigden minder ruim aanwezig zijn dan bij anderen. Op ervaren gezondheid, sociale contacten en meedoen met de maatschappij scoren de respondenten uit Enschede lager dan niet-bijstandsgerechtigden in Nederland doen. Uitgesplitst naar migratieachtergrond blijkt dat niet-westerse oudkomers het op bijna alle punten moeilijker hebben dan werkzoekenden zonder migratieachtergrond in de gemeente. De enige uitzondering op deze regel vormen de bijstandsgerechtigde statushouders in Enschede die hun eigen gezondheid gemiddeld een 7,1 geven. Wellicht speelt hierbij mee dat zij vaak uit oorlogsgebieden komen en vluchttrajecten hebben meegemaakt. Daarmee vergeleken is de situatie hier in Nederland wellicht hoe dan ook fijner voor hen.

Geen verschil in diagnose-advies lange of korte afstand tot de arbeidsmarkt

In hoofdstuk 3 hebben we gekeken of de migratieachtergrond van de cliënt al bij aanvang van het arbeidstoeleidingsproces – namelijk in de fase van het diagnose-advies, een rol speelt. Hoe verloopt de toewijzing naar de lange of korte afstandsgroep tot de arbeidsmarkt als we mensen zonder en met niet-westerse achtergrond (statushouders en oudkomers) vergelijken? Bij kort schatten de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen in dat de klant in kwestie binnen twee jaar betaald werk zal vinden; bij lang duurt dat langer is de inschatting. We hebben de hypothese getoetst of bijstandsgerechtigden met een *niet-westerse* migratieachtergrond vaker in de lange afstandsgroep ingedeeld worden dan oudkomers met een *westerse* migratieachtergrond of mensen zonder migratieachtergrond.

Uit ons cross-sectionele onderzoek blijkt dat voor de fase van het diagnoseadvies de migratieachtergrond geen cruciale rol speelt. De leeftijd van de bijstandsgerechtigde is veel belangrijker bij de toedeling van een lange of korte afstand tot de arbeidsmarkt. Er is geen verschil gevonden qua toedeling van lange en korte afstand tussen Nederlandse burgers met en zonder migratieachtergrond, tussen oudkomers en mensen met een enkelvoudige Nederlandse achtergrond. Er is geen oververtegenwoordiging van werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond in de lange afstandsgroep. Bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond hebben zelfs een kleine oververtegenwoordiging in de korte afstandsgroep. Dat komt in dit geval omdat de statushouders/nieuwkomers in Enschede lange tijd praktisch automatisch in deze korte afstandsgroep werden ingedeeld. Tijdens het cross-sectionele onderzoek bleek dat de gemeente Enschede dat afgesproken had. Zo kregen deze nieuwkomers dezelfde aanpak als alle anderen die *inhoudelijk* op korte afstand werden gediagnosticeerd.

Conclusie: longitudinaal onderzoek

In ons longitudinale onderzoek (hoofdstuk 4 en 5) hebben we een kleine groep bijstandsgerechtigden een jaar lang gevolgd door ze drie keer (T0, T1 en T2) dezelfde uitgebreide vragenlijst voor te leggen. In eerste instantie was het doel van dit deel om eventuele voortgang van deze respondentengroep op de uitkomstmaten te kunnen herleiden naar de specifieke instrumenten en activiteiten die (individuele) deelnemers aan het onderzoek kregen aangeboden binnen de Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA). Maar in de eerste respons (N=464 in T0) bleek al dat maar weinig deelnemers de instrumenten en interventies binnen de EAA herkenden. Ondanks de gezamenlijke inspanningen van gemeente en onderzoekers om het aanbod zo concreet mogelijk te omschrijven - gedetailleerd en met naam en toenaam uitgevraagd - kruiste slechts circa 60 van de 464 respondenten bij die eerste meting iets aan. In de meeste clusters gaf het overgrote deel van de mensen aan *geen van bovenstaande* te hebben meegedaan, ook niet in de afgelopen jaren.

