

Eindrapport over het 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



Eindrapport over het onderzoek naar de VIA-pilot in Enschede

Auteurs

Kirsten Tinnemans

Marlinda van der Hoff



Met medewerking van

Anneke Brock

Harrie Jonkman

Milou Lünemann

Eva van Malsen



Iman Balsa Mendonça



Laurance Janssen Lok

Utrecht, november 2021



Inhoud

Samenvatting	5	5.4. Maatschappelijke participatie	33
1 Inleiding	11	5.5. Sociale participatie	36
1.1. De VIA-pilot in Enschede in het kort	11	5.6. Conclusie en duiding	39
1.2. Het onderzoek	12	6 Effectiviteit van de VIA-pilot: pilotgroep en controlegroep vergeleken	40
1.3. Onderzoeksaanpak	12	6.1. Achtergrondkenmerken pilotgroep en controlegroep	40
1.4. Coronacrisis	14	6.2. Arbeidsparticipatie	41
1.5. Leeswijzer	15	6.3. Maatschappelijke participatie	42
2 Beschrijving van de VIA-pilot Enschede	16	6.4. Sociale participatie	43
2.1. De reguliere aanpak: Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak	16	6.5. Conclusie en duiding	44
2.2. De VIA-pilot in Enschede	16	7 Ervaringen van deelnemers: interviews	46
3 Beschrijving van de deelnemers	19	7.1. Algemene ervaringen met de VIA-pilot	46
3.1. Het beeld dat naar voren komt uit de interviews	19	7.2. Ervaren opbrengsten van de VIA-pilot	49
3.2. Achtergrondkenmerken van de deelnemers	20	7.3. Ervaren werkzame elementen	50
4 Uitvoering van de VIA-pilot in de praktijk	24	7.4. Ervaren belemmeringen en nadere ondersteuningsbehoeften	51
4.1. Contact tussen werkzoekendebegeleiders en deelnemers	24	8 Ervaringen van professionals	55
4.2. Inzet van instrumenten van de gemeente	26	8.1. Deelnemers en doel van de VIA-pilot	55
5 Ontwikkelingen bij de deelnemers	28	8.2. Ervaren opbrengsten van de VIA-pilot	56
5.1. Ervaren belemmeringen bij participatie	28	8.3. Ervaren werkzame elementen	57
5.2. Betaald werk zoeken	30	8.4. Uitvoering van de VIA-pilot tijdens de coronacrisis	59
5.3. Arbeidsparticipatie	31	8.5. Belemmeringen bij werk en participatie	60
		8.6. Leerpunten van de professionals	60
		8.7. Bredere toepassing van de bevindingen	62

9	Conclusies en aanbevelingen	63
9.1.	Conclusies	63
9.2.	Aanbevelingen	66
Bijlage 1: Bronnen documentstudie en literatuur		68
Bijlage 2: Selectie van de pilotgroep (deelnemers aan de VIA-pilot) en controlegroep		69
Bijlage 3: Achtergrond-kenmerken van de pilotgroep en de controlegroep		74
Bijlage 4: Tabellen ontwikkelingen in participatie		76
Bijlage 5 Onderzoeks-verantwoording bij hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6		82
Bij hoofdstuk 5		82
Bij hoofdstuk 6		83

Samenvatting

Inleiding

Met het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt, binnen acht pilotthema's, onderzocht wat werkt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in Nederland te verbeteren. De VIA-pilot van de gemeente Enschede is één van de pilots binnen het pilotthema 'Intensieve begeleiding van langdurig werklozen'.

De VIA-pilot in de gemeente Enschede werd uitgevoerd in de periode november 2019 tot en met juni 2021. De doelgroep van de VIA-pilot bestaat uit werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in de wijk Noord-Noord in Enschede. De pilot beoogt de doelgroep te ondersteunen richting werk of andere vormen van participatie. Het kan gaan om sociale contacten buitenshuis; deelname aan georganiseerde activiteiten (bijvoorbeeld vanuit maatschappelijke organisaties in de gemeente); onbetaald werk (zoals werkervaringsplekken); en betaald werk. In totaal zijn 134 personen gestart met de VIA-pilot.

Twee elementen staan bij de pilot centraal: wijkgericht werken en intensief contact. Wijkgericht werken houdt in dat er betere afstemming is tussen betrokken professionals en begeleiders in de taakverdeling en ondersteuning van bijstandsgerechtigden in de wijk Noord-Noord. Intensief contact houdt in dat deelnemers aan de VIA-pilot minimaal vier keer per jaar een gesprek hebben met hun werkzoekendebegeleider.

De controle groep die voor dit onderzoek gevolgd is (door middel van vragenlijstonderzoek) bestaat uit bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uit andere wijken van Enschede (dus niet woonachtig in de wijk Noord-Noord), die - gedurende de pilotperiode - enige vorm van begeleiding van de gemeente ontvingen.¹

Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om onderzoek te doen naar de VIA-pilot in Enschede. Het doel van het onderzoek is driedig:

1. Inzicht krijgen in de effecten van de VIA-pilot.
2. Inzicht krijgen in de aanpak (of het proces) van de VIA-pilot.
3. Inzicht krijgen in de werkzame mechanismen van de aanpak.

Om bovenstaande onderzoeksdoelen te realiseren, zijn de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. In hoeverre en op welke manier bevordert de intensieve, 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?

¹ Binnen de EAA zijn er, in de praktijk, ook cliënten met een lange(re) afstand tot de arbeidsmarkt die een werkzoekendebegeleider hebben, namelijk wanneer bij iemand een instrument van de EAA wordt ingezet (of recent is ingezet). Deze personen krijgen in de praktijk verder geen actieve begeleiding van de werkzoekendebegeleider.

Onderzoeksaanpak

We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. We hebben informatie verzameld over de aanpak binnen de VIA-pilot en de reguliere aanpak in de gemeente Enschede, met behulp van documentatie en een bijeenkomst met werkzoekendebegeleiders van de gemeente Enschede in de beginfase van het onderzoek.

Ook hebben we een kwantitatief vragenlijstonderzoek uitgevoerd om de ontwikkelingen bij deelnemers aan de VIA-pilot te monitoren, evenals de ontwikkelingen bij een vergelijkbare groep cliënten uit andere Enschede wijken die niet aan de VIA-pilot deelnamen (een controlegroep). Bij de pilot-groep zijn op drie meetmomenten (T0, T1 en T2) vragenlijsten afgenomen, en bij de cliënten uit de controlegroep was dat het geval op twee meetmomenten (T0 en T2).

Deelnemers aan het onderzoek (dus uit de pilotgroep en uit de controlegroep) hebben de vragenlijst in principe zelfstandig digitaal ingevuld. De werkzoekendebegeleider was daarbij aanwezig voor toelichting op de vragen waar nodig. Een deel van de vragenlijsten is echter als gevolg van de coronacrisis en de lockdowns telefonisch afgenomen. Dit was met name het geval bij de vragenlijsten op het laatste meetmoment (T2) bij cliënten in de controlegroep. Mogelijk heeft dit invloed gehad op de onafhankelijkheid van de antwoorden van de respondenten van desbetreffende vragenlijsten.

Voor het onderzoek naar de effectiviteit van de VIA-pilot is in het kwantitatieve onderzoeksdeel een vergelijking gemaakt tussen 54 personen in de pilotgroep en 54 personen in de controlegroep. In verband met de vergelijkbaarheid zijn hierbij alleen respondenten vergeleken (uit pilotgroep en controlegroep) die vóór de start van de VIA-pilot een werkzoekendebegeleider hadden.

Ook hebben we - in het kader van de kwalitatieve, procesevaluatie – interviews gehouden met betrokken professionals: met de projectleider van de VIA-pilot van de gemeente Enschede, de twee werkzoekendebegeleiders die de deelnemers aan de VIA-pilot begeleidde, met overige werkzoekendebegeleiders van de gemeente Enschede, en met samenwerkingspartijen die betrokken waren bij de begeleiding van deelnemers aan de VIA-pilot. In het najaar van 2020 zijn in dit kader drie groepsinterviews met professionals gehouden. Tijdens deze gesprekken is kwalitatieve informatie verzameld over de uitvoering van de VIA-pilot en de gevolgen van de coronacrisis op de pilot, de ervaren opbrengsten en de - volgens deze professionals - ervaren werkzame elementen van de VIA-pilot. Daarnaast is in mei 2021 een verbindingsbijeenkomst gehouden met deze professionals. Tijdens deze bijeenkomst presenteerden we de onderzoeksbevindingen en de voorlopige conclusies en aanbevelingen, en gingen we hierover in gesprek.

Bovendien hebben we 15 individuele kwalitatieve interviews gehouden met elf deelnemers aan de VIA-pilot, verspreid over twee periodes (in het najaar van 2020 en in het voorjaar van 2021). Met vier van hen hebben we twee keer gesproken.

Conclusies

De deelnemers aan de VIA-pilot

Alle deelnemers aan de VIA-pilot hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Maar er zijn ook verschillen tussen de deelnemers. Deze liggen op het vlak van motivatie van deelnemers; de mate van afstand tot de arbeidsmarkt; de opleiding en werkervaring; en de aard en ernst van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie. Verder vormen lichamelijke of psychische klachten bij bijna de helft van de deelnemers een (ernstige) belemmering voor deelname aan trajecten binnen de pilot, en voor werk en participatie in het algemeen. Hierdoor verschilt ook de inzet en de intensiteit van de begeleiding van de werkzoekendebegeleiders. Die hangt immers samen met de persoonlijke situatie en mogelijkheden van de deelnemers.

In de praktijk is het volgens de werkzoekendebegeleiders voor de meeste deelnemers het doen van vrijwilligerswerk of het (laagdrempelig) meedoen aan activiteiten het hoogst haalbare. Dit heeft (mede) te maken met belemmeringen als gevolg van (ernstige) lichamelijke of psychische klachten. Van sommige deelnemers maakten de werkzoekendebegeleiders ten tijde van het intakegesprek de inschatting dat zij op dat moment niet geactiveerd konden worden richting werk of participatie. Bij andere deelnemers was de inschatting of verwachting dat er kleine stapjes gezet konden worden.

Ontwikkelingen in participatie bij deelnemers aan VIA-Pilot

Op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek kan geconcludeerd worden dat de mate van arbeidsparticipatie (waaronder volgens de definities binnen dit onderzoek ook vrijwilligerswerk, stages en werkervaringsplekken vallen), maatschappelijke participatie en sociale participatie is afgenomen gedurende de pilotperiode. Zeer waarschijnlijk hebben de coronamaatregelen invloed gehad op de mate waarin deelnemers participeren, onder andere vanwege minder mogelijkheden om fysiek af te spreken. Volgens het merendeel van de deelnemers aan de pilot vormen gezondheidsklachten sowieso een belemmering om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en te krijgen. Dit strookt met inzichten uit de literatuur.

De effectiviteit van de VIA-pilot - op basis van het kwantitatieve vragenlijst-onderzoek

De uitkomsten vormen geen aanleiding om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest in kwantitatieve zin, als het gaat om het bevorderen van participatie. Er is zelfs sprake van een sterkere afname in maatschappelijke participatie bij de deelnemers aan de VIA-pilot (de pilotgroep) vergeleken met de controlegroep. Let wel het gaat hier om een vergelijking tussen twee keer 54 respondenten in een context waarin corona een grote rol heeft gespeeld. Beide groepen hebben waarschijnlijk last gehad van de gevolgen van de coronacrisis voor hun deelname aan de samenleving (maatschappelijke participatie), en arbeidsparticipatie. Maar bij de VIA-pilotdeelnemers zou dit nog in versterkte

mate het geval kunnen zijn geweest. Bij de eindmeting (T2) ervaren respondenten in de pilotgroep, gemiddeld genomen, vaker belemmeringen voor participatie dan respondenten in de controlegroep.

Hoe zou de sterkere afname in sommige vormen van participatie bij de pilotgroep kunnen worden verklaard? Naast corona, heeft het wisselen van werkzoekendebegeleider hier mogelijk ook een rol heeft gespeeld. Cliënten die door een EAA werkzoekendebegeleider werden begeleid, werden aan het begin van de pilot overgedragen aan de nieuw aangestelde werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot. Het opbouwen van een vertrouwensband met een andere werkzoekendebegeleider kost tijd.

Verder zou het kunnen dat sommige antwoorden van de controlegroep in T2 van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek iets minder betrouwbaar zijn, omdat de vragenlijst in verband met corona telefonisch is afgenomen. Dat kan de bevindingen in deze meting zowel positief als negatief beïnvloeden.

Ervaren opbrengsten: bevindingen uit de interviews

Uit de kwalitatieve interviews met professionals en deelnemers blijken evenwel wel degelijk ervaren opbrengsten van de VIA-pilot. Een deel van de deelnemers maakt kleine stapjes. Degenen met een werkzoekendebegeleider die inzetten op (begeleiding naar) werk of participatie, zijn gaan deelnemen aan (laagdrempelige) activiteiten, zoals bewegen, wandelen en sport. Daarmee werken de deelnemers aan hun gezondheid. Sommigen deden dit al op eigen initiatief deden, maar anderen werden gemotiveerd door hun begeleider. Dergelijke ogenschijnlijk kleine 'gewone' activiteiten zijn van grote waarde, zo blijkt uit de gesprekken met professionals. Deze stappen dragen bij aan een positievere instelling en een hoger welbevinden bij de deelnemers, wat – door letterlijk en figuurlijk in beweging te komen - op termijn kan bijdragen aan grotere stappen richting werk of participatie (zie ook Van der Klein et al., 2019).

Ervaren werkzame elementen: bevindingen uit de interviews

Uit de gesprekken met professionals en deelnemers zijn daarnaast verschillende elementen van de VIA-aanpak naar voren gekomen die als werkzaam zijn *ervaren*. Het gaat hierbij om de volgende elementen:

- De persoonsgerichte benadering - zonder druk.
- Het opbouwen van een vertrouwensband - onder andere door regelmatig contact.
- Het wijkgericht werken - door korte lijnen tussen professionals en laagdrempelig contact met cliënten.

We lichten deze elementen hieronder nader toe.

Persoonsgerichte benadering - zonder druk

In de VIA-pilot wordt uitgegaan van een persoonsgerichte benadering. Hierbij ligt de nadruk op het bieden van maatwerk (wat er voor de specifieke persoon mogelijk is en nodig is), zonder dat cliënt druk ervaart van een 'formele verplichting' om te participeren. Door belemmeringen weg te nemen of andere oorzaken van weerstand kan een persoonsgerichte benadering helpen bij het verhogen of versterken van de motivatie van deelnemers. Ook is laagdrempelig contact behulpzaam, door bijvoorbeeld als werkzoekendebegeleider (regelmatig) langs te komen bij het Activeringscentrum Power (waar een aantal deelnemers actief is). Ook is het bij de persoonsgerichte benadering belangrijk dat begeleiders geen druk leggen op cliënten en de verwachte uitkomsten van hun deelname: het is belangrijk dat zij de cliënten geruststellen dat zij hun bijstandsuitkering niet 'zomaar' kwijtraken, óók als werk of participatie niet haalbaar is.

Vertrouwensband: door vast contactpersoon, de tijd nemen en regelmatig contact

Door een vertrouwensband op te bouwen zijn werkzoekendebegeleiders tijdens de pilot in staat geweest om een beter beeld te krijgen van de client, waardoor ze de cliënt ook beter kunnen begeleiden. Deze vertrouwensband kan deelnemers motiveren om activiteiten te ondernemen en stappen te zetten – hoe klein soms ook – richting werk of participatie.

Een vast contactpersoon vanuit de gemeente kan bijdragen aan het opbouwen van een vertrouwensband, waarbij cliënten zich opener durven op te stellen richting werkzoekendebegeleider. Deze contactpersoon kan cliënten ook bij praktische zaken (en eventuele belemmeringen) ondersteunen en soms het stapje extra bieden wat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nodig hebben. Ook is het belangrijk dat werkzoekendebegeleiders de tijd nemen voor de gesprekken met cliënten. Daarnaast is regelmatig contact belangrijk, de mate waarin is mede afhankelijk van de mogelijkheden en behoeftes van de cliënt.

Wijkgericht werken: korte lijnen tussen professionals en laagdrempelig contact met cliënten

Er zijn bij de VIA-pilot - mede vanwege een andere pilot in de wijk Noord-Noord op het gebied van wijkgericht werken - korte lijnen tussen professionals vanuit verschillende functiegroepen (van de gemeente) in de wijk Noord-Noord. Ook vindt afstemming en coördinatie plaats tussen de gemeente en andere betrokken partijen.

Gesprekken voeren op een locatie in de wijk (zoals vanuit de locatie van Power-Noord) maakt laagdrempelig contact mogelijk, en zorgt voor persoonlijker contact tussen werkzoekendebegeleider en cliënt. Ook draagt het bezoek van de werkzoekendebegeleider aan cliënten (tijdens hun deelname aan activiteiten) in Power-Noord bij aan het opbouwen van een vertrouwensband en biedt het de mogelijkheid om laagdrempelig dingen af te stemmen.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten uit het onderzoek formuleren we een aantal aanbevelingen voor de gemeente Enschede en voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)'.

- 1. Wees je als gemeente bewust van de diversiteit binnen de groep mensen met een migratieachtergrond en een lange afstand tot de arbeidsmarkt, en zorg per persoon voor een passende bejegening en aanbod.** Naast de lange afstand tot de arbeidsmarkt waren er binnen de doelgroep van de VIA-pilot ook grote verschillen tussen de deelnemers, bijvoorbeeld op het vlak van mate van de afstand tot de arbeidsmarkt, opleiding en werkervaring, en aard en ernst van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie. Het is dan ook belangrijk de bejegening en het aanbod steeds goed af te stemmen op de persoon. Eén van de aspecten waar begeleiders in kunnen variëren, is de mate waarin zij deelnemers actief stimuleren om dingen te doen.
- 2. Zorg voor een passend aanbod van trajecten binnen de gemeente dat inspeelt op de verschillende soorten ondersteuningsbehoeften van cliënten.** Houd het huidige aanbod aan instrumenten tegen het licht, en onderzoek welk(e) type(n) aanbod verder ontwikkeld zou moeten worden, met het oog op de ervaren belemmeringen bij cliënten en de ondersteuningsbehoeften van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt². Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten waarbij cliënten relevante (werk)ervaring kunnen opdoen, waarbij zij goed kunnen oefenen met de Nederlandse taal, en/of trajecten die ondersteuning bieden ten aanzien van empowerment.

- 3. Zoek hierbij ook actief de verbinding op met ander beleid en initiatieven in de gemeente Enschede.** Dit kan bijvoorbeeld door samen te werken met werkgevers en vrijwilligersorganisaties, die plekken beschikbaar stellen voor cliënten, waarbij zij op de 'werkvloer' begeleid kunnen worden, zoals bij het leren van de Nederlandse taal. Ook kan de gemeente onderzoeken welke verbindingen mogelijk zijn met initiatieven of programma's op gemeentelijk, regionaal dan wel landelijk niveau voor het tegengaan van discriminatie (op basis van migratieachtergrond) en voor het bevorderen van inclusie.
- 4. Steek de begeleiding aan de doelgroep in vanuit een breder perspectief dan alleen werk en participatie, en leg de verbinding met zorg en gezondheid, zoals door een vast contactpersoon die domein overstijgend kijkt naar wat de cliënt nodig heeft.** Hoewel een deel van de cliënten niet (direct) bemiddelbaar is naar (on)betaald werk, wordt (extra) aandacht en ondersteuning voor deze kwetsbare inwoners - door zowel cliënten als professionals - als waardevol ervaren. Dit kan ertoe bijdragen dat cliënten stappen kunnen zetten en werken aan verbetering van hun welbevinden en zelfredzaamheid. Zorg ervoor dat kwetsbare inwoners een vast contactpersoon van de gemeente kunnen krijgen. Deze vaste contactpersoon kan ook een wijkcoach zijn, of bijvoorbeeld een begeleider van Power. Zorg ervoor dat deze contactpersoon op overstijgend niveau kijkt naar wat een inwoner nodig heeft, en domein overstijgend te werk gaat.
- 5. Maak ervaren discriminatie bespreekbaar in gesprekken met werkzoekenden.** Een deel van de deelnemers maakt kleine stapjes. Degenen met een werkzoekendebegeleider die inzette op (begeleiding naar) werk of participatie, zijn gaan deelnemen aan (laagdrempelige) activiteiten, zoals bewegen, wandelen en sport. wel degelijk voorkomt bij de doelgroep bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook was het bespreekbaar maken van ervaringen met discriminatie, onder meer in gesprekken met werkzoekenden, één van de aanbevelingen in

² Zie voor inzichten, tips en voorbeelden deze inspiratiegids van Kennisplatform Integratie & Samenleving met voorbeelden en werkwijzen waarmee positieve ervaringen zijn opgedaan:
<https://www.kis.nl/publicatie/uitkeringsgerechtigden-met-een-migratieachtergrond-en-werk>

dit rapport³. Wij raden de gemeente Enschede aan om – in lijn met deze aanbeveling – het onderwerp discriminatie in ieder geval bespreekbaar te maken in de gesprekken tussen werkzoekendebegeleiders en cliënten uit deze doelgroep. Dit vergt gevoeligheid bij de begeleiders voor (het signaleren en benoemen van) eventuele discriminatie.

- 6. Zorg voor (nog) betere afstemming tussen professionals van de gemeente en partijen die trajecten aanbieden.** Zorg voor een goede afstemming over de aanpakken waarmee binnen de gemeente wordt gewerkt, als het gaat om begeleiding aan bijstandsgerechtigden. Zorg ervoor dat ook professionals van de gemeente die niet direct betrokken zijn bij een aanpak, en partijen die trajecten aanbieden, op de hoogte zijn van (veranderingen in) een aanpak. Benut elkaars kennis en expertise over de mogelijkheden om verschillende groepen bijstandsgerechtigden te begeleiden. Dit kan onder meer door scholing en door het organiseren van laagdrempelige vormen van overleg tussen verschillende betrokkenen.
- 7. Zorg voor continuïteit in de ondersteuning van deze groep.** De ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vergt langdurige inzet, die ook nodig is na de duur van een pilot. Continuïteit van begeleiding is, zeker bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, van groot belang. Het is belangrijk dat lessen en ervaringen van de VIA-pilot structureel worden ingebed in het beleid en de werkwijze van de gemeente. Anders bestaat het gevaar dat deelnemers, bij stopzetting van de ondersteuning, terugvallen, teleurgesteld raken en steeds minder gemotiveerd zijn om te participeren of deel te nemen aan (toekomstige) trajecten. Continuïteit in de ondersteuning van de groep is ook belangrijk voor de motivatie van betrokken professionals.

3 Van der Klein, M., van Hal, L.B.E., Reches, L.H.L. & van den Berg, J. (2019). *Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

1 Inleiding

De integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond gaat op verschillende terreinen vooruit. Een voorbeeld hiervan is de onderwijsprestaties, die bijna evenredig zijn aan die van Nederlanders zonder een migratieachtergrond. Ondanks de verschillende positieve ontwikkelingen blijft de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond achter. Deze situatie leidt tot lagere inkomens, meer kans op gezondheidsklachten en onnodig hoge kosten op het gebied van de sociale zekerheid (ministerie van SZW, 2018).

Met het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt binnen 8 pilotthema's onderzocht wat werkt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in Nederland te verbeteren. De VIA-pilot van de gemeente Enschede is één van de pilot binnen het pilotthema 'Intensieve begeleiding van langdurig werklozen'.

