

Tussenrapport over onderzoek naar de VIA-pilot in Enschede

Wijkgericht en intensief ondersteunen bij integratie op de arbeidsmarkt

Kirsten Tinnemans en Marlinda van der Hoff



Wijkgericht en intensief ondersteunen bij integratie op de arbeidsmarkt

Tussenrapport over onderzoek naar de VIA-pilot in Enschede

Auteurs

Kirsten Tinnemans

Marlinda van der Hoff

Utrecht, april 2021

Inhoud

Samenvatting	4		
1 Inleiding	7		
1.1. Het onderzoek	7		
1.2. Onderzoeksactiviteiten	7		
1.3. Coronacrisis	9		
1.4. Leeswijzer	10		
2 Beschrijving VIA-pilot Enschede	11		
2.1. De reguliere aanpak: Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA)	11		
2.2. De VIA-pilot in Enschede	11		
3 Beschrijving van de deelnemers	13		
3.1. Achtergrondkenmerken deelnemers	13		
3.2. Participatie van deelnemers	16		
3.3. Ervaringen van professionals	16		
4 De uitvoering in de praktijk	18		
4.1. Contact tussen werkzoekendebegeleiders en deelnemers	18		
4.2. Inzet van instrumenten van de gemeente	20		
5 Ervaringen professionals	22		
5.1. Deelnemers en doel van de VIA-pilot	22		
5.2. Ervaren opbrengsten van de VIA-pilot	23		
5.3. Ervaren werkzame elementen	24		
		5.4. Uitvoering van de VIA-pilot tijdens de coronacrisis	26
		5.5. Belemmeringen bij deelnemers bij participatie	27
		5.6. Leerpunten van de professionals	27
		6 Ervaringen deelnemers	30
		6.1. Ervaren belemmeringen bij participatie	30
		6.2. Ervaringen met de VIA-pilot	31
		6.3. Nadere ondersteuningsbehoeften	34
		7 Conclusie en suggesties	36
		7.1. Conclusie	36
		7.2. Reflecties en suggesties	39
		Bijlage 1: Bronnen documentstudie en literatuur	42
		Bijlage 2: Selectie van deelnemers aan de VIA-pilot	43

Samenvatting

Het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoekt in acht pilots wat werkt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in Nederland te verbeteren. De VIA-pilot van de gemeente Enschede is er een van en loopt van november 2019 tot en met juni 2021.

Het doel van de pilot is om met wijkgerichte en intensieve begeleiding de doelgroep te ondersteunen richting werk of andere vormen van participatie. Het kan daarbij gaan om sociale contacten buitenshuis; deelname aan georganiseerde activiteiten (bijvoorbeeld vanuit maatschappelijke organisaties in de gemeente); onbetaald werk (zoals werkervaringsplekken); en betaald werk. De doelgroep van deze VIA-pilot in Enschede bestaat uit werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond met een lange afstand tot de arbeidsmarkt in de wijk Noord-Noord. In totaal zijn 134 bijstandsgerechtigde deelnemers gestart met de VIA-pilot. De deelnemers aan deze pilot zijn begeleid door twee werkzoekendebegeleiders.

Twee elementen zijn specifiek voor de VIA-aanpak ten opzichte van de reguliere aanpak in Enschede (EAA): wijkgericht werken en intensief contact.

De coronacrisis heeft ook impact gehad op de uitvoering van de VIA-pilot. Als gevolg van de coronacrisis konden er tijdens de eerste lockdown (in het voorjaar van 2020) geen face-to-face gesprekken met de werkzoekendebegeleiders plaatsvinden. Daarnaast is een aantal trajecten tijdens de periodes van lockdown tijdelijk stopgezet (in het voorjaar van 2020), dan wel uitgevoerd binnen de beperkingen van de gedeeltelijke lockdown (in het najaar van 2020).

Het Verwey-Jonker Instituut doet onderzoek naar deze pilot, waarvoor de volgende twee hoofdvragen zijn geformuleerd:

1. In hoeverre en op welke manier bevordert de intensieve en wijkgerichte aanpak in de wijk Noord-Noord in Enschede de maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond?
2. Welke processen/mechanismen en randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de resultaten van de pilot? Op welke manier draagt de VIA-pilot bij aan (verhoogde) maatschappelijke participatie?

Het onderzoek omvat de volgende onderdelen: een procesevaluatie, door middel van een (beperkte) documentstudie en groepsinterviews met professionals en samenwerkingspartners; een effectmeting, door middel van vragenlijstonderzoek onder deelnemers en bij een controlegroep; en interviews met deelnemers aan de pilot.