Dat brengt ons in deze conclusies allereerst op de vraag hoe intensief een reguliere, generieke aanpak van arbeidstoeleiding eigenlijk over het algemeen is in Nederland. In elk geval in de beleving van de cliënten (en de (on)herkenbaarheid van het aanbod) in Enschede zien we aanleiding om de intensiteit daarvan te relativeren. Ook de tijdsinvestering die de klanten in Enschede zeggen te steken in het zoeken naar werk geeft aanleiding tot deze relativerende noot: gemiddeld besteden de bijstandsgerechtigden in ons longitudinale onderzoek 2 uur per week aan het zoeken naar werk. In een jaar tijd van deelname aan de arbeidstoeleiding verandert dat niet. Er is hier geen verschil naar migratieachtergrond gevonden en ook zit er geen verschil in tijdsinvestering tussen mensen die een lange of een korte afstand tot de arbeidsmarkt toebedeeld hebben gekregen in het diagnoseproces. Tegelijkertijd zijn de klanten overigens zeer optimistisch over hun kansen op betaald werk. Het verschil tussen droom en daad lijkt hier meer aandacht te behoeven. Uitvoerende professionals van de EAA en hun klanten zouden concreter het gesprek kunnen openen over de balans tussen tijdsinvestering en verwachtingen.

Doordat de respons op instrument- en activiteitsniveau klein is valt er, zoals gezegd, niet te constateren welke activiteiten binnen de EAA wel of niet leiden tot vorderingen op individueel niveau of op groepsniveau naar migratieachtergrond. Wel kunnen we beschrijven wat de *effecten van 1 jaar deelname aan de reguliere EAA-aanpak als geheel* zijn op de verschillende vooraf vastgestelde uitkomstmaten: uitstroom naar betaald werk, werk gerelateerde vaardigheden, ervaren gezondheid, sociaal netwerk, moeite met maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid. Ook hebben we op die manier kunnen kijken naar eventueel verschil in effecten op de groepen met en zonder migratieachtergrond.

Werk gerelateerde effecten van 1 jaar deelname aan arbeidstoeleiding in Enschede

We vinden in ons onderzoek op de werk gerelateerde bevindingen (en op de secundaire uitkomstmaten) geen verschil op voortgang tussen de groep oudkomers met een niet-westerse migratie achtergrond en de groep zonder migratieachtergrond. Deze twee groepen lijken qua uitgangspositie in T0 van het longitudinale onderzoek al veel op elkaar en een jaar meedoen aan de EAA bracht daar geen verandering in. De generieke aanpak die de EAA hanteert, heeft volgens ons onderzoek dezelfde effecten op mensen met en zonder migratieachtergrond.

De effecten op uitstroom naar betaald werk zijn nog het grootst. De totale groep werkzoekende respondenten in het longitudinale onderzoek heeft binnen het gevolgde jaar voortgang geboekt als het gaat om betaald werk. Aan het eind van een jaar volgen (zomer 2019) heeft tegen de 15% van de respondenten betaald werk gevonden en geen bijstandsuitkering meer. Ten tijde van de beginmeting (zomer 2018) was dat 2,3%. Hierbij is geen verschil te vinden tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, tussen statushouders (nieuwkomers) en oudkomers met een niet-westerse achtergrond. Tijdens dat jaar hebben de respondenten vaker aan hun CV gewerkt en ze schreven zich vaker in bij een uitzendbureau.

Uitstroom naar betaald werk is niet alleen een harde uitkomstmaat in ons longitudinale onderzoek, maar ook een uitkomst waar de afdelingen Werk en Inkomen in Nederland expliciet op sturen. Gemiddeld is in 2018 in Nederland de uitstroom uit de bijstand naar werk 12% geweest (Divosa, 2019).² De deelnemers aan het longitudinale onderzoek in Enschede laten dus een gemiddeld beeld zien.

Rond de 45% van de werkzoekende respondenten in ons onderzoek geeft bij alle drie de metingen aan dat de samenleving *geen rekening houdt met mensen die geen werk hebben*. Bijna de helft *weet gedurende het gevolgde jaar niet of de samenleving mensen helpt die niet goed kunnen lezen en schrijven*. Over de brieven van (Enschedese) instanties zijn de respondenten stabiel vrij positief. Tussen de 61% en de 87% van de respondenten in het longitudinale onderzoek geeft aan ze *goed te begrijpen* en er *niet boos of paniekerig van te worden*.