1.1. De VIA-pilot in Enschede in het kort

De VIA-pilot in de gemeente Enschede werd uitgevoerd in de periode november 2019 tot en met juni 2021.

De doelgroep van de VIA-pilot bestaat uit werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in de wijk Noord-Noord in Enschede. De groep deelnemers bestaat uit diegenen die vóór de start van de VIA-pilot aan een traject van de gemeente deelnamen, of recent hadden deelgenomen. De pilot beoogt de doelgroep te ondersteunen richting werk of andere vormen van participatie. Het kan gaan om sociale

contacten buitenshuis; deelname aan georganiseerde activiteiten (bijvoorbeeld vanuit maatschappelijke organisaties in de gemeente); onbetaald werk (zoals werkervaringsplekken); en betaald werk.

Twee elementen staan bij de pilot centraal: wijkgericht werken en intensief contact. Wijkgericht werken houdt in dat er betere afstemming is tussen betrokken professionals en begeleiders in de taakverdeling en ondersteuning van bijstandsgerechtigden in de wijk Noord-Noord. Intensief contact houdt in dat deelnemers aan de VIA-pilot minimaal vier keer per jaar een gesprek hebben met hun werkzoekendebegeleider in plaats van minimaal eenmaal per jaar bezoek van een RAP consulent⁴ bij de reguliere begeleiding.

Er zijn 134 personen gestart met de VIA-pilot; zij gingen op gesprek met één van de nieuwe werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot. De controle groep die voor dit onderzoek gevolgd is (door middel van kwantitatief vragenlijstonderzoek) bestaat uit bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uit andere wijken van Enschede (dus niet woonachtig in de wijk Noord-Noord), die - gedurende de pilotperiode - enige vorm van begeleiding vanuit de gemeente ontvingen.⁵

4 RAP-consulenten (RAP staat voor Rechtmatigheid, Aandacht en Participatie) zijn verantwoordelijk voor het toetsen van de rechtmatigheid van de uitkering en de aandacht te vestigen op de mogelijkheden tot participatie van de uitkeringsgerechtigde.

5 Binnen de EAA zijn er, in de praktijk, ook cliënten met een lange(re) afstand tot de arbeidsmarkt die een werkzoekendebegeleider hebben, namelijk wanneer bij iemand een instrument van de EAA wordt ingezet (of recent is ingezet). Deze personen krijgen in de praktijk verder geen actieve begeleiding van de werkzoekendebegeleider.

1.2. Het onderzoek

Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om onderzoek te doen naar deze VIA-pilot. Het doel van het onderzoek is driedelig:

1. Inzicht krijgen in de effecten van de VIA-pilot.
2. Inzicht krijgen in de aanpak (of het proces) van de VIA-pilot.
3. Inzicht krijgen in de werkzame mechanismen van de aanpak.

Om bovenstaande onderzoeksdoelen te realiseren, zijn de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. In hoeverre en op welke manier bevordert de intensieve, 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?

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek. Eerder hebben we een tussenrapportage gepubliceerd, dat betrekking heeft op de uitkomsten van het onderzoek tot en met januari 2021.⁶

1.3. Onderzoeksaanpak

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, omvat het onderzoek de volgende drie onderdelen:

- een procesevaluatie, door middel van een (beknopte) documentstudie en groepsinterviews met professionals en samenwerkingspartners;
- een effectmeting, door middel van kwantitatief vragenlijstonderzoek onder deelnemers en bij een controlegroep; en
- kwalitatieve interviews met deelnemers aan de pilot om hun ervaringen op te halen (ervaren opbrengsten en ervaren werkzame elementen).

Hieronder lichten we de verschillende onderdelen en bijbehorende onderzoeksactiviteiten toe.

Documentstudie en groepsinterviews met professionals van gemeente en samenwerkingspartners

Op basis van de (beperkte) beschikbare documentatie ten aanzien van de VIA-pilot is een beschrijving van de aanpak opgesteld en afgestemd met de projectleider van de gemeente Enschede. Tevens hebben we, tijdens een bijeenkomst met werkzoekendebegeleiders van de gemeente Enschede in de beginfase van het onderzoek, aanvullende informatie verzameld over de aanpak binnen de VIA-pilot en de reguliere aanpak in de gemeente Enschede.

Om beter zicht te krijgen op de invulling van de VIA-pilot in de praktijk en op de gevolgen van de coronacrisis hierop, hebben we in oktober 2020 een groepsinterview gehouden met de projectleider van de VIA-pilot en de twee werkzoekendebegeleiders (die de deelnemers aan de VIA-pilot begeleidden). Ook hebben we in het najaar van 2020 twee groeps gesprekken gehouden. Een van deze groeps gesprekken was met werkzoekendebegeleiders, waaronder de twee werkzoekendebegeleiders die de deelnemers aan de VIA-pilot begeleidden. Bij het andere groeps gesprek waren betrokkenen van een aantal samenwerkingspartners bij de VIA-pilot aanwezig.

⁶ Het tussenrapport kunt u hier vinden: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/wijkgericht-en-intensief-ondersteunen-bij-integratie-op-de-arbeidsmarkt/>

In mei 2021 hebben we een verbindingsbijeenkomst gehouden met alle betrokken partijen bij de VIA-pilot: de projectleider en een teamleider van de gemeente Enschede die zich bezighielden met de pilot, werkzoekendebegeleiders van de gemeente Enschede (waaronder de twee werkzoekendebegeleiders die de deelnemers aan de VIA-pilot begeleidde), en een aantal samenwerkingspartners. In de verbindingsbijeenkomst presenteerden we de onderzoeksbevindingen en de voorlopige conclusies en aanbevelingen, en gingen we hierover in gesprek. Dit heeft ook nieuwe informatie opgeleverd ten aanzien van de ervaringen van (deze) professionals. Op basis van de verbindingsbijeenkomst hebben we het rapport aangescherpt.

Kwantitatief vragenlijstonderzoek onder deelnemers en controlegroep

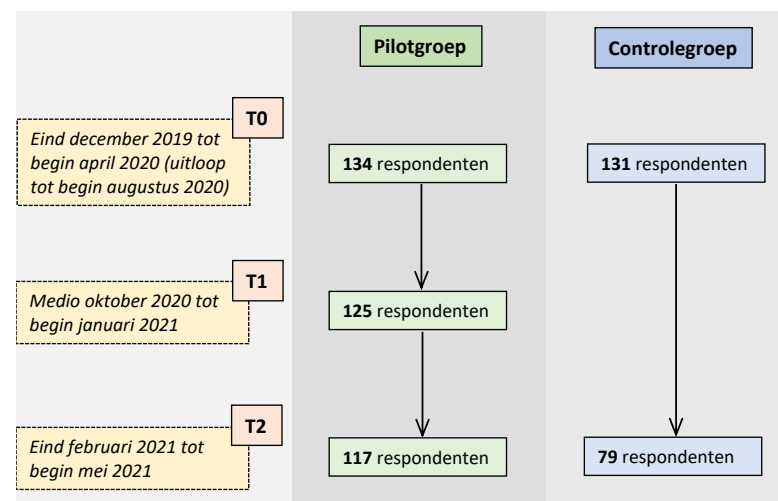
Door middel van een vragenlijstonderzoek hebben we de ontwikkelingen bij deelnemers aan de VIA-pilot gemonitord. Hiervoor werkten we met digitale vragenlijsten voor deelnemers.

Deelnemers aan de pilot vullen op drie momenten (T0, T1 en T2) een digitale vragenlijst in. Een conceptversie van de eerste vragenlijst (T0) is aan de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot voorgelegd en is tijdens een bijeenkomst met hen besproken. Op basis daarvan zijn aanpassingen gemaakt. Een conceptversie van de vragenlijst voor het tweede en derde meetmoment (T1 en T2) is per mail aan de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot voorgelegd; op basis van hun opmerkingen zijn aanpassingen gemaakt.

In de vragenlijst zijn vragen opgenomen over (onder meer) de achtergrond (zoals op het gebied van werk en opleiding), over participatie en het vinden en krijgen van betaald werk, en over eventuele belemmeringen hierbij. Ook zijn er vragen met betrekking tot de ervaring van deelnemers met de vorm(en) van begeleiding die deelnemers hebben gekregen.

We hebben niet alleen vragenlijsten afgenomen onder de deelnemers aan de VIA-pilot, maar ook onder een controlegroep. Deze bestaat uit cliënten die qua achtergrondkenmerken vergelijkbaar zijn met de deelnemers aan de VIA-pilot, met als verschil dat zij niet in de wijk Enschede Noord-Noord wonen maar in andere Enschedese wijken (en dus niet meedoen met de VIA-pilot). Bij deze cliënten is het tweede meetmoment (T1) overgeslagen; zij hebben alleen de vragenlijsten voor het eerste meetmoment (T0) en het laatste meetmoment (T2) ingevuld. Hiermee konden we de antwoorden tussen beide groepen met elkaar vergelijken (dus op basis van T0 en T2).

Meer informatie over hoe het selectieproces voor de deelnemers aan de VIA-pilot en voor de cliënten in de controlegroep verliep, is te vinden in bijlage 2.



Gevolgen coronacrisis voor vragenlijstonderzoek

Aanvankelijk was het de bedoeling dat deelnemers bij de start van de VIA-pilot de eerste vragenlijst zouden invullen, en dat de deelnemers na 4 maanden en na 8 maanden de vragenlijst opnieuw zouden invullen. Het eerste meetmoment (T0) zou samenvallen met het eerste contact met de deelnemers, en was voorzien voor de periode eind december 2019 tot en met maart 2020.

Vanwege de coronacrisis zijn de afspraken met cliënten vanaf medio maart 2020 (tijdelijk) stopgezet, en stond de VIA-pilot 'on hold'. Besloten werd dat deelnemers tot begin augustus 2020 de vragenlijst voor het eerste meetmoment (T0) konden invullen. In afstemming met de projectleider en betrokken werkzoekendebegeleiders van de gemeente Enschede is – in verband met de verlenging van de pilotperiode – besloten dat de periode dat de vragenlijsten voor het tweede meetmoment (T1) ingevuld konden worden tussen medio oktober 2020 en begin januari 2021. De invulperiode voor de vragenlijsten voor het derde meetmoment (T2) was eind februari 2021 tot begin mei 2021.

Verder was het de bedoeling dat deelnemers de digitale vragenlijsten op de laptop van de werkzoekendebegeleider zelfstandig zouden invullen tijdens een (face-to-face) afspraak met hun werkzoekendebegeleider (in de spreekkamer). Waar nodig zou de werkzoekendebegeleider kunnen ondersteunen bij het invullen, door het beantwoorden van vragen van de deelnemer als bijvoorbeeld iets niet duidelijk was.

In de praktijk vond, als gevolg van de coronacrisis en de verschillende lockdowns, een deel van de gesprekken telefonisch plaats. Dit gold in de praktijk voornamelijk voor het invullen van vragenlijsten bij de pilotgroep op het tweede meetmoment (T1), en ook voor het invullen van vragenlijsten door cliënten in de controlegroep op het laatste meetmoment (T2). In deze situaties namen de werkzoekendebegeleider en de deelnemer tijdens de telefonische afspraak de vragenlijst mondeling door, en vulde de werkzoekendebegeleider de antwoorden (digitaal) namens de deelnemer in. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de onafhankelijkheid van de antwoorden van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld. Soms heeft de deelnemer de vragenlijst zelfstandig – zonder tussenkomst van de werkzoekendebegeleider – digitaal ingevuld.

Kwalitatieve interviews met deelnemers

Daarnaast hebben we individuele interviews gehouden met 11 deelnemers aan de VIA-pilot, verspreid over twee periodes van dataverzameling. Met 4 deelnemers hebben we alleen gesproken in het najaar van 2020; met 3 deelnemers alleen in het voorjaar van 2021; en met 4 deelnemers hebben we in beide periodes gesproken.⁷ In het najaar van 2020 hebben we dus gesproken met 8 deelnemers, en in het voorjaar van 2021 met 7 deelnemers.

Doel van de interviews was om inzicht te krijgen in de ervaringen van deelnemers met de VIA-pilot, waaronder in hoeverre het de participatie van deelnemers heeft bevorderd (en waarom), en welke adviezen zij hebben aan de gemeente om de begeleiding aan werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Vanwege de coronacrisis vonden de interviews plaats via (video)bellen.

Via het vragenlijstonderzoek hebben we respondenten voor de interviews geworven; aan het einde van de vragenlijst konden mensen aangeven of ze interesse hadden in een interview.

1.4. Coronacrisis

De coronacrisis is van invloed geweest op de uitvoering van de VIA-pilot. Zo heeft de uitvoering van de pilot vertraging opgelopen en is vanwege de coronacrisis de pilotperiode verlengd. De pilot zou aflopen in december 2020, maar werd verlengd tot en met juni 2021. Ook waren er minder mogelijkheden voor

⁷ Het was de bedoeling om in het voorjaar van 2021 met 4 nieuwe deelnemers te spreken (in plaats van 3), en dus 12 deelnemers in totaal, maar het is niet gelukt om een laatste respondent te vinden. Aanvankelijk was het de bedoeling dat we de interview rond april 2020 en rond september 2020 zouden voeren. Vanwege de coronacrisis en (hierdoor) de verlenging van de pilotperiode, zijn ook de interviewperiodes verschoven.

deelnemers om deel te nemen aan trajecten of ander aanbod van de gemeente als onderdeel van de pilot. Ook hebben deelnemers waarschijnlijk te maken gehad met de algehele coronacontext van afname van mogelijkheden van toegang tot (maatschappelijke) participatie of toegang tot werk, als gevolg van maatregelen, inclusief de lockdowns.

Op verschillende plekken in het rapport, waaronder in de conclusies, gaan we in op de mate waarin de coronacrisis van invloed is geweest op de VIA-pilot, en wat dit betekent voor (het interpreteren van) de resultaten van het onderzoek.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst geven we in hoofdstuk 2 een beschrijving van de VIA-pilot in Enschede, gevolgd door een beschrijving van de deelnemers in hoofdstuk 3. Daarna zetten we in hoofdstuk 4 uiteen hoe de VIA-pilot in de praktijk is uitgevoerd. In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 gaan we in op respectievelijk de ontwikkelingen die de deelnemers hebben doorgemaakt in de mate van participatie, en de effectiviteit van de VIA-pilot op basis van een vergelijking met een controlegroep – gelet op de ontwikkelingen in de mate van participatie. We beschrijven de ervaringen van deelnemers met de VIA-pilot in hoofdstuk 7; in hoofdstuk 8 volgen de ervaringen van professionals. We sluiten af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 9.

2 Beschrijving van de VIA-pilot Enschede

Voor het goed begrijpen van de aanpak binnen de VIA-pilot gaan we hier eerst kort in op de reguliere Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak (EAA).⁸ Vervolgens beschrijven we de beoogde aanpak van de VIA-pilot, en hoe deze verschilt ten opzichte van de reguliere aanpak (EAA).⁹

2.1. De reguliere aanpak: Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak

De reguliere Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak is een verzameling van interventies ter ondersteuning van de uitvoering van de Participatiewet. Per werkzoekende zet de gemeente Enschede een combinatie van interventies – ook wel instrumenten genoemd – in, om een zo duurzaam mogelijke uitstroom van bijstandsgerechtigden te verwezenlijken. De eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de cliënt staat bij de EAA centraal; van werkzoekenden wordt verwacht dat zij zich actief inzetten om werk te vinden. Activering en participatie is ook een belangrijk doel van de EAA, ook als tussenstap richting het vinden van betaald werk.

⁸ De informatie over de EAA in dit rapport is gebaseerd op het onderzoeksrapport van Van der Klein et al. (2019) over de EAA.

⁹ Naast de VIA-pilot voert de gemeente Enschede ook een andere pilot uit in de wijk Noord-Noord: deze aanpak richt zich op wijkgericht werken. Meer informatie hierover is te lezen onder het kopje Wijkgericht werken.

Als onderdeel van de EAA wordt er met inwoners met een bijstandsuitkering, op basis van een gesprek, een inschatting gemaakt ten aanzien van de afstand tot de arbeidsmarkt, en wordt een diagnoseadvies opgesteld. Wanneer de inschatting is dat iemand (met ondersteuning) binnen twee jaar betaald werk kan vinden, wordt er gesproken van korte afstand tot de arbeidsmarkt en wordt er ingezet op actieve bemiddeling naar werk. Deze bijstandsgerechtigden (ook wel ‘cliënten’ genoemd) – die binnen het zogeheten Werkpleinbestand vallen – krijgen een werkzoekendebegeleider, die kan doorverwijzen naar passende instrumenten van de EAA. Wanneer de inschatting is dat het (ook met ondersteuning) langer dan twee jaar zal duren voordat iemand betaald werk kan vinden, wordt er gesproken van een grote afstand tot de arbeidsmarkt). Deze bijstandsgerechtigden – die binnen het zogeheten Wijkbestand vallen – krijgen géén werkzoekendebegeleider, maar krijgen in de regel één keer per jaar bezoek van een zogeheten RAP-consulent¹⁰, die de rechtmatigheid van de uitkering toetsen en de aandacht te vestigen op de mogelijkheden tot participatie van de uitkeringsgerechtigde.¹¹ Soms zet de gemeente Enschede gespecialiseerde re-integratiebureaus in voor moeilijk bemiddelbare cliënten met specifieke hulpvragen.

2.2. De VIA-pilot in Enschede

De doelgroep van de VIA-pilot in Enschede bestaat uit werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De pilot wordt specifiek uitgevoerd in de wijk Noord-Noord¹².

¹⁰ RAP staat voor Rechtmatigheid, Aandacht en Participatie.

¹¹ Zie voor meer informatie Uitvoeringsprogramma Enschedese Arbeidsmarktaanpak 2019. Iedereen werkt naar vermogen, zoveel mogelijk op eigen kracht in een normale baan.

¹² Zie bijlage 2 voor een beschrijving van de werkwijze rond de selectie van deelnemers.

De pilot beoogt 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.

Voor het begeleiden van de deelnemers van de VIA-pilot heeft de gemeente twee werkzoekendebegeleiders aangesteld, omdat het om extra werkzaamheden ging die niet bij de huidige werkzoekendebegeleiders belegd konden worden. In de vacaturetekst voor de werving van de werkzoekendebegeleiders voor de VIA-pilot zijn de 'reguliere' criteria opgenomen, zoals ervaring met coaching/begeleiding en kennis van de Participatiewet.

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

Wijkgericht werken

Een eerste centraal element van de VIA-aanpak is wijkgericht werken. Dit houdt in dat er betere afstemming is tussen betrokken professionals en begeleiders in de taakverdeling en ondersteuning van bijstandsgerechtigden in de wijk Noord-Noord. De bedoeling van het wijkgerichte werken is tevens dat er meer duidelijkheid is over de afstand die mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in de wijk hebben, en of zij – in lijn met de EAA – moeten vallen onder het Werkpleinbestand dan wel onder het Wijkbestand (en daarmee 'een meer eenduidige indeling van het bestand'). Ook is de achterliggende veronderstelling dat het wijkgericht werken leidt tot een grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen bij het ondersteunen van alle werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond (in de wijk Noord-Noord) naar duurzame arbeidsparticipatie.

In het kader van een bredere pilot in de wijk Noord-Noord vindt er al intensievere samenwerking plaats tussen professionals vanuit verschillende functiegroepen. Deze samenwerking krijgt vorm met de oprichting van een gemeentelijk team op locatie met drie inkomensconsulenten en een RAP-consulent; de twee werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot zijn aan dit team toegevoegd. Mede door het servicecentrum als 'uitvalsbasis' of trefpunt kunnen zij, en ook andere (wijk)professionals, elkaar gemakkelijk treffen en snel schakelen waar nodig. Het gaat onder meer om professionals vanuit het wijkteam, de Wmo, het Activeringscentrum Power¹³ en M-Pact¹⁴.

Intensief contact

Deelnemers aan de VIA-pilot hebben minimaal vier keer per jaar een gesprek met hun werkzoekendebegeleider. Dit is intensiever in vergelijking met de reguliere aanpak voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij deze personen eenmaal per jaar bezoek krijgen van een RAP-consulent.

Bij de VIA-pilot brengt de werkzoekendebegeleider in het eerste gesprek de situatie en mogelijkheden van de deelnemer in kaart, onder meer met behulp van een vragenlijst met vragen over acht leefgebieden. Op basis van het gesprek stelt de werkzoekendebegeleider samen met de deelnemer een plan van aanpak op waarin beschreven staat welke instrumenten zullen worden ingezet bij de desbetreffende deelnemer. Het gaat hier om de instrumenten die ook binnen de EAA worden aangeboden (voor cliënten die binnen het Werkpleinbestand vallen). In de vervolggesprekken met de werkzoekendebegeleider komen de

¹³ Binnen het Activeringscentrum Power worden activiteiten georganiseerd, waarbij wijkbewoners worden ondersteund en begeleid. Zie ook: <https://centrumpower.nl/over-power/>

¹⁴ Binnen M-Pact worden educatieve activiteiten en trainingen georganiseerd en wordt participatie van inwoners gestimuleerd. Zie ook: <https://www.m-pact.nl/over-m-pact>

voortgang met betrekking tot de ondersteuning, en de ontwikkelingen die de deelnemers doormaken, aan bod. Waar nodig wordt het plan van aanpak tussentijds aangepast.

Deelnemers aan de VIA-pilot

Werkzoekenden met een bijstandsuitkering in Enschede Noord-Noord kwamen in aanmerking voor deelname aan de VIA-pilot wanneer zij een niet-westerse migratieachtergrond hebben van de eerste of tweede generatie¹⁵, en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (op basis van het diagnoseadvies). Uitgesloten waren mensen die:

- Een permanente vrijstelling op/onthefing van betaald werk hebben, of bij wie een volledige loonkostensubsidie van toepassing is.
- Eerder agressief gedrag hebben vertoond of een gerede kans hiertoe hebben.
- Een tijdelijke verblijfsvergunning hebben (vanaf januari 2016).

Er zijn 134 personen gestart met de VIA-pilot; zij gingen op gesprek met één van de nieuwe werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot. Ongeveer de helft had, vóór de start van de VIA-pilot, een RAP-consulent als contactpersoon bij de gemeente. De andere helft had vóór de start van de pilot in ieder geval formeel een werkzoekendebegeleider¹⁶; deze mensen zijn overgedragen naar de nieuwe werkzoekendebegeleiders.

Het merendeel van de deelnemers aan de pilot heeft in de eerste maanden van 2020 het eerste gesprek gehad met de werkzoekendebegeleider¹⁷; bij 15 deelnemers vond het eerste gesprek plaats in de periode na de eerste lockdown als gevolg van de coronacrisis (juni tot en met augustus 2020). Enkele deelnemers zijn tussentijds uitgevallen. Redenen konden zijn dat zij waren verhuisd naar een andere gemeente; dat zij geen recht meer hadden op een bijstandsuitkering¹⁸; of dat zij om onbekende redenen niet meer reageerden op berichten van de werkzoekendebegeleiders. In totaal hebben 117 deelnemers de vragenlijsten ten behoeve van de monitoring op alle drie de meetmomenten ingevuld.

¹⁵ Hierbij is gekeken volgens de definities van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/afbakening-generaties-met-migratieachtergrond>

¹⁶ Het gaat hier om cliënten bij wie was geregistreerd dat er een instrument van de EAA was/werd ingezet, maar die verder geen actieve begeleiding kregen van de werkzoekendebegeleider.

¹⁷ Eén deelnemer had het eerste gesprek met de werkzoekendebegeleider reeds eind 2019.