Voor wat betreft een deel van de eerste onderzoeksvraag (op welke manier bevordert de pilot de maatschappelijke participatie van deelnemers?) valt op dat - hoewel alle deelnemers aan de VIA-pilot een lange afstand tot de arbeidsmarkt hebben - er ook grote verschillen zijn tussen de deelnemers. Dat bepaalt ook de intensiteit van en het soort begeleiding die deelnemers krijgen. Zo vormen lichamelijke of psychische klachten bij bijna de helft van de deelnemers een (ernstige) belemmering voor deelname aan trajecten binnen de pilot. De werkzoekendebegeleiders van de pilot onderhouden wel contact met de deelnemers om te horen hoe het met hen gaat.

Voor wat betreft het andere deel van de eerste onderzoeksvraag (in hoeverre bevordert de pilot maatschappelijke participatie van deelnemers?) zien we dat sommige deelnemers erin geslaagd zijn om (tijdelijk) betaald werk of vrijwilligerswerk te krijgen.

In de praktijk is het doen van vrijwilligerswerk of deelnemen aan (laagdrempele) activiteiten meestal het hoogst haalbare. Een aantal deelnemers bij wie de werkzoekendebegeleiders hadden ingezet op (begeleiding naar) werk of participatie, doet ook mee aan activiteiten in de buurt.

Dit kunnen activiteiten zijn gericht op (meer) bewegen of op andere manieren werken aan hun gezondheid. Ook de kleine stappen die mensen soms zetten (ondanks eventuele psychische- of lichamelijke belemmeringen) kunnen van groot belang zijn voor deelnemers. Sommige deelnemers hebben deelgenomen aan trajecten of hebben andere begeleiding gekregen, zoals het volgen van taallessen, of hulp van bij het solliciteren. Deelnemers met wie de onderzoekers spraken, waarden de invulling van de gesprekken door de werkzoekendebegeleiders. Deelnemers voelen zich door hen geholpen.

De tweede hoofdvraag in dit tussenrapport beantwoorden we door middel van beschrijving van werkzame elementen. Een deel daarvan wordt al in de praktijk uitgevoerd (persoonsgerichte benadering en intensiever contact, vaste contactpersoon, vertrouwensband). Bij twee van deze werkzame elementen (passend aanbod, korte lijnen tussen professionals) komen (belangrijke) verbeterpunten naar voren.

Een van de werkzame elementen is de **persoonsgerichte benadering**, waarbij de nadruk ligt op wat er voor de specifieke persoon mogelijk en nodig is, zonder dat de cliënt de druk ervaart van een 'formele verplichting' om te participeren. Deelnemers zijn over het algemeen zeer positief over deze benadering. **Intensiever contact** met cliënten wordt door professionals als waardevol ervaren, ook bij cliënten die (nog) niet naar werk of participatie begeleid kunnen worden.

Deelnemers aan de VIA-pilot hebben **een vaste contactpersoon** bij de gemeente, die cliënten ook bij praktische zaken (en eventuele belemmeringen) kan ondersteunen en soms het stapje extra bieden wat cliënten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt nodig hebben.

Door te werken aan een **vertrouwensband** krijgen werkzoekendebegeleiders een beter beeld van de cliënt. Een vertrouwensband is ook goed voor de motivatie van deelnemers om activiteiten te gaan ondernemen en stappen te gaan zetten – hoe klein soms ook – richting werk of participatie. Het is belangrijk dat werkzoekendebegeleiders cliënten gerust stellen dat zij hun bijstandsuitkering niet zomaar kwijtraken, óók als werk of participatie niet haalbaar is.

Een passend aanbod (aansluitend bij de situatie en de behoeftes van de doelgroep) is tevens belangrijk. Professionals signaleren echter dat de instrumenten te weinig specifiek gericht zijn op cliënten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt en die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

In de wijk Noord-Noord zijn er **korte lijnen tussen professionals** en vindt er geregeld afstemming plaats. Maar tijdige en centrale informatievoorziening over de VIA-pilot aan professionals van de gemeenten die daar niet bij betrokken waren, kan nog worden verbeterd. Dat geldt ook voor de afstemming en overdracht van deelnemers die bij de start van de pilot al actief waren in het activeringscentrum.