Secundaire uitkomstmaten na 1 jaar deelname aan de Enschedese Arbeidsmarkt aanpak

Voor de secundaire uitkomstmaten - ervaren gezondheid, moeite met meedoen in de maatschappij zelfredzaamheid en sociale contacten - zien we geen effecten van de Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak in een jaar tijd. Niet bij de lange afstanders, niet bij de korte afstanders. Het maakt ook geen verschil of de gemeente expliciete aandacht heeft voor de uitkomstmaat in kwestie tijdens het begeleidingsproces. Ervaren gezondheid, moeite met meedoen in de samenleving, tevredenheid met sociale contacten en zelf gerapporteerde zelfredzaamheid hebben geen aantoonbare baat bij deelname aan de EAA.

De verschillen tussen de lange en korte afstandsgroep op de secundaire uitkomstmaten blijven in een jaar tijd even groot. De werkzoekenden in de korte afstandsgroep geven gemiddeld ook na een jaar tijd betere scores dan de lange afstandsgroep. Uit ons cross-sectionele onderzoek blijkt dat korte afstanders gemiddeld een punt hoger geven aan hun

gezondheid dan lange afstanders: een 6,7 tegenover een 5,5. Daarmee loopt de Enschedese respons in lijn met wat we zouden kunnen verwachten op basis van de literatuur. In het longitudinale onderzoek begonnen de korte afstanders met een 6,7 en ze eindigden met een 6,7; de lange afstanders begonnen in dit deel met een 5,8 en ze eindigden met een 5,5.

Dit laat zien dat een jaar deelnemen aan de EAA de ervaren gezondheid van de deelnemers aan het onderzoek niet verbetert. De Daling van de lange afstanders bevestigt ook de wederzijdse relatie tussen ervaren gezondheid en arbeidsmarktparticipatie die we uit de literatuur over baan-hebbenden en baanlozen kennen (De Koning et al., 2008; Muilwijk-Vriend, et al., 2019): *De relatie tussen gezondheid en arbeid werkt [...] twee kanten op: een slechtere gezondheid verkleint de kans op werk, maar werkloosheid kan ook de gezondheid verslechteren* (Muilwijk-Vriend, et al., 2019). Volgens de literatuur is ervaren gezondheid een belangrijke voorspeller van insluiting en uitsluiting in de samenleving (Van Echtelt, 2010, zie ook paragraaf 3.6).

Conclusie: video-stimulated recall onderzoek in de spreekkamer

Gemeentelijke professionals geven op verschillende manieren vorm aan arbeidstoeliding. De analyse van video-opnames in de Enschedese spreekkamers en de gesprekken daarover, resulteerde in een typering van vier verschillende logica's van werken: procedureel, relationeel, zorgdragend en empowerend. Iedere logica omvat, vaak onbewuste, aannames over de rol van de professional, verwachtingen ten aanzien van klanten en over wat passende ondersteuning is (naar Mol, 2006). Deze logica's zijn niet specifiek voor Enschede, en worden onderschreven door eerder onderzoek naar arbeidsre-integratie (Eikenaar et al., 2016). Op basis van onze analyse (van een beperkt aantal interacties) zien we geen duidelijke verschillen in gehanteerde (combinaties van) logica's wat betreft klanten mét en zonder migratieachtergrond.

2 <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2018>

Het benoemen van verschillende logica's maakt het handelen van professionals inzichtelijk en biedt daarmee een aangrijpingspunt voor reflectie en professionalisering. Dit is van belang omdat gemeentelijke professionals een complex vak hebben en met verschillende ingewikkeldheden te maken hebben als het de arbeidstoeleiding van klanten betreft, zo liet ook ons onderzoek zien. Drie spanningsvelden die we vaak tegenkwamen in de spreekkamer, zijn de spanning tussen: 'abstracte gesprekken en concrete mogelijkheden', 'activeren en wachten', en 'aanbod EAA en behoeften klant'. Vanuit de verschillende logica's van werken wordt verschillend met deze spanningen omgegaan. Een opvallende bevinding op basis van analyses van de videobeelden is dat discriminatie, op de arbeidsmarkt of anderszins, niet of nauwelijks onderwerp van gesprek is in de spreekkamer. Dat is opvallend, omdat de klanten die deelnemen aan ons longitudinale onderzoek aangeven met discriminatie te maken te hebben en ook volgens de literatuur is discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt een gegeven.