¹⁸ Wanneer een deelnemer geen bijstandsuitkering meer kreeg, kon diegene zelf kiezen om de ondersteuning al dan niet voort te zetten.

3 Beschrijving van de deelnemers

Er zijn 134 personen gestart met de VIA-pilot. In totaal hebben 117 deelnemers de vragenlijsten in het kwantitatieve onderzoek ten behoeve van de monitoring op alle drie de meetmomenten ingevuld.

In dit hoofdstuk geven we een nadere beschrijving van de deelnemers aan de VIA-pilot, zoals naar voren komt uit de kwalitatieve interviews met professionals uit en met deelnemers. Vervolgens gaan we in op de achtergrondkenmerken van alle deelnemers op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek.

3.1. Het beeld dat naar voren komt uit de interviews

De deelnemers: een heterogene groep

De VIA-pilot in Enschede richt zich op een specifiek gedefinieerde groep, namelijk bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

We hebben gemerkt dat de doelgroep (bijstandsgerechtigden met een niet-westerse achtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) zeer heterogeen is. Er zijn (soms grote) verschillen in motivatie van deelnemers; de mate van de afstand tot de arbeidsmarkt; de opleiding en werkervaring van deelnemers; en de aard en ernst van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie. Zo hebben deelnemers die geboren en/of getogen zijn in Nederland, over het algemeen andere ondersteuningsbehoeften dan mensen die als volwassene naar Nederland zijn verhuisd, geen opleiding in Nederland hebben gevolgd en/of de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig zijn.

Ook viel op dat sommige deelnemers (personen die in Nederland zijn geboren en/of opgegroeid) aangeven zich vooral Nederlander te voelen en niet zozeer iemand met een niet-westerse migratieachtergrond.

Toch enkele generieke kenmerken

Ondanks de (soms grote) verschillen tussen deelnemers, kunnen er ook een aantal algemene uitspraken worden gedaan over de groep deelnemers aan de VIA-pilot.

De algemene ervaring van professionals – zowel de werkzoekendebegeleiders als andere betrokkenen – is dat een groot deel van de deelnemers bij aanvang van de VIA-pilot niet of nauwelijks (pro)actief was in het zoeken naar werk of participatie; geneigd was om weerstand te hebben tegen verandering, dan wel begeleiding vanuit de gemeente; en door de werkzoekendebegeleiders nadrukkelijk gemotiveerd en geactiveerd moest worden. Een van de werkzoekendebegeleiders geeft aan dat ongeveer 15 tot 20 procent van de deelnemers écht gemotiveerd is om te participeren. Mogelijk heeft de meer afwachtende houding van deelnemers te maken met het feit dat zij meestal jarenlang thuis hebben gezeten zonder dat ze een vaste begeleider hadden, of begeleiding kregen. Zo ervoeren de werkzoekendebegeleiders tijdens de intakegesprekken dat deelnemers zich meestal niet realiseerden dat hen gevraagd zou worden in beweging te komen. Wanneer deze personen in het verleden een gesprek hadden met een professional, leidde dat (veelal) immers niet tot het ondernemen van activiteiten.

Naast een kwestie van motivatie om actiever te worden ('willen'), spelen ook de mogelijkheden en belemmeringen ('kunnen') mee. De professionals noemen met name de (ernstige) lichamelijke of psychische klachten die bij het merendeel van de deelnemers aanwezig zijn, en die een belemmering vormen bij werk en participatie.

Desondanks was een deel van de deelnemers aan de VIA-pilot – vermoedelijk zo'n enkele tientallen personen – al actief binnen het Activeringscentrum Power. De informatie uit het kwantitatieve vragenlijstonderzoek bevestigt dit. Het gaat hierbij voornamelijk om deelnemers die niet in Nederland geboren zijn. Deze deelnemers doen hier bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, zo blijkt uit de interviews met professionals. Het gaat meestal om laagdrempelige activiteiten voor enkele uren in de week.

Mogelijkheden op gebied van werk en participatie

Bij de meeste deelnemers schatten de werkzoekendebegeleiders in dat uitstroom naar betaald werk door de deelnemers meestal niet haalbaar is. Dit heeft (mede) te maken met belemmeringen als gevolg van (ernstige) lichamelijke of psychische klachten. Vrijwilligerswerk, of het meedoen aan activiteiten, is – aldus de werkzoekendebegeleiders – over het algemeen het hoogst haalbare. Bij sommige deelnemers schatten de werkzoekendebegeleiders – ten tijde van het intakegesprek – in dat de deelnemer op dat moment geen mogelijkheden had tot participatie. Bij andere deelnemers was de inschatting of verwachting dat er kleine stapjes gezet konden worden.

3.2. Achtergrondkenmerken van de deelnemers

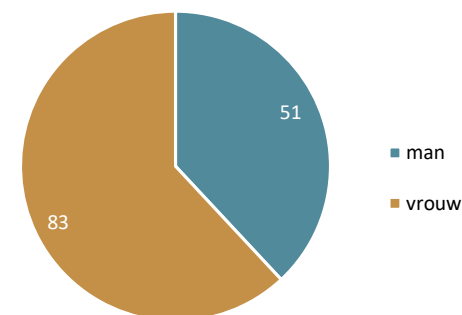
In het tekstvak geven we een beschrijving van de achtergrondkenmerken van de deelnemers aan de VIA-pilot, op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek (eerste meetmoment, T0). We hebben de uitkomsten van basisanalyses ook weergegeven in de figuren.

- **Ongeveer tweederde van de deelnemers is vrouw; eenderde deel is man.** Ruim een kwart van de deelnemers is in Nederland geboren; bijna driekwart is niet in Nederland geboren.
- **Bijna de helft van de deelnemers heeft geen onderwijs gevolgd in Nederland, en/of heeft geen Nederlands onderwijsdiploma.** Het gaat hierbij voornamelijk om mensen van 40 jaar en ouder (en nauwelijks mensen jonger dan 39 jaar).
- Opvallend is dat **bijna de helft van de deelnemers, bij de start van de pilot, al wel een vorm van dagbesteding heeft.** Het gaat in de meeste gevallen om vrijwilligerswerk (52 deelnemers), vermoedelijk grotendeels bij het Activeringscentrum Power. Het gaat grotendeels om mensen die niet in Nederland geboren zijn. Daarnaast hebben 17 mensen bij de start van de pilot betaald werk (zij hebben allen ook een bijstandsuitkering). Het gaat hierbij relatief vaak om mensen die een MBO1-opleiding of lager hebben afgerond in Nederland.
- **Tegelijkertijd vindt ruim de helft van de deelnemers het moeilijk om deel te nemen aan de maatschappij** (bijvoorbeeld meedoen met activiteiten, verenigingen bezoeken, dingen doen in de buurt/wijk), en **vinden bijna alle deelnemers het moeilijk om betaald werk te vinden en krijgen.**
- **Een groot deel van de deelnemers heeft te maken met (ernstige) lichamelijke of psychische klachten.** Gevraagd naar welk cijfer deelnemers hun eigen gezondheid geven, scoort ruim de helft een onvoldoende. Daarnaast geven 92 van de 134 deelnemers aan dat hun medische klachten een belemmering vormen voor werk en participatie. We hebben geen specifieke subgroep gevonden bij wie gezondheidsklachten vaker (of juist minder vaak) vóórkomen.

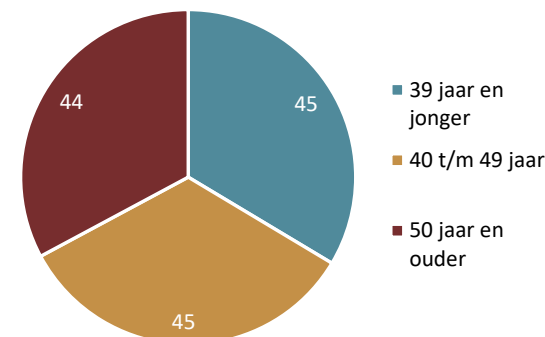
- **Verantwoordelijkheden thuis (bijvoorbeeld voor de kinderen) worden** door een kwart van de deelnemers genoemd als ervaren belemmering voor werk en participatie. Bovendien wordt het **vaker (als ervaren belemmering) genoemd onder vrouwen, deelnemers jonger dan 40 jaar, en deelnemers die in Nederland geboren zijn** (mogelijk overlappen de subgroepen op basis van deze achtergrondkenmerken elkaar deels). Dit is overigens niet alleen te zien bij het eerste meetmoment, maar ook verderop in de tijd.
- **Moeite met de Nederlandse taal wordt** door een kwart van de deelnemers genoemd als ervaren belemmering voor werk en participatie. Bovendien wordt het **vaker (als ervaren belemmering) genoemd onder oudere deelnemers; deelnemers die niet in Nederland geboren zijn; deelnemers die geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma hebben; en deelnemers die niet eerder betaald werk hebben gedaan in Nederland** (zeer waarschijnlijk overlappen deze achtergrondkenmerken elkaar deels). Dit is overigens niet alleen te zien bij het eerste meetmoment, maar ook verderop in de tijd.
- **Bijna de helft van de deelnemers kreeg, bij de start van de pilot, ook al zorg, ondersteuning of begeleiding op andere leefgebieden.** In de meeste gevallen gaat het om behandeling door, of gesprekken met, een psycholoog of psychiater; behandeling door een medisch specialist; ondersteuning of begeleiding van een wijkcoach of maatschappelijk werker; en schuldhulpverlening of bewindvoering.

Sociodemografische kenmerken

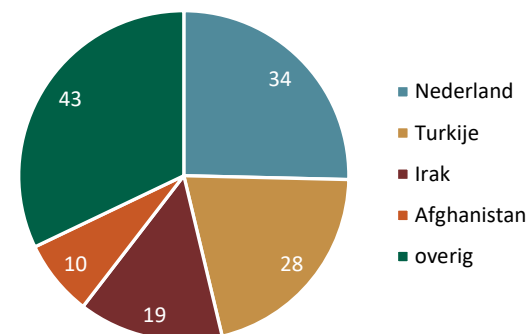
Figuur 3.1: Deelnemers naar geslacht (n=134)



Figuur 3.2: Deelnemers naar leeftijdsgroep (n=134)

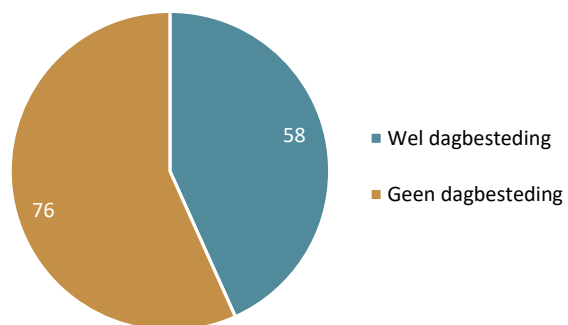


Figuur 3.3: Deelnemers naar geboorteland (n=134)

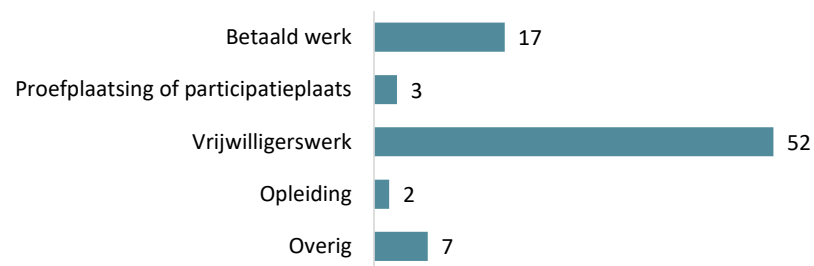


Dagbesteding

Figuur 3.4: Aantal deelnemers dat dagbesteding heeft bij start pilot (n=134)



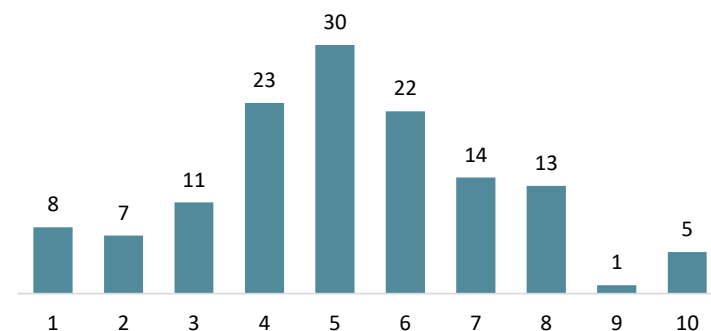
Figuur 3.5: Deelnemers naar type dagbesteding, bij start pilot (n=134)¹⁹



¹⁹ Enkele deelnemers hadden bij de start van de pilot betaald werk. Zij hadden echter ook een bijstandsuitkering. Vermoedelijk was de bijstandsuitkering nodig als aanvulling op het inkomen, als gevolg van een beperkt aantal werkuren en een laag uurloon. Bij deze deelnemers was alsnog sprake van een grote afstand tot de arbeidsmarkt, volgens de gemeente Enschede.

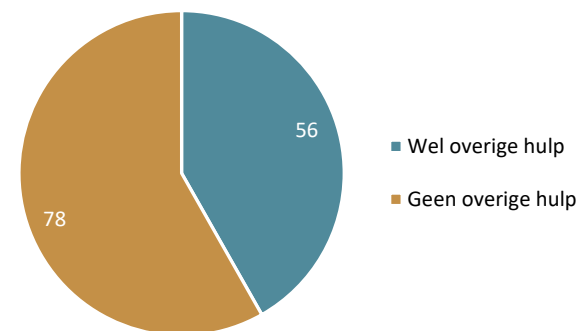
Gezondheid

Figuur 3.6: Deelnemers naar cijfer gezondheid, bij start pilot (n=134)



Zorg, ondersteuning en begeleiding op andere leefgebieden

Figuur 3.7: Aantal deelnemers met overige zorg, ondersteuning of begeleiding bij start pilot (n=134)



Figuur 3.8: Deelnemers naar typen zorg, ondersteuning of begeleiding bij start pilot (n=134)

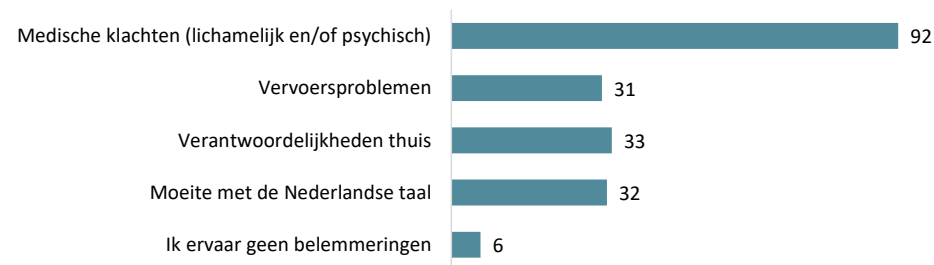


Ervaringen met werk en participatie

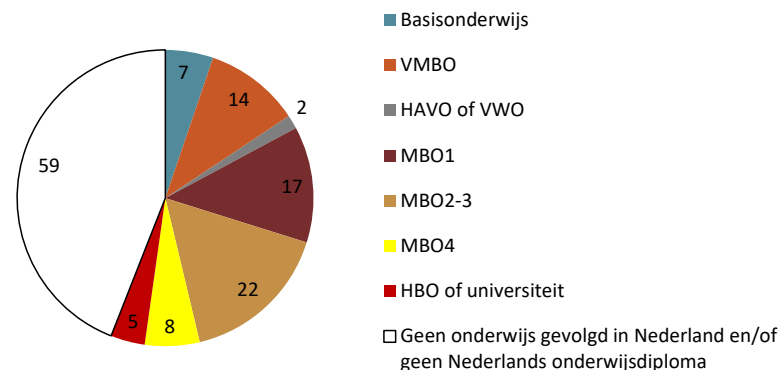
Figuur 3.9: Deelnemers naar ervaring met participatie, bij start pilot (n=134)



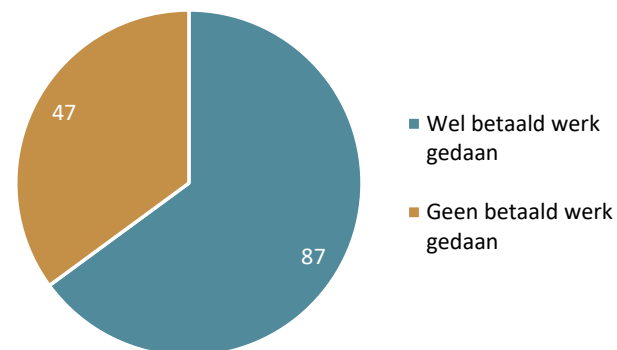
Figuur 3.10: Deelnemers naar ervaren belemmeringen om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen, bij start pilot (n=134)



Figuur 3.11: Deelnemers naar hoogste afgeronde opleiding in Nederland (n=134)



Figuur 3.12: Aantal deelnemers dat eerder betaald werk heeft gedaan in Nederland (n=134)



4 Uitvoering van de VIA-pilot in de praktijk

Om zicht te krijgen op de manier waarop de gemeente Enschede de deelnemers aan de VIA-pilot ondersteunt, brengen we in dit hoofdstuk in kaart hoe de VIA-pilot in zijn werk gaat.

4.1. Contact tussen werkzoekendebegeleiders en deelnemers

Het begin

In de interviews met deelnemers komt naar voren dat deelnemers eind 2019 een brief van de gemeente ontvingen waarin ze werden uitgenodigd voor een gesprek met de werkzoekendebegeleider. De deelnemers hadden het eerste gesprek doorgaans eind 2019 of begin 2020. In het eerste gesprek werd ingegaan op het verleden, de achtergrond en situatie van de cliënt (ook op gebied van gezondheid, sociale contacten en financiën), diens eerdere (werk)ervaringen en wensen voor de toekomst, en (op basis hiervan) de mogelijkheden die de werkzoekendebegeleider ziet voor begeleiding richting werk en participatie.

Locatie van de gesprekken

Het was de bedoeling dat alle gesprekken zouden plaatsvinden in het servicecentrum Noord, zo leggen de professionals uit in de interviews. In de interviews met deelnemers komt naar voren dat het eerste gesprek over het algemeen plaatsvond in het servicecentrum Noord, en de vervolgspraken op het

stadskantoor in het centrum van Enschede. De professionals vertellen in de interviews dat ook de locatie van het Activeringscentrum Power in Noord een goede locatie bleek om gesprekken te houden of om langs te komen, omdat een deel van de deelnemers hier al actief was.

Na de start van de coronacrisis in maart 2020 werd het contact met deelnemers meestal omgezet naar telefonisch contact. Ook na de eerste lockdown (in het voorjaar van 2020) bleven werkzoekendebegeleiders met (sommige) deelnemers telefonisch contact onderhouden. Toen het servicecentrum Noord in september 2020 weer open ging, werden de gesprekken weer vanuit het servicecentrum gehouden. Vanwege de nieuwe lockdown in het najaar van 2020, heeft dit uiteindelijk slechts een maand geduurd.

Soort begeleiding en intensiteit van de begeleiding

Uit de interviews met professionals blijkt dat er verschillen waren in de mate waarin zij cliënten begeleiding of ondersteuning boden, vanwege de verschillende achtergronden en situaties. De deelnemers met wie wij hebben gesproken, vertellen hier ook over. Eén respondent vertelt dat er gesprekken zijn geweest over hoe je moet solliciteren, en dat de werkzoekendebegeleider helpt met werkplekken zoeken en afspraken maken bij organisaties. Bij twee deelnemers stuurt de werkzoekendebegeleider regelmatig vacatures door via de mail, en heeft de werkzoekendebegeleider – indien nodig – contact met werkgevers.²⁰ Twee deelnemers vertellen dat de werkzoekendebegeleider hen probeert toe te leiden naar vrijwilligerswerk. Twee deelnemers volgen een

²⁰ Dit doet de werkzoekendebegeleider bijvoorbeeld om toelichting te geven wanneer een cliënt solliciteert op een functie, of wanneer een cliënt geen reactie krijgt van een werkgever naar aanleiding van een sollicitatie.

inburgeringscursus; bij hen ligt de nadruk op het (beter) beheersen van de Nederlandse taal. Eén van hen is via de werkzoekendebegeleider in contact gekomen met een taalcoach.

Bij deelnemers die richting betaald werk worden begeleid, hebben de werkzoekendebegeleiders bijbehorende ondersteuning geboden. Hoewel de gemeente Enschede de training 'Werken aan werk' aanbiedt voor werkzoekende bijstandsgerechtigden, helpen de werkzoekendebegeleiders soms ook met zaken als leren solliciteren en het CV op orde maken.

Een groot deel van de deelnemers heeft (ernstige) lichamelijke of psychische klachten die een belemmering vormen. Bijna de helft van de deelnemers kan hierdoor (nog) geen begeleiding richting werk en participatie krijgen, aldus de werkzoekendebegeleiders. Zo kiezen zij er regelmatig voor om de begeleiding 'on hold' te zetten. In dat geval wordt er wel contact onderhouden over hoe het met iemand gaat – bijvoorbeeld over iemands (psychische) gezondheid en ondersteuning.²¹

In lijn met het voorgaande verschilt ook de mate van contact met de deelnemers. Met vrijwel alle deelnemers hebben de werkzoekendebegeleiders in 2020 minimaal vier gesprekken per jaar gehad; ook met de deelnemers met wie alleen contact wordt onderhouden maar van wie de actieve begeleiding 'on hold' staat. Met de deelnemers die de werkzoekendebegeleiders wel actief begeleiden richting participatie of werk, hebben zij meer/vaker contact dan de minimaal vier keer zoals in de aanpak van de VIA-pilot voorzien. Met sommige deelnemers, zo vertellen zij in de gesprekken, hebben in een jaar tijd zeven tot negen (face-to-face) gesprekken gehad met hun werkzoekendebegeleider. Ook

onder de deelnemers met wie we hebben gesproken, is de mate van contact verschillend. Waar sommigen elke twee à drie weken (telefonisch) contact hebben met de werkzoekendebegeleider, zit er bij anderen twee of drie maanden tussen de contactmomenten. De frequentie van het contact lijkt af te hangen van de situatie bij de deelnemer. Zo kan de frequentie hoger liggen bij deelnemers die al concreet aan het solliciteren zijn voor (on)betaald werk, en lager bij deelnemers bij wie dit niet het geval is en die bijvoorbeeld nog bezig zijn met taallessen (of binnenkort hiermee zullen starten).

Onderwerpen die aan bod komen

In de gesprekken vragen de werkzoekendebegeleiders over het algemeen aan de cliënten hoe het met ze gaat, waarbij ze breed doorvragen op basis van de situatie van de cliënt. Aan cliënten met thuiswonende kinderen vragen de werkzoekendebegeleiders bijvoorbeeld hoe het met de kinderen gaat. Wanneer iemand bijvoorbeeld een gesprek heeft gehad bij een psycholoog, vraagt de werkzoekendebegeleider hoe het gesprek is gegaan. Of wanneer iemand bijvoorbeeld op zoek is naar (vrijwilligers)werk, vraagt de werkzoekendebegeleider hoe het hiermee gaat.

Zoals we eerder hebben beschreven, heeft het merendeel van de deelnemers te maken met (ernstige) lichamelijke of psychische klachten, aldus de professionals met wie we gesproken hebben. In de gesprekken komt de gezondheid van deelnemers breed aan bod. Twee van de deelnemers met wie we hebben gesproken, gaven aan al langere periode psychische hulp te krijgen (mogelijk is dit bij meer deelnemers het geval). Bij één deelnemer vond een psychologisch onderzoek plaats tijdens de VIA-pilot; in hoeverre de werkzoekendebegeleider een actieve rol heeft gehad in de toeleiding hiernaar, is niet bekend. Verder hebben enkele deelnemers fysiotherapie en zitten in ieder geval 2 deelnemers in trajecten voor operaties of andere medische behandelingen.