Het rapport eindigt met enkele reflecties en suggesties. Het is belangrijk om **bij het aanbod** van trajecten **rekening te houden met de belemmeringen van deelnemers** (richting werk of participatie), door instrumenten of trajecten aan te bieden die daarop inspelen. Zo blijkt (uit het vragenlijstonderzoek en interviews met deelnemers) dat vooral mensen die niet in Nederland geboren zijn, moeite hebben met de Nederlandse taal, en dit als een belemmering ervaren. Het gebrek aan (relevante) werkervaring wordt ook vaak genoemd.

In de VIA-pilot wordt geen specifieke aandacht besteed (aan het bespreekbaar maken van of op andere manieren tegengaan van) **discriminatie op de arbeidsmarkt**. Het zou goed zijn als de gemeente gaat overwegen om – in lijn met een van de aanbevelingen van eerder onderzoek naar de Enschedese aanpak (Van der Klein et al., 2019) – het onderwerp van discriminatie in ieder

geval **bespreekbaar te maken** tussen werkzoekendebegeleiders en cliënten. Mogelijk kan de gemeente de medewerkers met een migratieachtergrond (en betrokken samenwerkingspartners) daarbij meer bewust inzetten.

Ook zou de gemeente kunnen overwegen om empowerment trainingen of andere activiteiten te organiseren, die specifiek gericht zijn op het ondersteunen of versterken van de weerbaarheid van deelnemers ten aanzien van het omgaan met en/of het bespreekbaar maken van discriminatie. De gemeente kan daarnaast overwegen specifieke activiteiten te ontwikkelen die gericht zijn op het in bredere zin tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt. En verbinding leggen tussen de VIA-pilot en andere initiatieven of programma's die hier op gemeentelijk, regionaal dan wel landelijk niveau al op ondernomen worden.

In aanvulling delen we de volgende suggesties ter overweging met de gemeente Enschede voor de uitvoering van de huidige VIA-pilot en een vervolg:

- Zet het werken met een vast contactpersoon voort, en zorg ervoor dat dit ingebed wordt in de reguliere werkwijze. Zorg hier ook voor bij cliënten die (nog) niet of nauwelijks mogelijkheden hebben om stappen te zetten naar werk en participatie.
- Vanwege de lockdowns hebben de werkzoekendebegeleiders tijdelijk ook gesprekken gevoerd in het activeringscentrum Power Noord. Dit werd gewaardeerd. De gemeente zou kunnen onderzoeken op welke manier deze vorm van laagdrempelig contact blijvend onderdeel van de VIA-pilot (of een mogelijk vervolg, al dan niet structureel ingebed) zou kunnen worden.
- Zorg voor een goede afstemming over de VIA-pilot – zolang de pilot nog duurt en daarna – tussen betrokken professionals van de gemeente én betrokken (al dan niet externe) partijen die trajecten aanbieden. Zorg ervoor – ook in tijden van corona – voor laagdrempelige vormen van overleg tussen betrokkenen voor optimale benutting van elkaars kennis over (de behoeften en mogelijkheden van) de deelnemers en elkaars expertise (op het gebied van begeleiding).
- Het is belangrijk dat de lessen en de werkzame elementen van de VIA-pilot structureel worden ingebed in het beleid en werkwijze van de gemeente worden. Anders bestaat het gevaar dat deelnemers, bij stopzetten van de ondersteuning, steeds minder gemotiveerd zijn om te participeren of deel te nemen aan toekomstige trajecten. Ook professionals van de gemeente kunnen teleurgesteld raken wanneer de lessen uit een pilot geen structurele inbedding krijgen.
- Onderzoek wat ervoor heeft gezorgd dat deelnemers aan de VIA-pilot vooral aan twee instrumenten van het aanbod hebben deelgenomen. Houd het huidige aanbod aan instrumenten tegen het licht en onderzoek welk aanbod, gezien de behoeftes van deelnemers, verder ontwikkeld zou moeten worden, dan wel samenwerkingspartners bij gezocht zouden moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten die ondersteunen bij het opdoen van werkervaring en het werken aan de Nederlandse taal. Borduur bij het ontwikkelen van passend aanbod voor de doelgroep ook voort op (eventuele minder formele) initiatieven die al ondernomen zijn tijdens de VIA-pilot door werkzoekendebegeleiders.

COLOFON

Opdrachtgever	Gemeente Enschede
Auteurs	Drs. C.G.M Tinnemans A.M.L. van der Hoff, MSc
Met medewerking van	A.L. Brock, MSc Dr. H.B. Jonkman I. Balsa Mendonça, MSc L. Janssen Lok, MA E.J.D. van Malsen BSc
Foto omslag	Adobe Stock, 285259763
Uitgave	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 978-94-6409-071-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2021.

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.