Aanbevelingen voor verbetering dienstverlening

Het zoeken naar werk is een kwetsbaar proces voor uitkeringsgerechtigden en het begeleiden naar werk is een complex proces voor professionals. Voor betaald werk zijn competenties nodig, die soms wel en soms niet via opleiding te versterken zijn. Zoeken naar werk gaat daarnaast ook over de match tussen werkgever en werknemer, over de match tussen persoonlijkheid en expertise van de werkzoekende en de vacature en werkomgeving. Een sociaal netwerk helpt bij het zoeken naar werk. Bij het zoeken naar werk spelen bovendien ook mechanismen van sociaalpsychologische aard waar gemeentelijke begeleiding vaak minder vat op heeft: de manier waarop werkzoekenden in het leven staan, het vertrouwen dat zij in de samenleving hebben, en de waardering of discriminatie die zij tegen komen op de arbeidsmarkt en daarbuiten (van Hal et al., 2012).

Al deze didactische, bedrijfsmatige, sociale, psychologische en maatschappelijke mechanismen geven de zoektocht naar werk vorm, voor mensen met én zonder migratieachtergrond, voor werkzoekenden én hun begeleiders geven (Andriessen et al., 2019; Stavenuiter et al., 2020). Dat maakt arbeidstoeleiding een enorm complexe opdracht.

In de afrondende fase bespraken we de bevindingen van ons onderzoek met werkzoekendebegeleiders, regiefunctionarissen, werkcoaches en beleidsmedewerkers van gemeente Enschede. In deze bijeenkomst onderschreven zij de benoemde logica's en spanningsvelden en gaven aan met name behoefte te hebben aan verandering en verbetering op het vlak van het versterken van hun vakmanschap en het bespreekbaar maken van discriminatie. Onderstaande aanbevelingen sluiten op deze behoeften aan.

Leren door reflecteren

Voor het versterken van het vakmanschap van professionals in het omgaan met spanningen in de spreekkamer, is het van belang deze spanningen met anderen te bespreken en samen te bedenken hoe hier meer om te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door (structurele) intervisie met collega's op basis van concrete casuïstiek. Het is waardevol om een gemengde intervisiegroep te maken waar ook zogenaamde 'dedicated klantmanagers' aan deelnemen (dat zijn in Enschede de regiefunctionarissen), omdat deze meer ervaring hebben met het begeleiden van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook kan er in dit kader veel geleerd worden van ervaringen van klanten zelf. Uit onderzoek binnen onder meer de jeugdzorg (De Greef, 2019) is bekend dat (tussentijdse) clientfeedback van belang is voor het versterken van de werkrelatie tussen professional en klant en daarmee voor de effectiviteit van dienstverlening. Het vragen van feedback aan de klant zou dan ook meer ingebed moeten worden in de werkwijze van werkzoekendebegeleiders en regiefunctionarissen.

Concrete mogelijkheden centraal

Werkzoekendebegeleiders en regiefunctionarissen benoemen dat begeleidingstrajecten erg talig zijn vormgegeven. Hierdoor ontstaat miscommunicatie ten aanzien van wederzijdse verwachtingen van professionals en klanten. Met name als het klanten betreft die minder vaardig zijn in de Nederlandse taal. Om beter zicht te krijgen op wat aan het werk gaan voor een klant betekent – wat betreft mogelijkheden en beperkingen – en wat voor begeleiding iemand daarbij nodig heeft, is het van belang om klanten concrete (werk)ervaringen op te laten doen tijdens het arbeidstoeleidingsproces. Enschedese professionals memoreren in dit kader de (niet langer beschikbare) ‘Work First’ aanpak, waarin klanten aan het werk gingen en daarin ondersteund werden door zowel een werkzoekendebegeleider als (indien nodig) ook een psycholoog en/of fysiotherapeut.