²¹ De deelnemers die we hebben geïnterviewd die last hadden van (ernstige) gezondheidsklachten, kregen hier ook hulp voor van een hulpverlener (buiten de gemeente Enschede). In deze gevallen was de hulp al geregeld; de werkzoekendebegeleiders hoefden de hulp niet zelf te regelen.

In de gesprekken vraagt de werkzoekendebegeleider aan de cliënt hoe het gaat met de gezondheid of met een zorgtraject (indien van toepassing), aldus de deelnemers. Eén deelnemer is door de werkzoekendebegeleider doorverwezen naar een UWV-arts voor medisch onderzoek, omdat die bij DCW²² wilde werken. Twee deelnemers leggen uit dat zij het, vanwege hun zwakke gezondheid, rustiger mogen aandoen; ze krijgen van de werkzoekendebegeleider ruimte om te herstellen, voordat ze in kleine stapjes worden toegeleid naar vrijwilligerswerk of betaald werk.

Het bespreekbaar maken van eventuele ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt maakte geen (standaard) onderdeel uit van de gesprekken tussen de werkzoekendebegeleiders en deelnemers aan de VIA-pilot. Redenen die werkzoekendebegeleiders van de pilot aangeven om hier niet expliciet aandacht aan te besteden, liggen op het vlak van willen handelen vanuit het perspectief van gelijke behandeling en gelijke kansen.

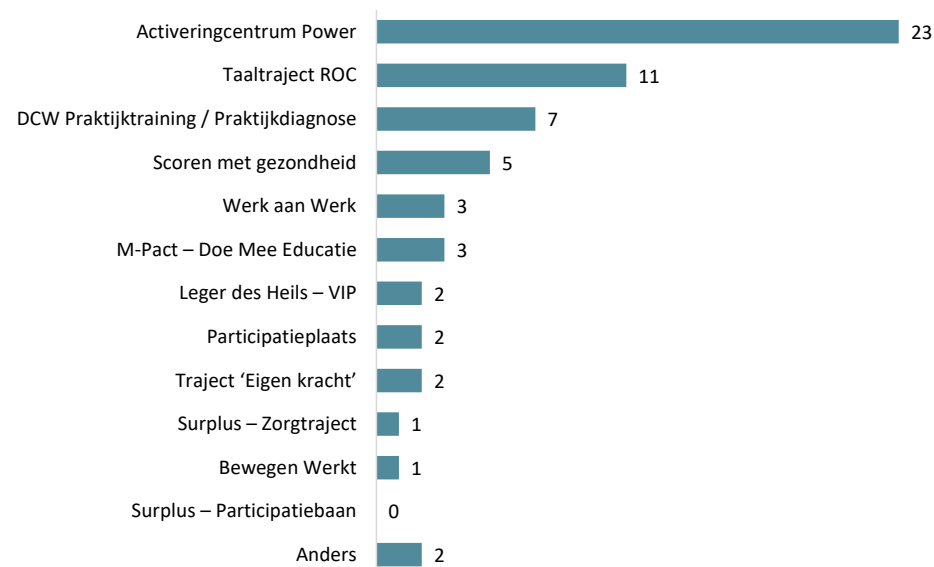
4.2. Inzet van instrumenten van de gemeente

De gemeente Enschede beschikt over diverse instrumenten voor het begeleiden van inwoners met een bijstandsuitkering. Dit zijn de instrumenten die ook binnen de reguliere aanpak (EAA) worden aangeboden aan cliënten. In het kwantitatieve vragenlijstonderzoek hebben we op het tweede en derde meetmoment aan de deelnemers gevraagd of zij begeleiding krijgen – of in de afgelopen vier maanden hebben gekregen – via één of meerdere instrumenten, via de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot.

²² DCW is een onderdeel van de gemeente Enschede dat sociale en beschutte arbeidsplaatsen aanbiedt aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Sinds 1 januari 2021 biedt DCW ook trajecten aan voor bijstandsgerechtigden (namelijk praktijkdiagnose en praktijktraining). Cliënten krijgen een trajectbegeleider en in het traject 'Eigen kracht' wordt er in het begin, indien nodig, aandacht besteed aan de Nederlandse taal.

Van de 117 deelnemers die de vragenlijsten op alle drie de meetmomenten hebben ingevuld, heeft bijna de helft (52 deelnemers) gebruik gemaakt van (een of meerdere) instrumenten van het begeleidingsaanbod van de gemeente. Een groot deel van hen was betrokken bij activiteiten in het Activeringscentrum Power.²³

Figuur 4.1: Deelnemers naar gebruik van instrumenten van de gemeente gedurende de VIA-pilot (n=117)



Opvallend is dat het gebruik van instrumenten van de gemeente aanzienlijk hoger is onder deelnemers die niet in Nederland geboren zijn (46 van de 90 deelnemers, oftewel 51%) in vergelijking met deelnemers die in Nederland geboren zijn (6 van de 27 deelnemers, oftewel 22%). Het gebruik is ook hoger

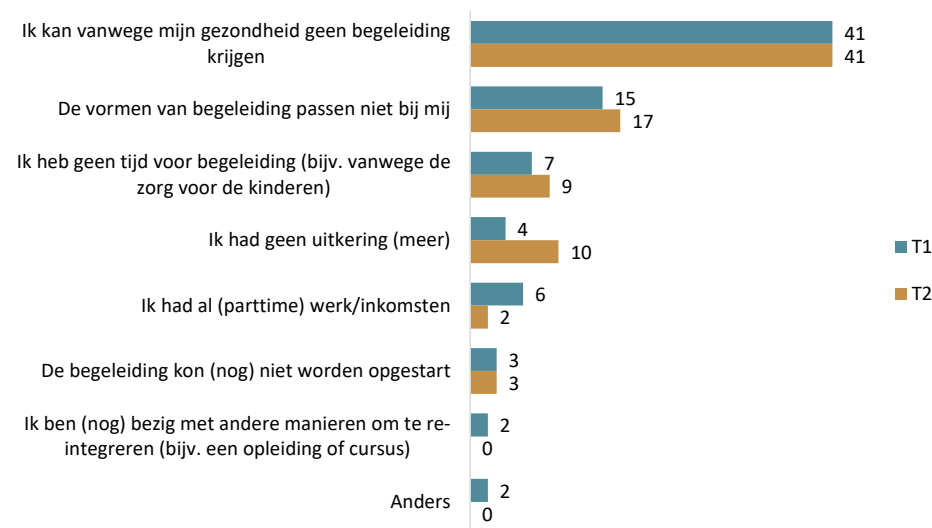
²³ De deelnemers die betrokken zijn/waren bij activiteiten in het Activeringscentrum Power, waren hier mogelijk ook al vóór de VIA-pilot actief.

onder deelnemers die vóór de VIA-pilot een RAP-consulent hadden (33 van de 63 deelnemers, oftewel 52%) in vergelijking met deelnemers die voorheen een (andere) werkzoekendebegeleider hadden (19 van de 54 deelnemers, oftewel 35%). Verder geldt op zowel T1 als T2 dat het gebruik aanzienlijk hoger ligt onder deelnemers die aangeven moeite te hebben met de Nederlandse taal (vergeleken met deelnemers bij wie dit niet het geval is). Een mogelijke verklaring is dat de activiteiten in het Activeringscentrum Power en het taaltraject van het ROC beter aansluiten bij de hierboven genoemde subgroepen.

Verder is op beide meetmomenten te zien dat deelnemers die gezondheidsklachten als een belemmering voor werk en participatie ervaren, minder vaak gebruik maken van instrumenten van de gemeente (vergeleken met deelnemers bij wie dit niet het geval is).

Meer dan de helft (65 deelnemers) heeft géén gebruik gemaakt van instrumenten van het begeleidingsaanbod van de gemeente. Aan deelnemers bij wie dit op T1 en/of T2 het geval was, hebben we gevraagd naar de reden(en) hiervoor. In figuur 4.2 zijn de opgegeven redenen weergegeven op beide meetmomenten (met steeds 73 deelnemers).

Figuur 4.2: Wat is de reden dat u geen begeleiding heeft gekregen in het kader van de VIA-pilot (gebruik van instrumenten)? Deelnemers naar opgegeven reden(en) op T1 en T2 (n=73)



Ervaren gezondheidsklachten zijn een veelgenoemde reden om geen gebruik te maken van instrumenten van het begeleidingsaanbod van de gemeente (41 deelnemers). Deze reden wordt vaker genoemd onder deelnemers die (ook) zorg, ondersteuning of begeleiding op andere leefgebieden krijgen.

Daarna wordt het vaakst als reden genoemd dat de instrumenten, of vormen van begeleiding, niet passend zijn. Deze reden wordt, met name op T2, opvallend vaker genoemd onder deelnemers die vóór de VIA-pilot een RAP-consulent hadden, in vergelijking met deelnemers die voorheen een (andere) werkzoekendebegeleider hadden. Mogelijk sluiten de activiteiten in het Activeringscentrum Power en het taaltraject van het ROC wel goed aan op een deel van de mensen binnen deze subgroep, maar geldt voor de overige personen binnen deze subgroep dat de overige instrumenten niet passend zijn.

5 Ontwikkelingen bij de deelnemers

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ontwikkelingen bij de deelnemers gedurende de looptijd van de VIA-pilot. Dit doen we op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek. We beginnen met een korte uitleg over de verschillende vormen van participatie, en over de wijze waarop we de analyses over ontwikkelingen in participatie hebben uitgevoerd. Daarna geven we de uitkomsten van de beschrijvende analyses weer over de ervaren belemmeringen bij participatie, en over de mate waarin deelnemers aan de VIA-pilot hebben gezocht naar betaald werk (en genoemde redenen om dit niet te doen). Vervolgens kijken we naar de ontwikkelingen in participatie bij deelnemers. We sluiten af met een reflectie op de bevindingen en de betekenis ervan.

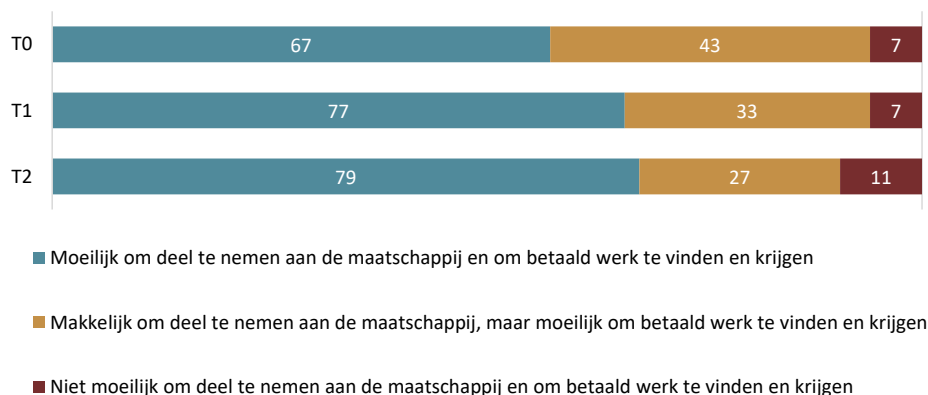
Allereerst kijken we naar arbeidsparticipatie. We hanteren een brede definitie: we kijken niet alleen naar betaald werk, maar ook naar activiteiten waarmee mensen werkervaring kunnen opdoen en die een opstapje richting betaald werk kunnen vormen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk, stages en werkervaringsplekken. De tweede vorm waarnaar we kijken, noemen we maatschappelijke participatie. Het gaat hier om actief meedoen in de samenleving. We kijken in hoeverre mensen deelnemen aan georganiseerde activiteiten, of actief zijn bij een vereniging, een geloofsgemeenschap, in de buurt of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en in hoeverre zij andere mensen ondersteunen, helpen of verzorgen. Vervolgens kijken we naar de sociale participatie van deelnemers. We kijken hoe vaak mensen contact hebben met familie, vrienden of kennissen, en samen (leuke) dingen of activiteiten doen.

In de analyses in dit hoofdstuk kijken we alléén naar de antwoorden van de 117 VIA-pilot deelnemers in dit onderzoek. In de analyses hebben we gekeken naar de ontwikkelingen bij deelnemers ten aanzien van (verschillende vormen van) participatie gedurende de pilotperiode. Daarbij hebben we tevens onderzocht in hoeverre er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken. Dit hebben we gedaan middels een regressieanalyse in SPSS (Generalized Estimated Equations, ordinale logistische regressie, herhaalde metingen), waarbij we keken naar het effect van de tijd op de uitkomstmaat (participatie), waarbij we ook controleerden op achtergrondvariabelen. We voeren telkens een Wald chi-kwadraat toets uit om te onderzoeken of er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken.

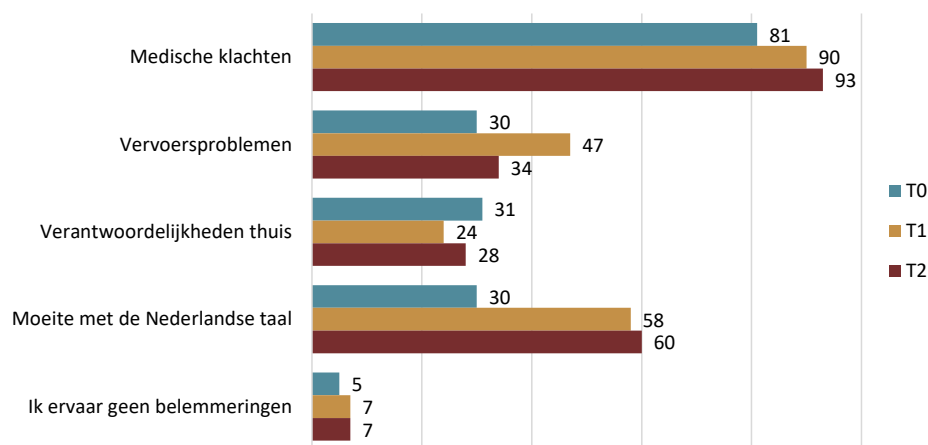
5.1. Ervaren belemmeringen bij participatie

In de laatste maanden van 2020 en de eerste maanden van 2021 gaven méér deelnemers aan het moeilijk te vinden om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen, vergeleken met aan het begin van de pilot. Ook gaven iets meer deelnemers gezondheidsklachten op als ervaren belemmering voor werk en participatie (81 op T0; 90 op T1; 93 op T2). Mogelijk kunnen deze toenamen in ervaren belemmeringen worden verklaard door de coronacrisis.

Figuur 5.1: Deelnemers naar ervaring met participatie, ontwikkelingen (n=117)



Figuur 5.2: Deelnemers naar ervaren belemmeringen bij participatie, ontwikkelingen (n=117)



Opvallend is dat het aantal deelnemers dat moeite met de Nederlandse taal als belemmering ziet voor werk en participatie, na de start van de pilot is verdubbeld (58 op T1; 60 op T2). Hiervoor kunnen verschillende verklaringen zijn. Ten eerste kan de coronacrisis ervoor hebben gezorgd dat mensen minder

(sociale) activiteiten ondernemen met kennis en/of bij organisaties. Voor mensen die moeite hebben met de Nederlandse taal, en misschien thuis geen Nederlands spreken, kunnen deze activiteiten helpen om met de Nederlandse taal te oefenen. Wanneer deze activiteiten wegvallen (als gevolg van de coronacrisis), kan dit leiden tot een terugval in de Nederlandse taalbeheersing. Dit zou de stijging van het aantal deelnemers kunnen verklaren. Een andere, tegengestelde, verklaring kan zijn dat mensen zich meer bewust worden van de (ervaren) achterstand in de Nederlandse taalbeheersing wanneer zij actie ondernemen om (meer) te participeren en/of betaald werk te zoeken.

Verder worden in het najaar van 2020 vervoersproblemen relatief vaak als ervaren belemmering voor werk en participatie genoemd (47 deelnemers op T1). Mogelijk vormt de coronacrisis een verklaring, gezien het feit dat reizen met het openbaar vervoer tijdens de lockdowns werd ontmoedigd.²⁴

Behandeling door een medisch specialist

Zoals we eerder al hebben beschreven, heeft een groot deel van de deelnemers te maken met (ernstige) lichamelijke of psychische klachten. Bij de start van de pilot (T0) werden 17 deelnemers behandeld door een medisch specialist, zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek; op T1 waren het 19 deelnemers. Opvallend is de verdubbeling van het aantal deelnemers dat wordt behandeld door een medisch specialist; op T2 waren het maar liefst 37 deelnemers.

De vraag is in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een (sterke) toename, of dat er (deels) sprake is van een vertekend beeld. Een mogelijke verklaring voor de verdubbeling bij T2 kan zijn dat de (psychodiagnostische of medische)

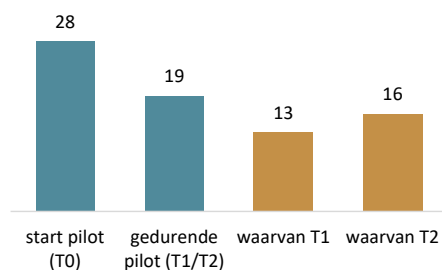
²⁴ Mogelijk voelden deelnemers zich in het voorjaar van 2021 (T2) zich (over het algemeen) minder ontmoedigd om met het openbaar vervoer te reizen, doordat er al vele maanden sprake was van een lockdown (waardoor mensen sneller de keuze maakten om, in sommige gevallen, het openbaar vervoer te nemen).

onderzoeken om bij DCW aan de slag te gaan, in de vragenlijsten werden geïnterpreteerd als een (vorm van) behandeling door een medisch specialist. Dagbesteding bij/via DCW komt in de antwoorden op de vragenlijsten pas op T2 naar voren.

5.2. Betaald werk zoeken

We hebben de deelnemers gevraagd welke activiteiten zij (in de afgelopen 3 maanden) hadden ondernomen om betaald werk te zoeken, of om naar meer uren werk en/of ander werk te zoeken. Bij de start van de pilot waren 28 deelnemers aan het zoeken naar betaald werk. Gedurende de pilot waren dit aanzienlijk minder deelnemers (13 op T1; 16 op T2).

Figuur 5.3: Aantal deelnemers dat activiteiten heeft ondernomen om betaald werk te zoeken, of om naar meer uren werk en/of ander werk te zoeken (n=117)



Het merendeel van de deelnemers heeft dus géén activiteiten ondernomen om betaald werk te zoeken, of om naar meer uren werk en/of ander werk te zoeken. In de analyses is te zien dat vrouwen en deelnemers die vóór de start van de pilot een RAP-consulent hadden, aanzienlijk minder vaak naar betaald werk zoeken vergeleken met mannen en deelnemers die vóór de start van de pilot een (andere) werkzoekendebegeleider hadden. Voor vrouwen vormt een mogelijke verklaring dat zij vaker ervaren dat verantwoordelijkheden thuis (bijvoorbeeld vanwege zorg voor kinderen) een belemmering vormen om te

gaan werken. Een andere mogelijke verklaring is dat – hoewel zij niet per se vaker dan andere deelnemers gezondheidsproblemen als een belemmering voor participatie ervaren²⁵ – vrouwen en deelnemers die vóór de start van de pilot een RAP-consulent hadden, anders handelen als het gaat om het zoeken naar betaald werk. Mogelijk trekken zij op basis van de ervaren belemmeringen sneller de conclusie dat zij niet (méér) kunnen werken, en/of oordelen werkzoekendenbegeleiders over deze subgroepen deelnemers sneller dat zij niet (of niet direct) bemiddelbaar zijn naar betaald werk. Daarbij is het ook mogelijk dat vrouwen en deelnemers die vóór de start van de pilot een RAP-consulent hadden, vaker een ontheffing van de sollicitatieplicht hadden.

Aan de deelnemers die niet naar betaald werk hebben gezocht, maar wel een bijstandsuitkering hadden zonder ontheffing van de sollicitatieplicht, hebben we gevraagd naar de reden(en) om niet naar betaald werk te zoeken. Ongeveer driekwart zegt dat die niet kan werken vanwege gezondheidsklachten; dit is verreweg de meest genoemde reden. Daarnaast geeft 10 tot 20 procent aan geen tijd te hebben om te werken, bijvoorbeeld vanwege zorg voor kinderen. Verder geven deelnemers vooral aan dat ze bijvoorbeeld al vrijwilligerswerk doen, (beschut) werken bij DCW, dagbesteding hebben en/of een indicatie voor zorg hebben. Vermoedelijk geldt voor een deel van deze gevallen dat ze nog bezig zijn met re-integratie, of dat vrijwilligerswerk het hoogst haalbare is, en dat zij hierdoor niet (of niet direct) bemiddelbaar zijn naar betaald werk. Hoe groot dit deel precies is, is niet bekend.

²⁵ Zoals uitgelegd in paragraaf 3.2 hebben we geen specifieke subgroep gevonden bij wie gezondheidsklachten vaker (of juist minder vaak) vóórkomen.

Wel of geen verplichting om te solliciteren

Clënten hebben geen verplichting om betaald werk te zoeken wanneer zij een ontheffing van de sollicitatieplicht hebben. In de gemeente Enschede kan een aanvraag worden gedaan voor ontheffing van de sollicitatieplicht, of verlenging hiervan, via de werkzoekendebegeleiders en de RAP-consulenten. Ook bij deelnemers aan de VIA-pilot kan er sprake zijn van een ontheffing van de sollicitatieplicht.

In de tabel is per meetmoment weergegeven bij hoeveel deelnemers dit het geval is. In de tabel is te zien dat het aantal deelnemers dat een ontheffing van de sollicitatieplicht heeft, ongeveer gelijk blijft.

Tabel 5: Deelnemers zonder wettelijke verplichting om te solliciteren, ontwikkeling (n=117)

	T0	T1	T2
Aantal deelnemers met ontheffing sollicitatieplicht	28	27	25
Aantal deelnemers zonder bijstandsuitkering	2	8	13
waarvan:			
- WW-uitkering	1	0	1
- WIA-uitkering	1	3	3
- geen uitkering	0	5	9
waarvan:			
- betaald werk	0	5	7

Daarnaast is er geen verplichting om betaald werk te zoeken wanneer cliënten uitstromen uit de bijstand. In de tabel is per meetmoment hoeveel deelnemers er géén bijstandsuitkering (meer) krijgen, en wat in deze gevallen de situatie is met betrekking tot overige uitkeringen en betaald werk.

Op T1 zijn 5 deelnemers met betaald werk volledig uitgestroomd uit de bijstand in verband met betaald werk; op T2 zijn dit 7 deelnemers, zo blijkt uit de tabel.²⁶ Aan het einde van de pilotperiode hebben 13 deelnemers geen bijstandsuitkering (meer); het overgrote merendeel van de deelnemers heeft dus (nog steeds) een bijstandsuitkering.

5.3. Arbeidsparticipatie

Aan de deelnemers is gevraagd welke werkzaamheden zij (in de afgelopen 3 maanden) hadden gedaan ten aanzien van arbeidsparticipatie. Deelnemers konden, indien van toepassing, meerdere opties aanvinken. De opties waren:

- Betaald werk
- Proefplaatsing
- Participatieplaats
- Opleiding
- Cursus
- Vrijwilligerswerk
- Mantelzorg
- Overig (met ruimte voor toelichting)

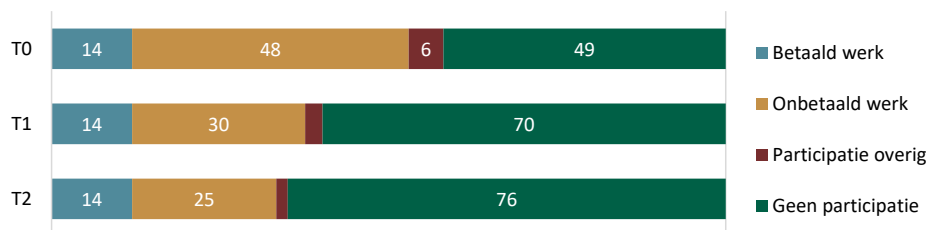
In de analyses hebben we de antwoorden als volgt gecategoriseerd van 'hoog' naar 'laag', waarbij we per deelnemer keken naar de 'hoogste vorm' van arbeidsparticipatie:

²⁶ Naast het krijgen van betaald, kan iemand uitstromen uit de bijstand wanneer bijvoorbeeld diens partner betaald werk heeft gevonden met voldoende inkomsten voor het gezin/huishouden.

1. Betaald werk
2. Onbetaald werk²⁷
3. Participatie overig
4. Geen participatie

In figuur 5.4 is te zien dat het aantal deelnemers dat betaald werk heeft, gedurende de pilotperiode gelijk blijft (14). Voor de rest is de mate van arbeidsparticipatie echter (sterk) afgenomen; minder deelnemers hebben een vorm van arbeidsparticipatie. Waar aan het begin van de pilotperiode 62 deelnemers betaald of onbetaald werk hadden, waren dit aan het einde van de pilotperiode slechts 39 deelnemers. De coronacrisis vormt een zeer waarschijnlijke verklaring voor de afname in de mate van arbeidsparticipatie.

Figuur 5.4: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie, ontwikkeling (n=117)



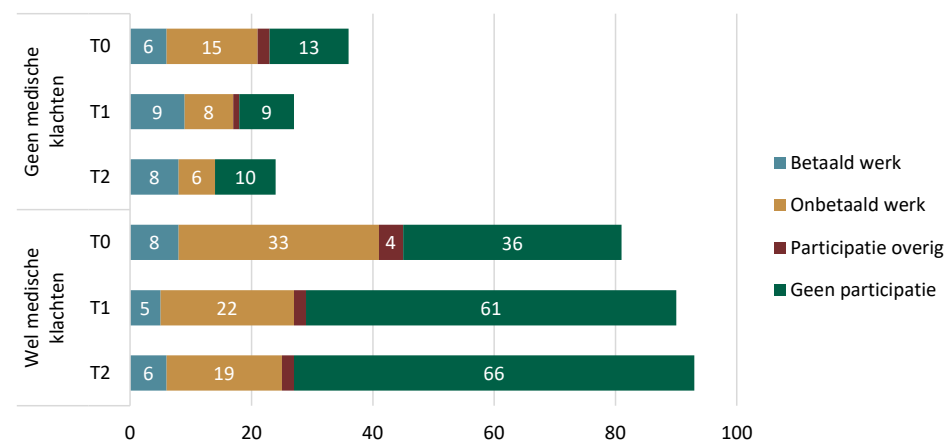
²⁷ Onder 'onbetaald werk' vallen proefplaatsingen, participatieplaatsen, stages, vrijwilligerswerk en dagbesteding of beschut werk bij DCW.

Verschillen tussen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken

We hebben ook gekeken in hoeverre er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken en de ontwikkelingen in arbeidsparticipatie. In de huidige context zeggen de uitkomsten van de analyses vooral iets over de mate waarin de coronacrisis gevolgen heeft gehad voor de mate van participatie van verschillende groepen deelnemers. De uitkomsten van de analyses en hypothesetoetsen zijn in tabel 5.1 in bijlage 4 weergegeven.

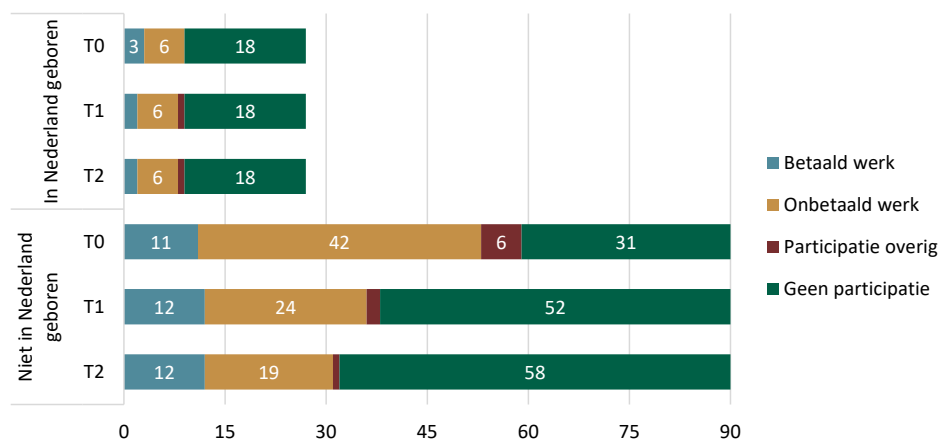
Het meest duidelijk zijn de verschillen tussen deelnemers die aangeven dat gezondheidsklachten een belemmering vormen voor werk en participatie, en deelnemers die dit niet aangeven. Waar de mate van arbeidsparticipatie bij deelnemers zonder gezondheidsklachten vrijwel gelijk blijft, is bij deelnemers met gezondheidsklachten een duidelijke afname te zien in de mate van arbeidsparticipatie; de verschillen tussen beide groepen zijn statistisch significant.

Figuur 5.5: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en wel/niet medische klachten als ervaren belemmering, ontwikkeling (n=117)



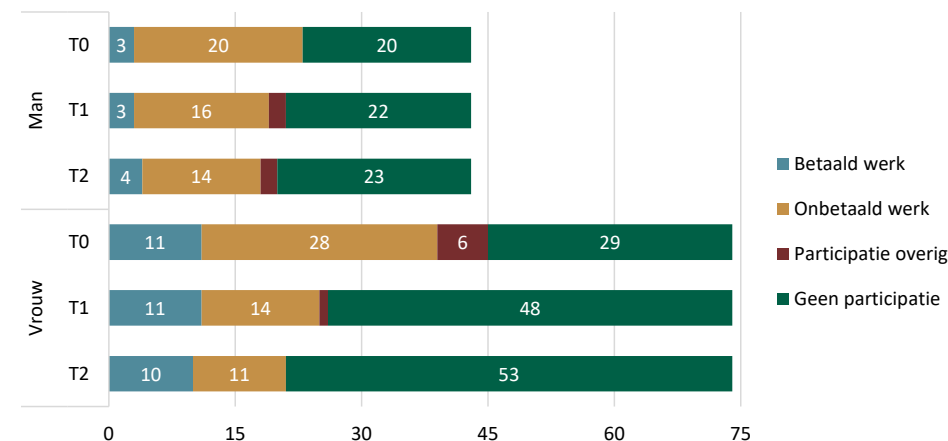
Eenzelfde soort trend is te zien bij de verschillen tussen deelnemers die in Nederland geboren zijn, en deelnemers die niet in Nederland geboren zijn. Waar de mate van arbeidsparticipatie bij deelnemers die in Nederland geboren zijn, vrijwel gelijk blijft, is bij degenen die niet in Nederland geboren zijn, een duidelijke afname te zien in de mate van arbeidsparticipatie; het verschil tussen beide groepen is statistisch significant, gelet op de ontwikkeling tussen T0 en T2. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de mate van arbeidsparticipatie bij de start van de pilot (T0) aanzienlijk hoger lag binnen de groep die niet in Nederland is geboren, en dan met name onbetaald werk. Vermoedelijk gaat het om cliënten die actief waren bij Power-Noord.

Figuur 5.6: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en wel/niet in Nederland geboren, ontwikkeling (n=117)



Verder blijkt dat de mate van arbeidsparticipatie bij mannen nauwelijks afneemt, terwijl dit bij vrouwen zichtbaar afneemt; het verschil tussen beide groepen is statistisch significant, gelet op de ontwikkeling tussen T0 en T2.

Figuur 5.7: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en geslacht, ontwikkeling (n=117)



5.4. Maatschappelijke participatie

Aan de deelnemers is gevraagd in hoeverre zij (in de afgelopen 3 maanden) hebben deelgenomen aan georganiseerde activiteiten, of actief zijn geweest bij een vereniging, een geloofsgemeenschap, in de buurt of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en in hoeverre zij andere mensen ondersteunen, helpen of verzorgen. Per type activiteit konden zij aangeven hoe vaak zij hiermee bezig zijn. Daarbij hanteerden we de volgende opties:

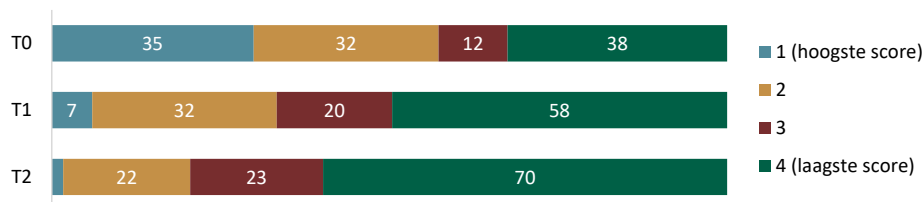
- 1 keer of vaker per week (in onze analyse waarde 1).
- 1 tot 4 keer per maand (in onze analyse waarde 2).
- Nooit of minder dan 1 keer per maand (in onze analyse waarde 3).

Voorafgaand aan de analyses hebben we per deelnemer de scores voor elk van de (zes genoemde typen) activiteiten bij elkaar opgeteld. In de analyses hebben we gekeken naar de mate van maatschappelijke participatie op basis van de volgende categorieën van 'hoog' naar 'laag':

1. Totaalscore 15 of lager – iemand neemt op verschillende manieren deel aan de maatschappij.
2. Totaalscore 16 – iemand doet één type activiteit 1 keer of vaker per week, of doet twee typen activiteiten 1 tot 4 keer per maand.
3. Totaalscore 17 – iemand doet één type activiteit 1 tot 4 keer per maand.
4. Totaalscore 18 – er is geen sprake van maatschappelijke participatie.

In figuur 5.8 is te zien dat de mate van maatschappelijke participatie gemiddeld genomen (sterk) is afgenomen. Waar aan het begin van de pilotperiode 79 deelnemers (in meer of mindere mate) deelnamen aan georganiseerde activiteiten of actief waren, waren dit aan het einde van de pilotperiode slechts 47 deelnemers. De coronacrisis vormt een zeer waarschijnlijke verklaring voor de afname in de mate van maatschappelijke participatie.

Figuur 5.8: Deelnemers naar mate van maatschappelijke participatie, ontwikkeling (n=117)

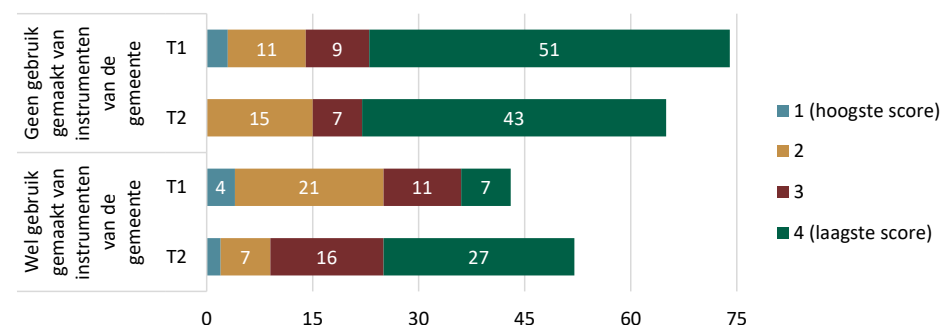


Verschillen tussen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken

We hebben ook gekeken in hoeverre er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken en de ontwikkelingen in maatschappelijke participatie. In de huidige context zeggen de uitkomsten van de analyses vooral iets over de mate waarin de coronacrisis gevolgen heeft gehad voor de mate van participatie van verschillende groepen deelnemers. De uitkomsten van de hypothesetoetsen zijn in tabel 5.2 in bijlage 4 weergegeven.

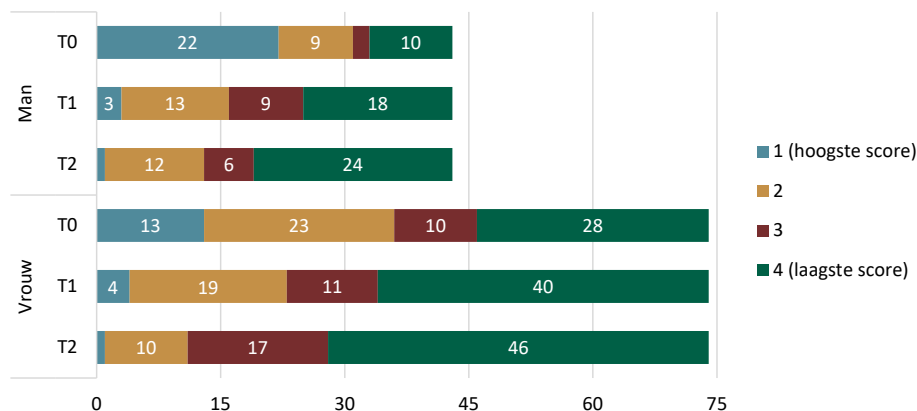
Opvallend is dat de mate van maatschappelijke participatie tussen T1 en T2 vrijwel gelijk blijft bij deelnemers die geen gebruik maken van instrumenten in het ondersteuningsaanbod van de gemeente, terwijl er een duidelijke afname te zien is bij deelnemers die wel gebruik maken van (één of meerdere) instrumenten van de gemeente; het verschil tussen beide groepen is statistisch significant. Hoe dit kan worden verklaard, is niet duidelijk.

Figuur 5.9: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en wel/geen gebruik van instrumenten van de gemeente, ontwikkeling (n=117)



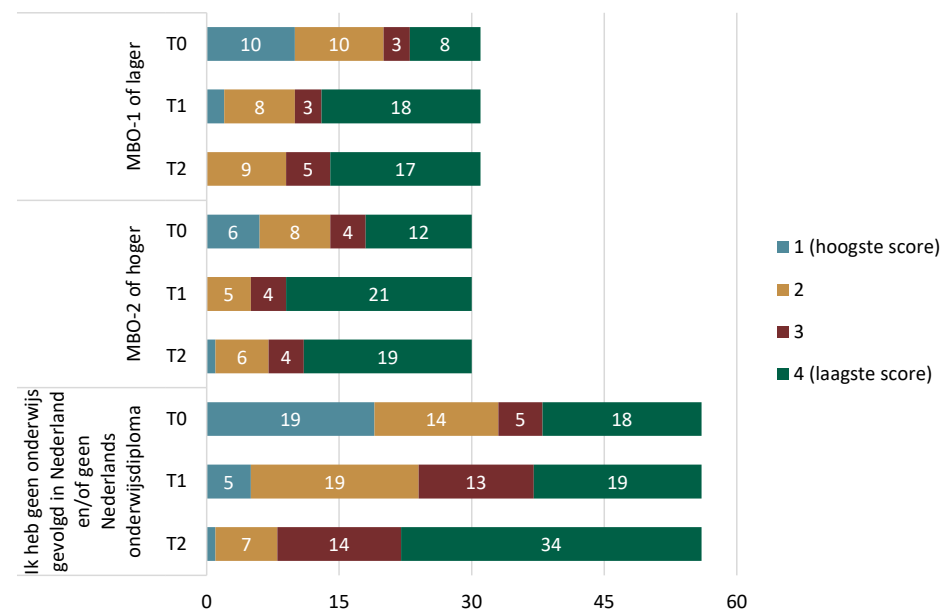
Een andere opvallende bevinding is dat de mate van maatschappelijke participatie sterker afneemt bij mannen dan bij vrouwen; dit verschil is statistisch significant. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat de mate van maatschappelijke participatie, bij de start van de pilot, gemiddeld genomen hoger lag bij mannen dan bij vrouwen.

Figuur 5.10: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en geslacht, ontwikkeling (n=117)



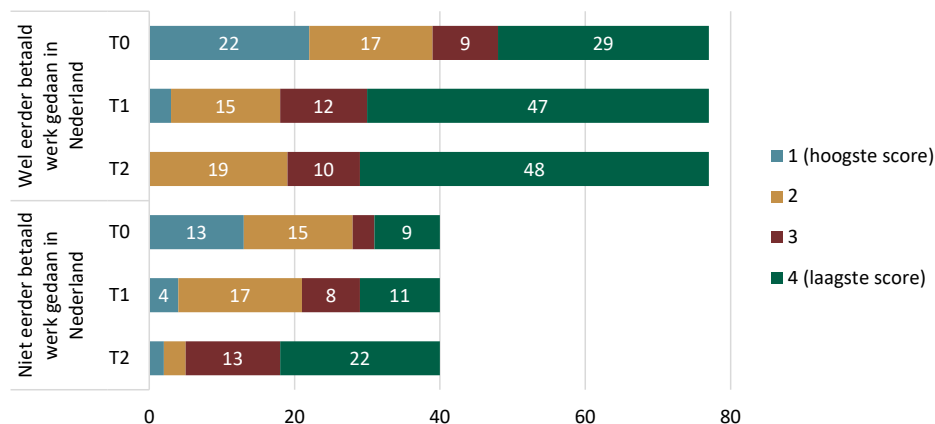
Verder blijkt uit de analyses dat de mate van maatschappelijke participatie tussen T0 en T1 minder sterk afneemt bij deelnemers die geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma hebben (in vergelijking met de overige deelnemers); dit verschil is statistisch significant. Tussen T1 en T2 neemt de mate van maatschappelijke participatie juist sterker af bij deelnemers die geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma hebben; bij de overige deelnemers blijft de mate van maatschappelijke participatie vrijwel gelijk. Er is hier echter geen sprake van een statistisch significant verschil. Hetzelfde is te zien bij deelnemers die niet in Nederland zijn geboren: bij deze groep is er, gemiddeld genomen, sprake van een afname in de mate van maatschappelijke participatie tussen T1 en T2, terwijl de mate van participatie vrijwel gelijk blijft bij degenen die in Nederland zijn geboren (géén statistisch significant verschil).

Figuur 5.11: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en hoogste afgeronde opleiding in Nederland, ontwikkeling (n=117)



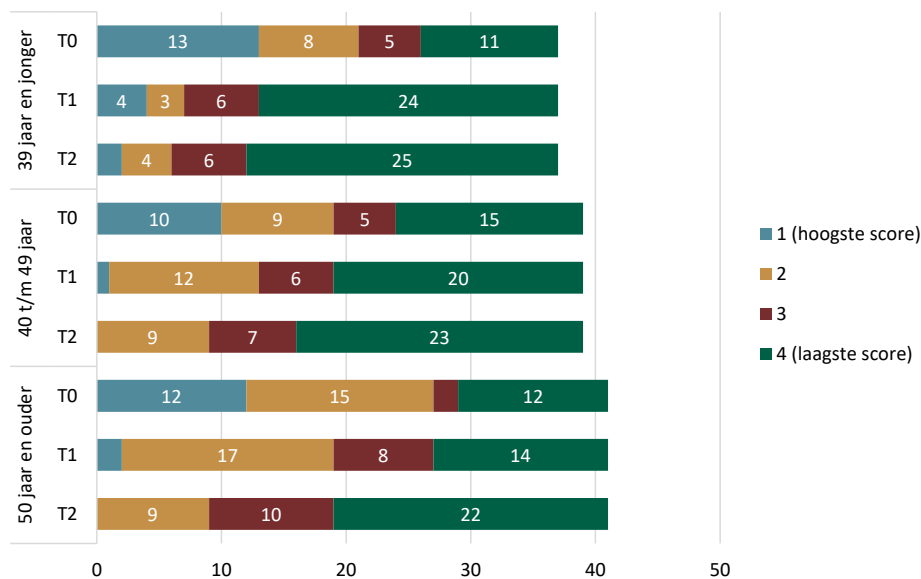
Bovendien zijn er statistisch significante verschillen tussen de deelnemers die eerder betaald werk hebben gedaan in Nederland, en degenen die dit niet hebben gedaan. Het is echter niet duidelijk hoe dit verband 'werkt'. Tussen T0 en T1 is er sprake van een sterkere afname (in de mate van maatschappelijke participatie) bij degenen die wél eerder betaald werk hebben gedaan in Nederland. Tussen T1 en T2 is echter het omgekeerde het geval: er is een sterkere afname (in de mate van maatschappelijke participatie) bij de deelnemers die niet eerder betaald werk hebben gedaan in Nederland.

Figuur 5.12: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en wel/niet eerder betaald werk gedaan in Nederland, ontwikkeling (n=117)



Tot slot geldt dat de mate van maatschappelijke participatie tussen T0 en T1 sterker afneemt bij deelnemers van 39 jaar en jonger, vergeleken met degenen van 40 jaar en ouder; dit verschil is statistisch significant.

Figuur 5.13: Deelnemers naar hoogste vorm arbeidsparticipatie en leeftijd, ontwikkeling (n=117)



5.5. Sociale participatie

Aan de deelnemers zijn twee vragen gesteld ten aanzien van sociale participatie:

- Hoe vaak heeft u gemiddeld contact (bijv. een praatje maken, of via sociale media, bijvoorbeeld whatsapp), met familieleden, vrienden of kennissen?
- Hoe vaak doet u (leuke) dingen of activiteiten – zoals winkelen, spelletjes doen, op uitjes gaan – samen met familieleden, vrienden of kennissen?²⁸

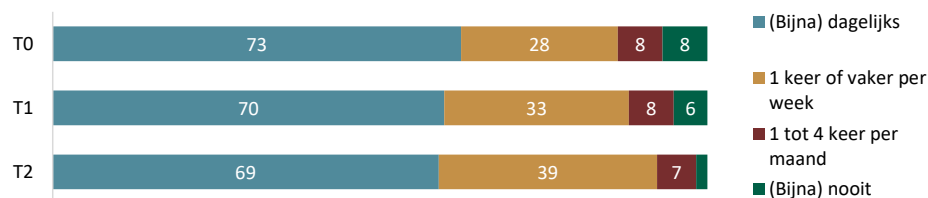
Bij beide vragen konden de deelnemers aangeven hoe vaak zij hiermee bezig zijn. Daarbij hanteerden we de volgende opties:

- (Bijna) dagelijks.
- 1 keer of vaker per week.
- 1 tot 4 keer per maand.
- (Bijna) nooit.

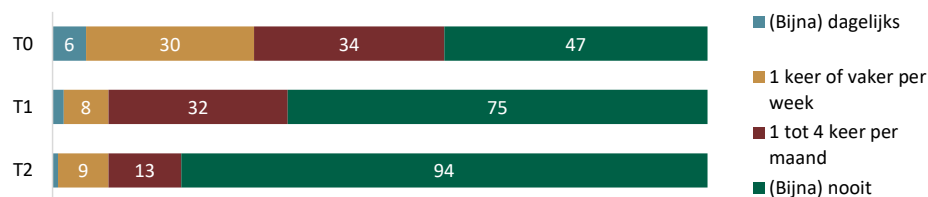
In figuur 5.14 is te zien dat de mate waarin deelnemers contact hebben met familie, vrienden of kennissen, weinig verandert gedurende de pilotperiode. Dat geldt niet voor de mate waarin deelnemers (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen; zoals te zien is in figuur 5.15, is hier juist sprake van een afname gedurende de pilotperiode. De coronacrisis vormt een zeer waarschijnlijke verklaring hiervoor.