Pijlen op proces in plaats van uitstroom

Het succes van werkzoekendenbegeleiders, regiefunctionarissen en adviseurs werk, wordt grotendeels beoordeeld op basis van uitstroomcijfers en het behalen van individuele targets. Het begeleiden van werkzoekenden met meervoudige problemen (bijv. op zowel het gebied van taal, sociale contacten, gezondheid en financiën) vraagt intensieve begeleiding en samenwerking met professionals van andere instanties. Al dit begeleidingswerk blijft onzichtbaar in die uitstroomcijfers. Focus op (snelle) uitstroom nodigt dan ook niet uit om zogenaamde taaiere begeleidingsvragen van klanten op te pakken. Het benoemen en waarderen van behaalde tussenstappen in arbeidstoeleidingstrajecten werkt een stuk motiverender voor zowel professionals als klanten. Dit maakt het bovendien mogelijk om tussentijds inhoudelijk te sturen op het proces van arbeidstoeleiding. De focus op proces in plaats van uitkomst kan er aan bijdragen dat het plaatsen van werkzoekenden niet als doel op zich gezien wordt, maar er meer aandacht komt voor de duurzaamheid van plaatsing en wat het vraagt van medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen en van werkgevers om dat te realiseren.

Discriminatie bespreekbaar maken

Een belangrijke bevinding van dit onderzoek is dat medewerkers van gemeente Enschede het thema discriminatie nauwelijks bespreken, niet met werkzoekenden en niet met werkgevers. Echter, discriminatie op de arbeidsmarkt bestaat en draagt er aan bij dat werkzoekenden met een migratieachtergrond huiver en weerstand ervaren om tot die arbeidsmarkt toe te treden en dat werkgevers moeite hebben met het aannemen van werkzoekenden met een migratieachtergrond. Om arbeidstoeleiding voor niet-westerse werkzoekenden te verbeteren, is het dan ook van belang om de ervaringen die klanten en werkgevers met discriminatie hebben te horen en te bespreken. De ervaring leert dat het signaleren en benoemen van eventuele discriminatie om gevoeligheid vraagt. Mensen die van dichtbij te maken hebben met discriminatie – zowel medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen, werkgevers als collega's op de werkvloer – zijn hier mogelijk gevoeliger voor. Dit pleit voor het realiseren en waarderen van een divers personeelsbestand, ook als het de afdeling Werk en Inkomen betreft.

Concluderend

Effectievere arbeidstoeleiding behelst het op maat verschil durven maken tussen klanten en in wijze van begeleiden. Verschil maken draagt niet bij aan het versterken van ongelijkheid tussen klanten, maar creëert gelijkwaardige kansen voor arbeidsparticipatie voor werkzoekenden met en zonder niet-westerse migratieachtergrond.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

ZonMw Vakkundig aan het werk
Dr. M. van der Klein
Dr. L.B.E. van Hal
L.H.L. Reches, MSc
J. van den Berg, MSc

Met medewerking van
Omslag
Uitgave

L. Wilderink, MSc
Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN: 978-94-6409-030-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

De afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Enschede begeleidt bijstandsgerechtigden bij het zoeken en het vinden van werk. Met de Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA) richt de gemeente zich op werkgevers en werkzoekenden. De EAA is een verzameling van activiteiten, instrumenten en interventies die in principe voor alle klanten - met en zonder migratieachtergrond - open staan. Het is een generieke aanpak van arbeidstoeleiding, die op de meeste plaatsen in Nederland gebruikelijk is.

In dit rapport laat het Verwey-Jonker Instituut zien wat de effecten zijn van zo'n reguliere, generieke aanpak op mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond. Ook hebben we in detail bekeken hoe de gesprekken tussen klantmanagers en klanten verlopen. Door de videobeelden na te bespreken met de klanten en de professionals van Werk en Inkomen, kregen we een goed beeld van arbeidstoeleiding in de praktijk.

In samenwerking met de professionals van de gemeente Enschede hebben we vervolgens lessen voor de praktijk getrokken. Een van die lessen is: spreek meer met elkaar over de discriminatie die werkzoekenden op de arbeidsmarkt ondervinden. Lees voor alle andere bevindingen het volledige rapport.