²⁸ In de vragenlijst werden deze vragen apart gesteld voor enerzijds familieleden (buiten het eigen gezin), en anderzijds vrienden of kennissen (bijv. burens, collega's, ouders van de school van de kinderen). In de analyses hebben we steeds de antwoorden voor beide typen contacten samen genomen.

Figuur 5.14: Deelnemers naar mate van contact met anderen, ontwikkeling (n=117)



Figuur 5.15: Deelnemers naar mate van dingen doen of activiteiten ondernemen met anderen, ontwikkeling (n=117)

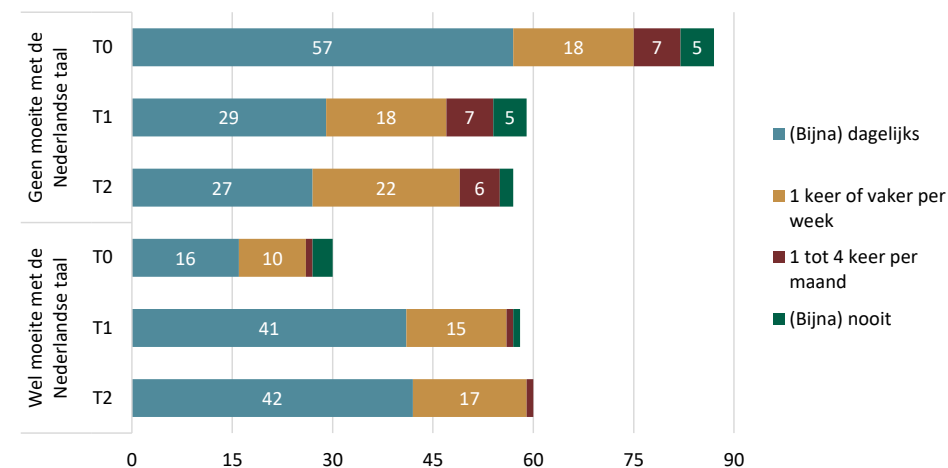


Verschillen tussen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken

We hebben ook gekeken in hoeverre er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken en de ontwikkelingen in sociale participatie. In de huidige context zeggen de uitkomsten van de analyses vermoedelijk (vooral) iets over de mate waarin de coronacrisis gevolgen heeft gehad voor de mate van participatie van verschillende groepen deelnemers. De uitkomsten van de hypothesetoetsen zijn in tabel 5.3 en tabel 5.4 in bijlage 4 weergegeven.

Allereerst blijkt uit de analyses dat de mate waarin deelnemers contact hebben met familie, vrienden en kennissen, gedurende de pilotperiode (gemiddeld genomen) toeneemt bij degenen die moeite hebben met de Nederlandse taal, en juist afneemt bij degenen die géén moeite hebben met de Nederlandse taal; het verschil tussen beide groepen is statistisch significant. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal deelnemers dat aangeeft moeite te hebben met de Nederlandse taal, na de start van de pilot is verdubbeld – en dat het aantal deelnemers dat het tegenovergestelde aangeeft, gedurende de pilotperiode sterk afneemt. Dit kan een vertekend beeld geven van de ontwikkelingen bij deelnemers.²⁹

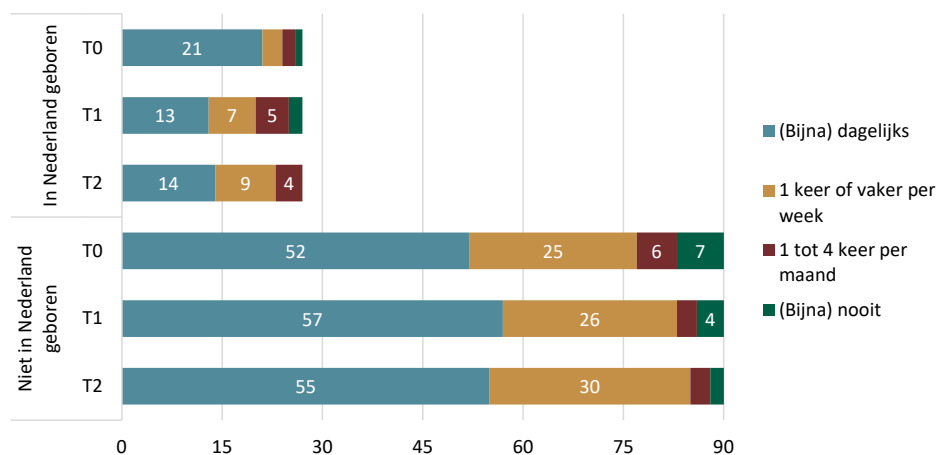
Figuur 5.16: Deelnemers naar mate van contact met anderen en wel/geen moeite met de Nederlandse taal, ontwikkeling (n=117)



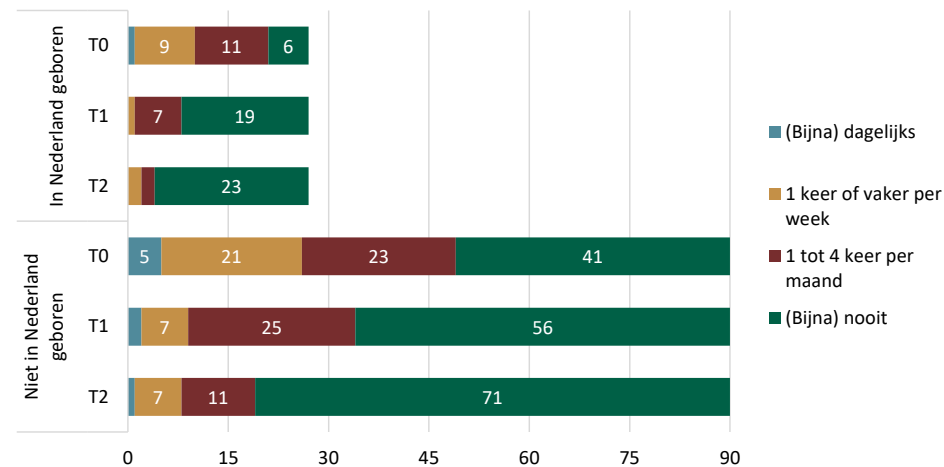
²⁹ Mogelijk hadden de deelnemers die op T0 aangaven géén moeite te hebben met de Nederlandse taal, en op T1 en T2 het tegenovergestelde aangaven, gedurende de pilotperiode (bijna) dagelijks contact met anderen; dit beïnvloedt de data op de verschillende meetmomenten.

Daarnaast is te zien dat de mate van contact met anderen (gemiddeld genomen) zichtbaar afneemt bij de deelnemers die in Nederland zijn geboren, terwijl de mate van contact met anderen vrijwel gelijk blijft bij degenen die niet in Nederland zijn geboren; de verschillen tussen beide groepen zijn statistisch significant. Bovendien geldt dat de mate waarin deelnemers (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen, tussen T0 en T1 (gemiddeld genomen) sterker afneemt bij degenen die in Nederland geboren zijn, vergeleken met degenen die niet in Nederland geboren zijn; het verschil is hier statistisch significant.

Figuur 5.17: Deelnemers naar mate van contact met anderen en wel/niet in Nederland geboren, ontwikkeling (n=117)

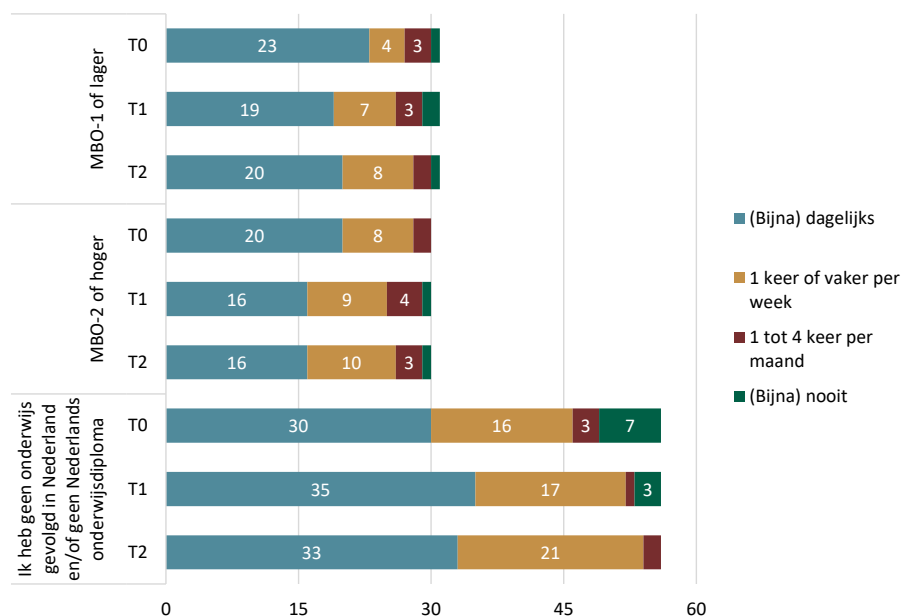


Figuur 5.18: Deelnemers naar mate van dingen doen of activiteiten ondernemen met anderen en wel/niet in Nederland geboren, ontwikkeling (n=117)



Verder blijkt uit de analyses dat, waar de mate van contact met anderen gedurende de pilotperiode (gemiddeld genomen) zichtbaar afneemt bij de deelnemers die in Nederland onderwijs hebben gevolgd, dit vrijwel gelijk blijft bij de deelnemers die geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma hebben; de verschillen tussen beide groepen zijn statistisch significant.

Figuur 5.19: Deelnemers naar mate van contact met anderen en hoogst afgeronde opleiding in Nederland, ontwikkeling (n=117)



Vermoedelijk is er (deels) sprake van een overlap van deelnemers, gelet op de subgroepen op basis van achtergrondkenmerken. Ten aanzien van ontwikkelingen in sociale participatie zijn er dus verschillen tussen enerzijds deelnemers die in Nederland zijn geboren, in Nederland onderwijs hebben gevolgd en geen moeite hebben met de Nederlandse taal, en anderzijds deelnemers die niet in Nederland zijn geboren, geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma hebben, en moeite hebben met de Nederlandse taal.

5.6. Conclusie en duiding

De mate van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie is (sterk) afgenomen onder de deelnemers aan de VIA-pilot. Hetzelfde geldt voor de mate waarin deelnemers (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen. De

mate waarin deelnemers contact hebben met familie, vrienden of kennissen, verandert echter weinig gedurende de pilotperiode. Het merendeel van de deelnemers aan de VIA-pilot heeft, gedurende de pilotperiode, géén activiteiten ondernomen om betaald werk te zoeken, of om naar meer uren werk en/of ander werk te zoeken. Volgens het merendeel van de deelnemers aan de pilot vormen gezondheidsklachten sowieso een belemmering om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen. Dit strookt met inzichten uit de literatuur.

Reeds enkele maanden na de start van de VIA-pilot begon de coronacrisis. Het is zeer waarschijnlijk dat de coronamaatregelen direct en indirect invloed hebben gehad op de mate waarin deelnemers participeren. Aan het begin van de coronacrisis waren er bijvoorbeeld zeer weinig mogelijkheden om fysiek af te spreken, en organisaties hebben tijd nodig gehad om hun ondersteuningsaanbod om te zetten naar een online omgeving. Dit kan bovendien weer (negatieve) invloed hebben gehad op het welbevinden van deelnemers of op de beheersing van de Nederlandse taal, wat de participatie van deelnemers verder kan belemmeren.

Vooraf bij deelnemers die niet in Nederland geboren zijn, is een duidelijke afname te zien in de mate van arbeidsparticipatie. Wat hier waarschijnlijk meespeelt, is dat de mate van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie bij de start van de pilot aanzienlijk hoger lag binnen de subgroep deelnemers die niet in Nederland zijn geboren.

Tegelijkertijd neemt de mate van sociale participatie (gemiddeld genomen) sterker af bij de deelnemers die in Nederland zijn geboren, vergeleken met degenen die niet in Nederland geboren zijn. Wat hier mogelijk meespeelt is dat het Power-centrum – belangrijk voor niet in Nederland geboren- in de coronaperiode zoveel mogelijk toegankelijk bleef. Terwijl voorzieningen waar in Nederland geboren vaak gebruik van maakten tijdelijk gesloten werden. In de kwalitatieve interviews met deelnemers en professionals is dit naar voren gebracht.

6 Effectiviteit van de VIA-pilot: pilotgroep en controlegroep vergeleken

In dit hoofdstuk staan we stil bij de effectiviteit van de VIA-pilot op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek. We vergelijken de pilotgroep en de controlegroep met elkaar. Het gaat hier om twee groepen van ieder 54 respondenten. Het zijn allemaal cliënten (108) die vóór de start van de VIA-pilot een werkzoekendebegeleider hadden. De ene groep kreeg daarna een VIA-begeleider, en de andere groep hield een reguliere werkzoekende begeleider. Na een nadere inleiding met uitleg richten we ons op de ontwikkelingen bij beide groepen ten aanzien van ervaren belemmeringen. Vervolgens kijken we naar de verschillen in ontwikkelingen ten aanzien van participatie.

6.1. Achtergrondkenmerken pilotgroep en controlegroep

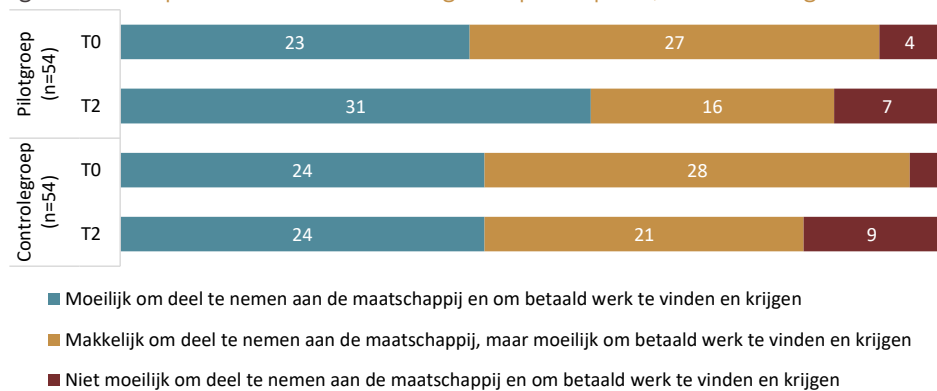
In bijlage 3 is weergegeven hoe de pilotgroep (54 respondenten) en de controlegroep (54 respondenten) zijn samengesteld, gelet op een aantal achtergrondkenmerken. Ten aanzien van een aantal 'vaste' achtergrondkenmerken, zoals geslacht en leeftijdsgroep, zijn de pilotgroep en de controlegroep vrijwel gelijk samengesteld. In de analyses ten aanzien van de ontwikkelingen in participatie, kijken we steeds ook naar de (mogelijke) verschillen tussen de pilotgroep en de controlegroep voor subgroepen, bijvoorbeeld gelet op (alleen) mannen of cliënten van 50 jaar en ouder.

Binnen (dit deel van) de pilotgroep hebben 19 van de 54 deelnemers, gedurende de pilotperiode, gebruik gemaakt van instrumenten uit het ondersteuningsaanbod van de gemeente. Binnen de controlegroep zijn dit aanzienlijk minder personen: slechts 6 van de 54 personen heeft hiervan gebruik gemaakt. Een mogelijke verklaring is dat de cliënten binnen de pilotgroep actievere begeleiding kregen van de werkzoekendebegeleider (vanwege deelname aan de VIA-pilot), vergeleken met cliënten binnen de controlegroep.

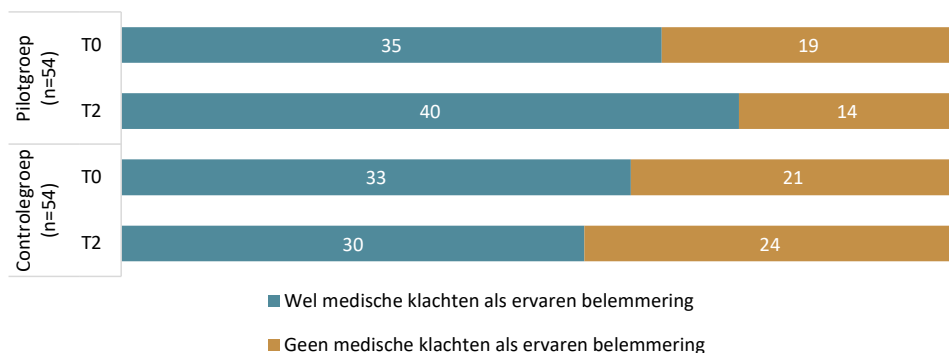
Als we kijken naar veranderingen over de tijd met betrekking tot ervaren belemmeringen van respondenten en het krijgen van zorg, ondersteuning of begeleiding op andere leefgebieden, dan zien we verschillen tussen de pilotgroep en de controlegroep. Bij de start van de pilot zijn beide groepen vrijwel gelijk samengesteld, gelet op de kenmerken die horen bij de betreffende (achtergrond)variabelen – wat een gevolg is van het toepassen van propensity score matching. Aan het eind van de pilot ontstaat er echter een verschillend beeld tussen beide groepen.

Bij de controlegroep blijft het aantal cliënten dat het moeilijk vindt om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen, gelijk; bij de pilotgroep neemt het aantal toe met ongeveer eenderde. Daarnaast neemt bij de controlegroep het aantal cliënten dat medische klachten als belemmering ervaart voor werk en participatie, af; bij de pilotgroep neemt dit aantal toe. Verder neemt het aantal cliënten dat moeite met de Nederlandse taal als belemmering ervaart voor werk en participatie, bij de pilotgroep sterker toe dan bij de controlegroep. Mogelijk heeft dit te maken met de relatief hoge 'uitval' binnen de controlegroep. Mogelijk is het deel van de respondenten in de controlegroep dat – naast het eerste meetmoment ook op het tweede meetmoment de tweede vragenlijst heeft ingevuld - over het algemeen beter bereid of in staat om de vragen in de vragenlijst te beantwoorden.

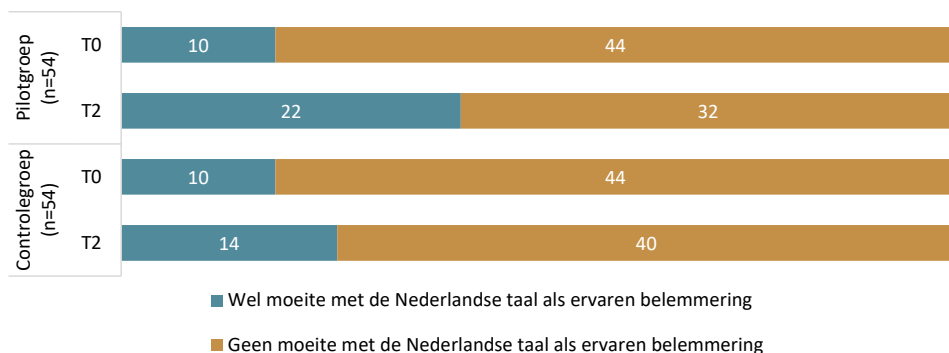
Figuur 6.1: Respondenten naar ervaring met participatie, ontwikkeling



Figuur 6.2: Aantal respondenten dat medische klachten als belemmering ervaart voor werk en participatie, ontwikkeling

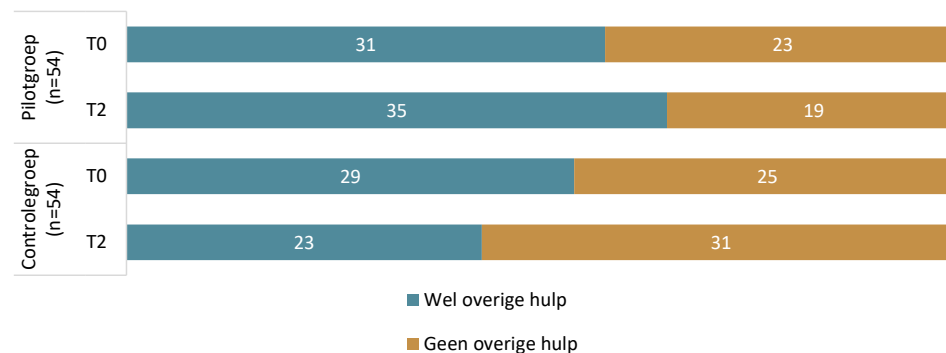


Figuur 6.3: Aantal respondenten dat moeite met de Nederlandse taal als belemmering ervaart voor werk en participatie, ontwikkeling



Tot slot is te zien dat, waar bij de controlegroep het aantal cliënten met overige zorg, ondersteuning of begeleiding afneemt, dit aantal bij de pilotgroep toeneemt. Mogelijk heeft dit te maken met de relatief hoge 'uitval' binnen de controlegroep, waarbij (mogelijk) het deel van de respondenten dat we hebben bereikt voor de laatste vragenlijst, over het algemeen beter in staat of bereid om de vragen in de vragenlijst te beantwoorden (in vergelijking met het deel dat we niet hebben bereikt, maar dat wel de eerste vragenlijst had ingevuld).

Figuur 6.4: Aantal respondenten met overige zorg, ondersteuning of begeleiding, ontwikkeling



6.2. Arbeidsparticipatie

Aan de cliënten is gevraagd welke werkzaamheden zij (in de afgelopen 3 maanden) hadden gedaan ten aanzien van arbeidsparticipatie. Cliënten konden, indien van toepassing, meerdere opties aanvinken. De opties waren:

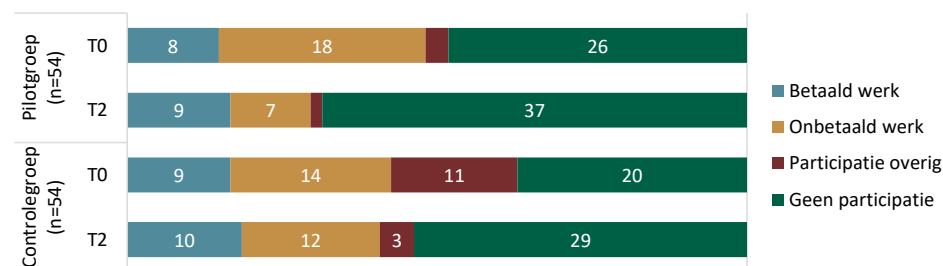
- Betaald werk
- Proefplaatsing
- Participatieplaats
- Opleiding
- Cursus
- Vrijwilligerswerk
- Mantelzorg
- Overig (met ruimte voor toelichting)

In de analyses hebben we de antwoorden als volgt gecategoriseerd van 'hoog' naar 'laag', waarbij we per deelnemer keken naar de 'hoogste vorm' van arbeidsparticipatie:

1. Betaald werk
2. Onbetaald werk³⁰
3. Participatie overig
4. Geen participatie

In figuur 6.5 is te zien dat, bij de start van de pilot, de mate van arbeidsparticipatie lager was bij de pilotgroep vergeleken met de controlegroep. Gedurende de pilotperiode is, bij zowel de pilotgroep als de controlegroep, het aantal personen met betaald werk vrijwel gelijk gebleven. Tegelijkertijd is bij beide groepen de mate van arbeidsparticipatie, gedurende de pilotperiode, overall afgenomen.

Figuur 6.5: Respondenten naar hoogste vorm arbeidsparticipatie, ontwikkeling



³⁰ Onder 'onbetaald werk' vallen proefplaatsingen, participatieplaatsen, stages, vrijwilligerswerk en dagbesteding of beschut werk bij DCW.

Op basis van de 'reguliere' hypothesetoetsen is er geen sprake van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep, als het gaat om ontwikkelingen in arbeidsparticipatie. Gelet op de uitkomsten op basis van de Bayesiaanse technieken, zijn in de praktijk geen verschillen te zien tussen de pilotgroep en de controlegroep, als het gaat om ontwikkelingen in arbeidsparticipatie. De uitkomsten vormen dus geen aanleiding om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest, als het gaat om het bevorderen van arbeidsparticipatie.

6.3. Maatschappelijke participatie

Aan de cliënten is gevraagd in hoeverre zij (in de afgelopen 3 maanden) hebben deelgenomen aan georganiseerde activiteiten, of actief zijn geweest bij een vereniging, een geloofsgemeenschap, in de buurt of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en in hoeverre zij andere mensen ondersteunen, helpen of verzorgen. Per type activiteit konden zij aangeven hoe vaak zij hiermee bezig zijn. Daarbij hanteerden we de volgende opties:

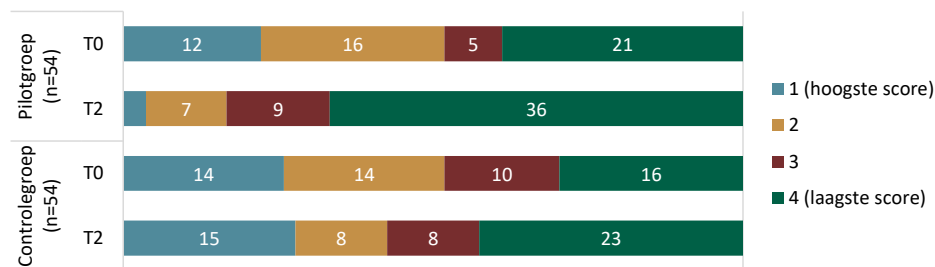
- 1 keer of vaker per week (in onze analyse waarde 1).
- 1 tot 4 keer per maand (in onze analyse waarde 2).
- Nooit of minder dan 1 keer per maand (in onze analyse waarde 3).

Voorafgaand aan de analyses hebben we per deelnemer de scores voor elk van de (zes genoemde typen) activiteiten bij elkaar opgeteld. In de analyses hebben we gekeken naar de mate van maatschappelijke participatie op basis van de volgende categorieën van 'hoog' naar 'laag':

1. Totaalscore 15 of lager – iemand neemt op verschillende manieren deel aan de maatschappij.
2. Totaalscore 16 – iemand doet één type activiteit 1 keer of vaker per week, of doet twee typen activiteiten 1 tot 4 keer per maand.
3. Totaalscore 17 – iemand doet één type activiteit 1 tot 4 keer per maand.
4. Totaalscore 18 – er is geen sprake van maatschappelijke participatie.

In figuur 6.6 is te zien dat er, bij zowel de pilotgroep als de controlegroep, sprake is van een afname in de mate van maatschappelijke participatie gedurende de pilotperiode. Wel zijn er duidelijke verschillen te zien. Waar het aantal respondenten met de 'hoogste' score binnen de pilotgroep zes keer zo klein wordt, blijft dit aantal binnen de controlegroep vrijwel gelijk. Bovendien wordt het aantal respondenten met de 'laagste score' binnen de pilotgroep bijna twee keer zo groot, terwijl dit aantal binnen de controlegroep met amper de helft toeneemt. Er lijkt dus sprake te zijn van een sterkere afname in maatschappelijke participatie bij de pilotgroep vergeleken met de controlegroep.

Figuur 6.6: Respondenten naar mate van maatschappelijke participatie, ontwikkeling



Uit de 'reguliere' statistische analyses blijkt dat er 'net niet' sprake is van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep, als het gaat om ontwikkelingen in maatschappelijke participatie. De uitkomsten op basis van de Bayesiaanse technieken tonen wel dat de pilotgroep over het algemeen 'slechter' scoort dan de controlegroep. De waarden binnen de (95%) geloofwaardigheidsinterval zijn immers positief, terwijl de uitkomstvariabele zo is opgebouwd dat een hogere score staat voor een lagere mate van participatie.

Specifiek voor de subgroepen mannen, cliënten van 50 jaar en ouder, cliënten die niet in Nederland zijn geboren, en cliënten die geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland – mogelijk overlappen de subgroepen op basis van deze achtergrondkenmerken elkaar deels – is er sprake van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep. Hier geldt dat er bij de pilotgroep sprake is van een sterkere afname in maatschappelijke participatie dan bij de controlegroep. Deze uitkomsten geven dus het tegenovergestelde weer van wat men, gezien de VIA-pilot, zou kunnen verwachten (ten aanzien van het bevorderen van maatschappelijke participatie).

6.4. Sociale participatie

Aan de cliënten zijn twee vragen gesteld ten aanzien van sociale participatie:

- Hoe vaak heeft u gemiddeld contact (bijv. een praatje maken, of via sociale media, bijvoorbeeld whatsapp), met familieleden, vrienden of kennissen?
- Hoe vaak doet u (leuke) dingen of activiteiten – zoals winkelen, spelletjes doen, op uitjes gaan – samen met familieleden, vrienden of kennissen?³¹

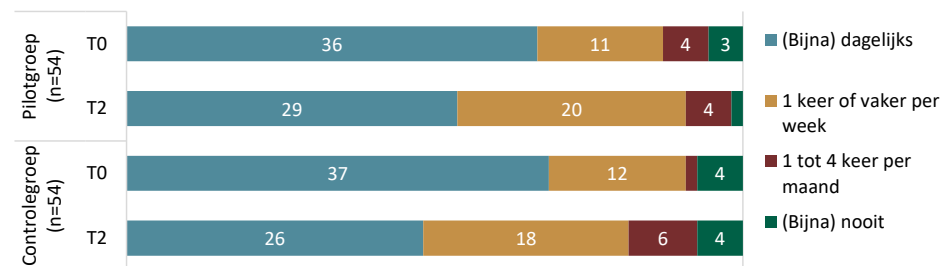
Bij beide vragen konden de cliënten aangeven hoe vaak zij hiermee bezig zijn. Daarbij hanteerden we de volgende opties:

1. (Bijna) dagelijks.
2. 1 keer of vaker per week.
3. 1 tot 4 keer per maand.
4. (Bijna) nooit.

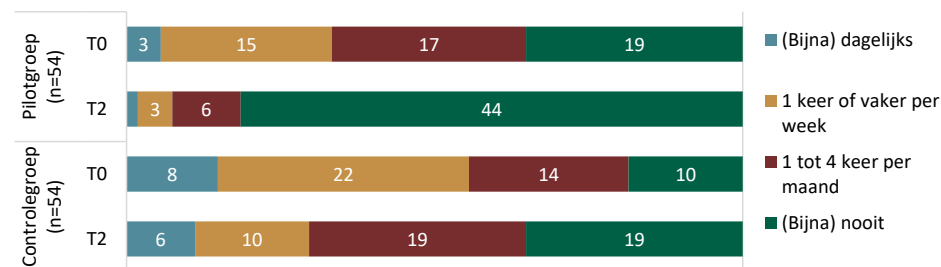
31 In de vragenlijst werden deze vragen apart gesteld voor enerzijds familieleden (buiten het eigen gezin), en anderzijds vrienden of kennissen (bijv. burens, collega's, ouders van de school van de kinderen). In de analyses hebben we steeds de antwoorden voor beide typen contacten samen genomen.

In figuur 6.7 en figuur 6.8 is te zien dat er, bij zowel de pilotgroep als de controlegroep, sprake is van een afname in het contact met familie, vrienden en kennissen gedurende de pilotperiode. Hetzelfde geldt voor de mate waarin cliënten (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen – maar hier zijn wel duidelijke verschillen te zien tussen de pilotgroep en de controlegroep. Bij de pilotgroep is er (zichtbaar) sprake van een sterkere afname in de mate waarin cliënten (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen, vergeleken met de controlegroep.

Figuur 6.7: Respondenten naar mate van contact met anderen, ontwikkeling



Figuur 6.8: Respondenten naar mate van dingen doen of activiteiten ondernemen met anderen, ontwikkeling



Als het gaat om ontwikkelingen in het contact met anderen, is er op basis van de 'reguliere' hypothesetoetsen geen sprake van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep. Ook de uitkomsten op basis van de Bayesiaanse technieken vormen geen aanleiding om te stellen dat er sprake is van een verschil tussen beide groepen.

Als het gaat om ontwikkelingen in (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen, zijn er in de praktijk geen verschillen te zien tussen de pilotgroep en de controlegroep, gelet op de uitkomsten op basis van de Bayesiaanse technieken. Ook op basis van de 'reguliere' hypothesetoetsen is er geen sprake van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep. Een uitzondering wordt gevormd door deelnemers die in Nederland geboren zijn; bij de pilotgroep is er sprake van een sterkere afname in sociale participatie – (leuke) dingen of activiteiten doen met anderen – dan bij de controlegroep (het verschil is statistisch significant).

6.5. Conclusie en duiding

De uitkomsten vormen geen aanleiding om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest in kwantitatieve zin, als het gaat om het bevorderen van participatie. Er is zelfs sprake van een sterkere afname in maatschappelijke participatie bij de deelnemers aan de VIA-pilot (de pilotgroep) vergeleken met de controlegroep. Let wel het gaat hier om een vergelijking tussen twee keer 54 respondenten in een context waarin de coronacrisis een grote rol heeft gespeeld. Beide groepen hebben waarschijnlijk last gehad van de gevolgen van de coronamaatregelen voor hun deelname aan de samenleving (maatschappelijke participatie), en arbeidsparticipatie. Maar bij de VIA-pilotdeelnemers zou dit nog in versterkte mate het geval kunnen zijn geweest.

Het valt op dat – als we kijken naar veranderingen over de tijd met betrekking tot ervaren belemmeringen van respondenten – we verschillen zien tussen de pilotgroep en de controlegroep. Bij de eindmeting (T2) ervaren respondenten in de pilotgroep, gemiddeld genomen, vaker belemmeringen voor participatie dan respondenten in de controlegroep.

Hoe zou de sterkere afname in sommige vormen van participatie bij de pilotgroep kunnen worden verklaard? Naar aanleiding van de kwalitatieve interviews en gesprekken met de professionals van de gemeente denken wij dat naast Corona, het wisselen van werkzoekendebegeleider hier mogelijk ook een rol heeft gespeeld. Cliënten die door een EAA werkzoekendebegeleider werden begeleid, werden aan het begin van de pilot overgedragen aan de nieuw aangestelde werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot. Het opbouwen van een vertrouwensband kost tijd en mogelijk heeft deze wisseling ertoe geleid dat deelnemers minder stappen hebben gemaakt dan cliënten die door de werkzoekendebegeleiders van de reguliere EAA aanpak werden begeleid, met wie soms al een langdurige band was opgebouwd.

Verder zou het kunnen dat sommige antwoorden van de controlegroep in T2 van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek iets minder betrouwbaar zijn, omdat de vragenlijst – mede in verband met de coronacrisis- telefonisch is afgenomen. Het kan zijn dat respondenten in deze groep zich iets anders scoren dan ze op een laptop hadden gedaan. Dat kan de bevindingen in deze meting zowel positief als negatief beïnvloeden.

7 Ervaringen van deelnemers: interviews

In dit hoofdstuk bekijken we de VIA-pilot vanuit het perspectief van deelnemers. Dit doen wij op basis van de uitkomsten uit de interviews met deelnemers. We kijken eerst naar de algemene ervaringen met de VIA-pilot en de geboden ondersteuning. Vervolgens gaan we in op wat de VIA-pilot volgens de deelnemers heeft opgeleverd. Daarna zetten we de werkzame elementen uiteen die in de interviews naar voren zijn gekomen.³² We sluiten af met een beschrijving van waar de deelnemers tegenaan lopen op gebied van werk en participatie, en wat volgens hen zou helpen.

Achtergrond respondenten

Van de 11 deelnemers met wie we gesproken hebben, zijn er 8 vrouwen en 3 mannen. Verder zijn 4 deelnemers 39 jaar of jonger; 5 deelnemers zijn 40 tot 50 jaar; en 2 deelnemers vallen binnen de groep 50 jaar en ouder. Daarnaast zijn 2 deelnemers in Nederland geboren, en 9 deelnemers in een ander land. Van deze 9 deelnemers is er 1 als kind naar Nederland gekomen, en zijn er 2 als jongere naar Nederland gekomen. Verder waren 2 deelnemers (ook) vóór de start van de VIA-pilot actief bij het Activeringscentrum Power, waar ze ook een werkcoach hadden. Voor zover bekend, hebben 2 deelnemers een wijkcoach. Opvallend is dat 2 deelnemers (nog) bezig zijn met een inburgeringscursus.

³² In hoofdstuk 6 stelden we vast dat de uitkomsten geen aanleiding vormen om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest, als het gaat om het bevorderen van participatie. Desalniettemin is het, om verschillende redenen, lastig om (op basis van het kwantitatieve onderzoek) harde uitspraken te kunnen doen over de effecten van de VIA-pilot. Tevens komen er in het kwalitatieve onderzoek naar deze pilot ervaren opbrengsten naar voren. Daarom spreken we in dit rapport (ook) over 'werkzame elementen'.

Motivatie

De deelnemers met wie we hebben gesproken, waren over het algemeen gemotiveerd om te worden begeleid richting werk of participatie.³³ Wel geven enkele deelnemers aan op het moment (nog) niet klaar te zijn voor vrijwilligerswerk, betaald werk of een andere vorm van participatie. Twee deelnemers vertellen dat ze (eerst) de taal willen leren, voordat ze op zoek gaan naar betaald werk. Daarnaast leggen twee deelnemers uit dat ze last hebben van ernstige psychische klachten, waardoor participatie niet mogelijk is.

7.1. Algemene ervaringen met de VIA-pilot

Frequentie en locatie van de gesprekken met de werkzoekendebegeleider

Zoals we in hoofdstuk 4 reeds hebben genoemd, verschilt het per persoon hoe vaak er face-to-face of telefonisch contact is met de werkzoekendebegeleider, afhankelijk van de situatie van de cliënt. Vrijwel alle deelnemers zijn tevreden over het aantal contactmomenten. Twee deelnemers geven echter aan minder vaak contact te willen hebben met de werkzoekendebegeleider. Volgens één deelnemer is het overbodig om elke week gebeld te worden over de voortgang.

"Elke week bellen vind ik wel een beetje overbodig. Bijvoorbeeld, dan belde [de werkzoekendebegeleider] me gisteren, geeft mij huiswerk. Van die kleine dingetjes die ik in een uur heb uitgezocht. Het zijn voor mij dingen die ik ook

³³ In paragraaf 3.1 legden we uit dat een groot deel van de deelnemers bij aanvang van de VIA-pilot niet of nauwelijks gemotiveerd of (pro)actief was in het zoeken naar werk of participatie (zo was de algemene ervaring van professionals). Vermoedelijk is de (kleine) groep deelnemers met wie we hebben gesproken, (over het algemeen) gemotiveerder in vergelijking met de gehele groep deelnemers. Het feit dat we voor dit onderzoek met 12 (van de 117) deelnemers wilden spreken, maar het niet is gelukt om een laatste (twaalfde) respondent te vinden – hoewel alle deelnemers de mogelijkheid kregen om zich op te geven voor deelname aan het onderzoek – kan een teken hiervan zijn.

uit mezelf wel doe. En [de werkzoekendebegeleider] kent me al langer dan vandaag [dus zou moeten weten dat ik proactief ben]... maar [die] laat me niet met rust."

Een andere deelnemer, die last heeft van (ernstige) psychische klachten, ervaart elk gesprek als een last, en wil eerst herstellen voordat er (intensiever) contact is.

"Liever minder vaak. Als ik goed in m'n vel had gezeten, ja dan kan ze me achter de kont aanzitten [voor participatie]. [...] Dat [de werkzoekendebegeleider] af en toe, twee keer per jaar, op de hoogte wordt gehouden van hoe het met me gaat, dat is prima. Maar niet van: 'kun je nu gelijk aan het werk'."

Een andere deelnemer vertelt juist dat het, ten tijde van het interview, inmiddels enkele maanden geleden was dat die voor het laatst contact heeft gehad met de werkzoekendebegeleider, en dat die graag vaker contact zou willen. Deze deelnemer werd in de maanden ervoor niet bemiddeld en kreeg geen specifieke ondersteuning van de werkzoekendebegeleider.

"De afgelopen twee maanden hebben we eigenlijk geen telefonisch contact gehad. Ik heb nu wel weer behoefte om meer acties te ondernemen en [naam werkzoekendebegeleider] in persoon te spreken. Dus ik heb momenteel wel liever vaker een gesprek, omdat het nu al een tijdje geleden is."

Deelnemers vertellen in de interviews over wisselende locaties waar de face-to-face gesprekken plaatsvonden. Deelnemers met wie wij spraken, zijn wisselend in de waardering van het voeren van gesprekken op locatie in de wijk Noord-Noord. Waar de één het juist prettig vindt in verband met de nabijheid, of in verband met het persoonlijk contact en besparen op parkeerkosten, geven sommige andere deelnemers aan het ook prima te vinden om naar het stads-kantoor te komen.

Over het telefonische contact vertelt één deelnemer dat die hier (meer) moeite mee heeft, waardoor er tijdens de eerste lockdown (in het voorjaar van 2020) praktisch geen contact is geweest.

"[Naam werkzoekendebegeleider] had wel aangegeven dat ik altijd kon bellen, maar ik pak niet makkelijk de telefoon op. We hebben geen contact gehad tot er weer persoonlijk [face-to-face] contact kon zijn. In de zomer hebben we elkaar toen weer in persoon gezien. Daarna hebben we telefonisch contact gehad, en bekeken wat voor opties er zijn."

Ervaringen met de werkzoekendebegeleider

In de gesprekken met de werkzoekendebegeleider gaat het onder meer (passende) opties voor begeleiding richting werk en participatie, zo vertellen de deelnemers. Cliënt en werkzoekendebegeleider kunnen hier samen over praten, de werkzoekendebegeleider kan een voorstel doen, en samen komen ze tot een plan. Over het algemeen kunnen de geïnterviewde deelnemers zich goed vinden in het voorstel van de werkzoekendebegeleider.

Over het algemeen zijn de deelnemers tevreden over (het contact met, en de inzet van) de werkzoekendebegeleider, zo blijkt uit de interviews met deelnemers. De meeste deelnemers vinden de gesprekken met de werkzoekendebegeleiders prettig. Zij zijn over het algemeen zeer te spreken over de persoonlijke benadering van de werkzoekendebegeleiders. Zij vinden dit ook belangrijk in de begeleiding richting werk en participatie. In de interviews wordt de waardering geuit dat de werkzoekendebegeleiders goed naar hen luisteren en naar hun behoeften; dat ze goed meedenken over (passende) opties in het kader van participatie en werk; dat ze ervaren dat zij zich actief inzetten om de deelnemers verder te helpen; en dat de deelnemers zich geholpen voelen door de werkzoekendebegeleiders.

"Wanneer wij een gesprek hebben, voel ik mij heel goed omdat [de werkzoekendebegeleider] naar mijn mening luistert en mij graag wil helpen. Dat is echt de persoonlijke aandacht. Ik heb veel personen gesproken, soms echt met heel veel personen... [zij zijn] bezig met computer, zo wil ik niet. Maar [de werkzoekendebegeleider] kijkt mij ogen, zij luistert goed naar mij."

"Het is hierbij helpend als iemand echt met je meedenkt en steeds begint vanuit jouw wensen. Een echt warm gesprek."

"We hebben echt goed contact, [de werkzoekendebegeleider] probeert te luisteren. Als ik [hen] iets vraag, kijkt [die] wat [die] kan doen, en [die] doet het. [...] Ik vind het heel prettig. Als ik iets vertel, dan luistert [de werkzoekendebegeleider]. En als [die] iets niet weet, dan gaat [die] erachteraan."

"[Naam werkzoekendebegeleider] is heel vriendelijk, open, je voelt je thuis. [...] [De werkzoekendebegeleider] motiveert me ook om te durven, om de stap te nemen. En [die] doet [diens] werk goed, is proactief."

De deelnemers die eerder ook begeleiding hadden gekregen van de gemeente Enschede, vertellen dat de VIA-pilot zich daarvan onderscheidt door de persoonlijke benadering.

"Ik heb meegemaakt dat ik werk aangeboden kreeg, maar dan werd ik [later] gebeld: 'Ik zie hier dat u rugklachten heeft, kunt u zware dingen tillen? [Zo niet,] dan kunt u die baan niet nemen in de diepvries.' Het is dus misleidende informatie. Nu is het echt een individueel gesprek, kijken naar wat ze kunnen en willen en iets passends zoeken. Het is een open gesprek om te kijken wat die persoon nodig heeft."

"[In eerdere ervaringen met begeleiding] belde iemand mij van de werkdienst van de gemeente, 'er is een goede baan, administratie, data entry...'. En dan bleek later dat je allerlei dingen met een vriezer moest doen, en tillen. Dan werd er gezegd: 'maar u heeft last van uw voeten en rug'. Ze wilden ons gewoon uit de bijstandlijst."

"Sommige personen [van de gemeente] zeggen alleen: 'Wat doe je? Solliciteer je?' Nu is het gesprek van een andere toon. Eerlijk gezegd, wat sommige personen vragen, irriteert mij. [Naam werkzoekendebegeleider] heeft me nooit geïrriteerd. Ik heb het idee dat ik serieus wordt genomen. [Ze vraagt aan mij:] 'Wat wilt u?' Ze neemt altijd mijn behoeften door. [Ze doet dat] niet dwingend, in [zoals] 'Jij moet dat doen'. [De werkzoekendebegeleider] legt het heel netjes uit: 'Als wij het zo aanpakken, is het beter'."

"Toen ik net in Nederland was, en via het gemeenteloket naar werk zocht... [...] Ik vond hun aanpak heel... agressief. Het zat in de manier van doen. Ik werd telkens afgewezen als ik solliciteerde, waardoor ik me onzeker voelde. En dan zei zo iemand: 'wat is er, ben je onzeker over jezelf?' [beschuldigende toon] Dan moet je [als gemeente] dus mensen meer begeleiden en helpen, in plaats van afbreken. Zeker als iemand negatieve ervaringen heeft."

Drie deelnemers benoemen expliciet dat ze het prettig vinden dat ze geen druk voelen van de werkzoekendebegeleider, in de zin van dingen 'moeten' doen.

"[Naam werkzoekendebegeleider] zet geen druk, van 'je moet je moet je moet'. [Die] geeft me de tijd om aan mezelf te werken. En de vrijstelling van de sollicitatieplicht gaf me ook rust."

Twee andere deelnemers geven juist aan het gevoel te hebben dat de werkzoekendebegeleider hen pusht om dingen te doen. Eén van hen geeft aan dat die (mentaal) nog niet klaar is om te participeren, en het gevoel heeft dat de werkzoekendebegeleider niet goed luistert.

"[De werkzoekendebegeleider] zei: 'De sollicitatieplicht, daar krijg je rust voor, maar de participatieplicht geldt nog wel. Ik zou graag willen dat je deel gaat nemen in de maatschappij, ook al is het maar één uur per week, waar je wat aan hebt in de toekomst.' Ik vraag dan: 'Heb je een tip voor mij?'. En dan wordt er gezegd: 'Je kunt online zoeken naar vrijwilligerswerk bij M-pact'. Ik zeg: 'Ik heb kinderen, ik voel me niet lekker... Je vraagt of ik dan in die paar vrije uurtjes vrijwilligerswerk ga doen...'. Dat werkt averechts voor mijn gezondheid."

De andere respondent geeft aan dat diegene van zichzelf al proactief is, en dat het niet nodig is om wekelijks te worden gebeld over hoe het staat met de taken.

"Ik snap dat, voor mensen die 'het wel goed vinden zo' en wat luier zijn, dat zo'n aanpak goed werkt. Dan is het goed dat de gemeente mensen achter hun broek aanzit. Maar als je zelf al heel proactief bent, dan moet je het als gemeente niet extra gaan versterken."

Migratieachtergrond van de werkzoekendebegeleider

Ook hebben we de deelnemers gevraagd in hoeverre zij het belangrijk vinden dat de werkzoekendebegeleider een migratieachtergrond heeft. Drie respondenten geven aan dat zij het prettig te vinden, of dat het voor andere cliënten met een migratieachtergrond, prettig kan zijn. Vanwege hun migratieachtergrond, stellen zij, kunnen de werkzoekendebegeleiders zich misschien beter verplaatsen of inleven in de situatie van de cliënt, en hoe het is om in Nederland te wonen met een migratieachtergrond. Eén van hen vindt het ook prettig om af en toe in een andere taal te kunnen spreken met de werkzoekendebegeleider, als die er in het Nederlands niet uitkomt. Maar de meerderheid van de respondenten geeft aan dat het uiteindelijk gaat om hoe een werkzoekendebegeleider als persoon is, en hoe diegene de cliënt begeleidt.

"[De werkzoekendebegeleider] snapt het, [die] komt ook van [een] ander land. [Die] kan voelen hoe dat is, van een ander land. Maar toch, bij mij maakt niet uit of het iemand uit Nederland is of [uit het] buitenland. Een goed mens, een lief mens zijn, dát is belangrijk. Ook of het een man is of een vrouw, dat maakt niet uit."

Cliënten met een migratieachtergrond als specifieke doelgroep

Volgens de professionals met wie we hebben gesproken, is aan het begin van de VIA-pilot aan de deelnemers gecommuniceerd dat de pilot specifiek is bedoeld voor cliënten met een niet-westerse migratieachtergrond. Nadat we in de interviews met deelnemers hiernaar verwezen, reageerden drie deelnemers (enigszins) verbaasd. Zij zijn allen opgegroeid in Nederland en voelen zich 'gewoon' Nederlander, zo komt in de interviews naar voren. Eén van hen zegt het als een belediging te voelen dat diegene (automatisch) in een hokje wordt geplaatst.

7.2. Ervaren opbrengsten van de VIA-pilot

Bij diverse deelnemers (acht van de elf deelnemers met wie we hebben gesproken), heeft de VIA-pilot de deelnemer in staat gesteld om vaardigheden op te doen of om deel te nemen aan een traject of naar (on)betaald werk. Sommige (vier) deelnemers hebben via de werkzoekendebegeleider toegang gekregen tot een taalcoach of taallessen (waaronder het ROC Taaltraject van de gemeente). Twee van hen zijn, door de werkzoekendebegeleider, ook doorverwezen naar fietslessen. Eén deelnemer is met hulp van de werkzoekendebegeleider gestart met het re-integratietraject van het Leger des Heils.

Sommige deelnemers (drie van hen) zijn tijdens de pilot door de werkzoekendebegeleider ondersteund bij het vinden van betaald werk, door het doorsturen van relevante vacatures door en waar nodig contact leggen met werkgevers en andere organisaties. Een van de deelnemers geeft aan van de werkzoekendebegeleider geleerd te hebben hoe te solliciteren, en geleerd om te gaan met

afwijzingen. Een andere respondent geeft aan dat de ondersteuning geleid heeft tot een werkervaringsplek. Een derde deelnemer heeft parttime (betaald) werk gevonden, met hulp van de werkzoekendebegeleider.

Eén deelnemer licht toe dat de begeleiding door de werkzoekendebegeleider heeft geholpen om zich open te stellen om ervaring op te doen in andere werkgebieden:

"Het bleek niet makkelijk te zijn [om werk te vinden], ook vanwege corona. Dus [naam werkzoekendebegeleider] stelde voor om ook te kijken naar administratieve dingen. Daar heb ik ook mee ingestemd. Ik dacht: liever ervaring opdoen dan thuis zitten. En ook goed om andere werkervaringen op te doen."

De deelnemers die zich nu focussen op het (beter) beheersen van de Nederlandse taal, leggen allen uit dat ze dit belangrijk vinden voor hun toekomst, voor het vinden van betaald werk. Eén van hen heeft ervaren dat de VIA-pilot helpt om actief bezig te blijven, en om niet thuis te blijven zitten.

7.3. Ervaren werkzame elementen

In de interviews noemen de deelnemers verschillende elementen die helpen in de begeleiding naar werk en participatie. Meerdere deelnemers noemen de **persoonlijke benadering** van de werkzoekendebegeleider, die ze ook erg prettig vinden. Volgens hen helpt dit beter om een passende baan te vinden en te behouden.

"Hun taak is om te kijken: wat past bij jou, de tijd nemen om een traject te doorlopen. En als je wordt gematcht met iets wat je leuk vindt, dan kan je die baan ook beter behouden."

Voor een persoonlijke benadering is het ook van belang dat er een **vaste contactpersoon** is, zo noemt een andere respondent. Niet alleen helpt dit bij het opbouwen van een **vertrouwensband**; het zorgt er ook voor dat de contactpersoon je beter kan begeleiden, namelijk doordat diegene je goed kent.

"Ik vind het goed als er een vast persoon is, dat er geen verloop is. We hebben een goede vertrouwensband en we begrijpen elkaar. Als er weer een ander persoon zou komen, kan ik daar ook wel mee werken. Maar we hebben nu veel gedeeld, [de werkzoekendebegeleider] kent mij, [die] weet wat ik wil."

Dat cliënten ook **ruimte krijgen om werkervaring op te doen**, werkt ook bevorderend, zo legt een deelnemer uit. Zo kun je je blijven ontwikkelen, ook als het niet meteen lukt om betaald werk te vinden, en sta je niet stil. Aanvullend legt deze respondent uit dat het helpt om je gewaardeerd te voelen door de werkzoekendebegeleider.

Daarnaast legt een respondent uit dat het handig is dat de werkzoekendebegeleider ook **langskomt bij het Activeringscentrum Power**, waar een aantal deelnemers actief zijn. Zo kun je elkaar gemakkelijk aanspreken en dingen kort bespreken.

"Ergens aan het begin had ik een afspraak met [naam werkzoekendebegeleider], maar ik was het vergeten. Toen ging ik naar Power voor vrijwilligerswerk, en [naam werkzoekendebegeleider] zat één of twee keer per week daar. Ik herkende [die] niet toen ik [die] zag. Maar toen ik klaar was, en naar huis wou, toen kwam [die] me achterna rennen. 'Hé, ken je me nog?' Toen hebben we een nieuwe afspraak gemaakt."

Enkele deelnemers beschrijven dat ze het gevoel hebben dat de werkzoekendebegeleider zich écht inzet voor de cliënt, en zijn hier zeer positief over. Eén deelnemer legt nader uit dat het voor cliënten kan helpen om de **bevestiging te krijgen dat de gemeente zich voor hen inspant**, dat de werkzoekendebegeleider ergens mee bezig is. Goede en laagdrempelige communicatie is van belang, vooral bij mensen met een migratieachtergrond.

"Continu contact hebben, en dat ze laten weten dat ze bezig zijn met mij. Want als er stilte is, als je niets hoort [van anderen], dat doet wat met mensen. Zeker bij mensen met een migratieachtergrond. Dus goede communicatie is belangrijk. Dat de gemeente laat weten dat ze dingen voor jou hebben gedaan. Dat je wordt meegenomen in proces. Dus [het helpt] in de mentaliteit ook, om door te zetten."

Verder kan het helpen wanneer deelnemers **geen druk voelen vanuit de gemeente**, maar ervaren dat ze de tijd krijgen om op hun eigen tempo actie te ondernemen. Dit lijkt met name te spelen bij cliënten die met (ernstige) gezondheidsklachten kampen, en bij wie (ervaren) druk juist voor een terugval qua psychische gezondheid kan zorgen. Rustig aandoen en geen druk opleggen, kan op de lange termijn juist zorgen voor méér voortgang, zowel qua welbevinden als qua participatie.

"Wanneer ik druk voel, dan krijg ik angst, en dan ga ik bijvoorbeeld niet naar afspraken vanwege angstaanvallen. Maar met [naam werkzoekendebegeleider] ga ik wél altijd naar de afspraken. Ook toen we het gesprek hadden met [aanbieder traject]."

Ook noemt een respondent dat het kan helpen dat de werkzoekendebegeleider **contact heeft met werkgevers**, om diegene er extra van te overtuigen dat de cliënt geschikt is voor een bepaalde baan.

"Fijn dat er mensen als [naam werkzoekendebegeleider] achter [mij] staan, en laten zien [aan werkgevers]; 'het is een geschikt persoon'. Dus als een tussenpersoon voor werkgevers."

De werkzoekendebegeleiders zetten over het algemeen niet – of in ieder geval niet bewust – hun **eigen (niet-westerse) migratieachtergrond** in tijdens de gesprekken met deelnemers, zo vertellen zij. Wel zijn er momenten waarop zij, zo vertelt een van de werkzoekendebegeleiders, hier in een gesprek naar

verwijzen, bijvoorbeeld om de deelnemer te laten zien dat het wél mogelijk is om – ondanks taalbelemmeringen of andere belemmeringen – stappen te zetten richting werk ('kijk naar mij'). Volgens één respondent kan het voor sommige cliënten helpen dat de werkzoekendebegeleider zich (al dan niet bewust) inzet als rolmodel.

"Die ervaring dat mensen met een andere achtergrond ook hun situatie uitleggen [qua achtergrond], dat geeft een geruststelling, dat je ziet; je kan er komen [dus dat jij zelf óók kunt meedoen in de samenleving]."

Ook spreken twee deelnemers het vermoeden uit dat een werkzoekendebegeleider met een migratieachtergrond zich beter kan inleven in de situatie van een cliënt, waardoor er misschien meer passende begeleiding en ondersteuning wordt geboden. Tot slot helpt het, volgens een respondent, dat de werkzoekendebegeleider kan schakelen naar een andere taal om dingen uit te leggen, als de cliënt er in het Nederlands niet uitkomt.

7.4. Ervaren belemmeringen en nadere ondersteuningsbehoeften

We hebben aan de deelnemers gevraagd welke belemmeringen zij ervaren voor het vinden van werk of om te participeren, en wat de gemeente nog beter zou kunnen doen om cliënten met een niet-westerse migratieachtergrond te begeleiden.

Mogelijkheden voor studie en werkervaring

Vier deelnemers noemen expliciet het hebben van (relevante of nuttige) werkervaring of een diploma als een belemmering om werk te vinden. Ongeveer de helft van de deelnemers geeft aan graag een (relevante) opleiding of cursus te willen volgen, of werkervaring te willen opdoen (bijvoorbeeld via DCW), omdat dit volgens hen helpt bij het vinden het krijgen van passend betaald werk.

Een aanvullende motivatie die een deelnemer hierbij noemt, is dat een diploma op een hoger niveau (dan MBO-2) zal stimuleren omdat dit leidt tot betaald werk dat meer loont. Een andere deelnemer legt uit dat een cursus of opleiding ook helpt om meer zelfvertrouwen te krijgen.

"Het gaat om zelfvertrouwen. Want als je lang geen betaalde baan hebt gehad, dan doet dat iets met je zelfvertrouwen. Ik ben in Nederland opnieuw begonnen, en dat was heel moeilijk om te doen. En dat met al mijn ervaring en diploma's... Dus tools om [meer] zeker [van jezelf] te zijn: een cursus, opleiding, om steviger in je schoenen te staan."

Sommige deelnemers geven aan dat het volgen van een opleiding niet mogelijk is, bijvoorbeeld doordat ze geen studiefinanciering kunnen krijgen of doordat opleiders zich vooral op jongeren richten (in plaats van volwassenen met thuiswonende kinderen). Zij vinden dit jammer, en hadden gehoopt dat de gemeente hier meer in kon betekenen.

"Ik wil graag een studie doen. [...] Maar dan krijg ik te horen: 'we kunnen je daar niet bij helpen, we kunnen je opleiding niet vergoeden'. Ik ben te oud om in aanmerking te komen voor studiefinanciering."

"Een BBL-opleiding (dus een werkleertraject). Dat is lastig om te vinden in Overijssel, dus dan zou ik heel vroeg van huis moeten om opleiding of werk te doen, en dat kan niet met kinderen thuis. En BBL-opleidingen nemen liever jonge krachten aan. De opleiding moet dus worden aangepast aan volwasseneducatie."

Een andere respondent legt uit dat het voor cliënten duidelijk moet worden gemaakt welke mogelijkheden er zijn op gebied van studie en werkervaring, zodat er actie kan worden ondernomen.

"Ik weet bijvoorbeeld niet eens wat mijn mogelijkheden zijn, wat er aan aanbod is. Ik zou dat überhaupt willen weten; en dan kan ik altijd nog kijken wat bij me past. Ook bijvoorbeeld: als ik een opleiding volg, dan heb ik een laptop nodig, maar dan moet ik die wel aanschaffen. Kan de gemeente mij daarbij financieel ondersteunen? [...] [De werkzoekendebegeleider] weet die dingen ook niet. Dat ligt volgens mij weer bij een andere afdeling. [...] Ik had wel wat hogere verwachtingen van de gemeente. Ik hoorde eerst allemaal verhalen om me heen van waar je mee geholpen kon worden. Ik had meer verwachtingen qua vacatures, opleidingen, vergoedingen... meer mogelijkheden. Dat is mij gigantisch tegengevallen."

Aanvullend zou een deelnemer graag willen dat er meer (werkervarings) plekken beschikbaar komen voor cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt die (iets van) ondersteuning nodig hebben. Hier liggen ook kansen voor bedrijven om vacatures te vervullen op plekken waar tekorten aan arbeidskrachten zijn.

"Op sommige plekken hebben ze tekort aan medewerkers. De gemeente zou kunnen samenwerken met bedrijven, bijvoorbeeld als er nieuwe vestigingen zijn, zodat de gemeente mensen kan aanbieden voor werkplekken, re-integratie. Want de eerste paar dagen op een nieuwe plek zijn heel moeilijk bij mij, maar na een paar weken gaat het weer heel goed. Dus dat je op proef ergens kan werken, voor een paar maanden, en daarna eventueel een contract krijgt. Ik weet zeker dat ik dan uiteindelijk zou worden aangenomen, als ik kijk wat ik kan."

Deze respondent legt daarbij uit dat die niet in aanmerking komt voor beschut werk, terwijl die ook moeite heeft om zonder extra ondersteuning te beginnen met betaald werk. Er is zodoende een 'tussengroep' die thuis zit, wat volgens de respondent zonde is.

Investeren in taal

Diverse deelnemers met wie we hebben gesproken, zijn bezig geweest met het (beter) beheersen van de Nederlandse taal met behulp van een taalcoach of taallessen. Eén deelnemer legt uit dat het door de coronacrisis lastiger is geworden om met de taal te oefenen, onder meer doordat er minder lessen zijn. Deze persoon zou graag meer (les)uren willen investeren.

"Niet iedereen kan tegelijk in de klas zitten dus er komen kleinere klassen. Nu krijgen we de ene week twee dagen in de week les, en de andere week één dag in de week les. Dus om en om, één of twee dagen in de week les. Dat is te weinig."

Kinderen en kinderopvang

Drie deelnemers met wie we hebben gesproken, hebben (mede) moeite met het vinden van (on)betaald werk vanwege de zorg voor de kinderen en/of het vinden van kinderopvang. Wanneer je geen persoonlijk netwerk in de omgeving hebt die op korte termijn kan oppassen, is het lastig om betaald werk aan te nemen.

"Het is best lastig; ik kan niet zomaar volgende week werken [als iemand mij wil aannemen], want ik moet eerst opvang regelen en zo. Het is lastig om dat soort dingen snel geregeld te krijgen, zeker als je niet de juiste mensen om je heen hebt. En voor een werkgever is dat ook vervelend en lastig."

Volgens deze respondent zou het kunnen helpen als iemand van de gemeente snel kan schakelen, zodat er op korte termijn kinderopvang geregeld kan worden en iemand kan toezeggen om op korte termijn te beginnen met werken.

Ervaren discriminatie en bejegening

We hebben aan drie deelnemers gevraagd in hoeverre zij denken dat discriminatie op basis van migratieachtergrond een belemmering (voor hen) vormt om betaald werk te vinden. Eén van hen legt uit dat die allerlei verschillende situaties heeft meegemaakt waarbij discriminatie vermoedelijk een rol speelde, op basis van hoe diegene is bejegend. In het interview werd een genuanceerde uitleg gegeven dat, hoewel het moeilijk is om 'objectief' vast te stellen of er in een bepaalde situatie sprake is geweest van discriminatie, er toch sprake kan zijn van ervaren discriminatie en dat dit gevolgen kan hebben voor iemands zelfvertrouwen en welbevinden. Ook legt deze respondent uit dat, hoewel het 'begrijpelijk' is dat er een bepaald beeld kan ontstaan over mensen met een bepaalde migratieachtergrond (namelijk als gevolg van negatieve ervaringen), mensen zouden moeten bejegend vanuit de persoon die ze zijn, en niet vanuit iemands afkomst of huidskleur. Tot slot heeft de respondent de indruk dat je (over het algemeen) niet kan of mag zeggen, voor het gevoel, dat er sprake is van discriminatie op de arbeidsmarkt van mensen met een migratieachtergrond. De ervaringen waar deze deelnemer aan heeft gerefereerd, dateren overigens van vóór de VIA-pilot.

Ondersteuning van andere organisaties

In de interviews met deelnemers komt naar voren dat het Activeringscentrum Power een belangrijke rol kan hebben in hun leven, zowel op gebied van participatie en sociale contacten, als op gebied van ondersteuning. Zo legt één deelnemer uitgebreid uit dat diegene via Power allerlei cursussen heeft gevolgd en zich ook inzet als vrijwilliger. Ook helpt Power inwoners op een laagdrempelige manier met dingen als het begrijpen van brieven – bijvoorbeeld over belastingen of over het coronavirus – of over het regelen van dingen via de computer.

Een andere respondent legt uit dat die, na allerlei heftige gebeurtenissen, hulp van een organisatie heeft gekregen bij allerlei praktische zaken, zoals het regelen van een uitkering, de inschrijving bij de gemeente en het oplossen van schulden. Deze persoon heeft hier grote waardering voor, en vindt het belangrijk dat inwoners in kwetsbare situaties zulke ondersteuning kunnen krijgen. Er zou volgens deze deelnemer – los van de VIA-pilot – meer bekendheid mogen komen over organisaties die hulp kunnen bieden.

8 Ervaringen van professionals

In dit hoofdstuk gaan we in op de inzichten en ervaringen van professionals met de deelnemers en het doel van de VIA-pilot, gevolgd door de ervaren opbrengsten en werkzame elementen van de pilot³⁴, de uitvoering van de pilot tijdens de coronacrisis, en de ervaren belemmeringen bij werk en participatie. We sluiten af met enkele leerpunten van de professionals.

8.1. Deelnemers en doel van de VIA-pilot

Motivatie van deelnemers

Tijdens de intakegesprekken ervoeren de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot regelmatig weerstand bij de deelnemers. Volgens de professionals komt dit (mede) doordat de gemeente vaak langere tijd weinig van hen had 'gevraagd', en hier met deelname aan de VIA-pilot – in de beleving van deelnemers – opeens verandering in kwam. Ook komt het voor dat deelnemers vinden dat betaald werk voor hen niet haalbaar is.

³⁴ In hoofdstuk 6 stelden we vast dat de uitkomsten geen aanleiding vormen om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest, als het gaat om het bevorderen van participatie. Desalniettemin is het, om verschillende redenen, lastig om (op basis van het kwantitatieve onderzoek) harde uitspraken te kunnen doen over de effecten van de VIA-pilot. Tevens komen er in het kwalitatieve onderzoek naar deze pilot ervaren opbrengsten naar voren. Daarom spreken we in dit rapport (ook) over 'werkzame elementen'.

De algemene ervaring van professionals is dat de weerstand in de loop der tijd afneemt, omdat cliënten het prettig blijken te vinden om – bijvoorbeeld binnen een traject – iets te doen en onder de mensen te zijn. Dit is ook gebeurd bij (enkele) cliënten van wie de professionals dit van tevoren - gezien de grote aanvankelijke weerstand – niet hadden verwacht. De praktijk heeft geleerd dat het dus toch mogelijk is om (sommige) deelnemers binnen deze doelgroep te activeren.

Waar de sleutel ligt om cliënten binnen deze doelgroep te activeren, is niet eenduidig te zeggen. Waar het soms kan helpen om een beetje de druk op te voeren, werkt dit bij veel mensen juist averechts, zo vertellen de professionals. Zo kan er (meer) weerstand bij cliënten ontstaan wanneer zij ervaren dat het om een 'formele verplichting' van de gemeente gaat om te participeren (en met eventuele consequenties wanneer dit niet lukt).

"Als mensen iets niet uit zichzelf doen en als er wat meer druk op ligt, dat het dan wel lukt. Een duwtje in de rug. Maar bij heel veel werkt dit ook juist niet. Dat het teveel is en [cliënten] denken: 'wat willen ze van mij?'"

Voor de motivatie en activatie van de cliënten zou het verder kunnen helpen wanneer zij merken dat de werkzoekendebegeleider persoonsgericht werkt en kijkt naar wat er voor de specifieke persoon mogelijk is en nodig is, zonder de druk van een 'formele verplichting' om te participeren.

"Niet gelijk onder druk zetten, dat ze denken 'wat wordt er van mij verwacht?', [maar] dat je gewoon samen gaat kijken: 'wat wil je en wat kun je?'"

Doelgroep en doel van de pilot

Conform de reguliere aanpak (EAA) worden bijstandsgerechtigden in het Wijkbestand (van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) geplaatst wanneer wordt vastgesteld dat de gemeente niets tot (zeer) weinig voor hen kan betekenen (in termen van begeleiding naar werk en participatie). Wanneer bij een cliënt in het Wijkbestand de situatie is verbeterd, wordt er opnieuw gekeken naar de mogelijkheden voor begeleiding naar werk en participatie.

Binnen de VIA-pilot is (opnieuw) naar de situatie van alle deelnemers gekeken. Op basis hiervan hebben de werkzoekendebegeleiders vastgesteld in hoeverre er mogelijkheden waren voor begeleiding richting werk en participatie. De werkzoekendebegeleiders bieden niet aan alle deelnemers begeleiding richting werk en participatie; in een deel van de gevallen is ervoor gekozen om de begeleiding richting werk en participatie 'on hold' te zetten, bijvoorbeeld bij ernstige psychische problemen.

Een professional vraagt zich af of het doel van de VIA-pilot is (en zou moeten zijn) om alle deelnemers te begeleiden naar werk en participatie. Volgens deze professional is het nuttig/zinnig dat per bijstandsgerechtigde (met een niet-westerse migratieachtergrond) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt onderzocht of – en zo ja, in hoeverre – diegene stappen wil en kan zetten. Tegelijkertijd is deze professional sceptisch over begeleiding van een deel van de doelgroep.

"Bij sommige mensen is het bekend dat het niet kan, of dat je het helemaal niet moet willen, gezien de situatie. Het [begeleiden naar werk en participatie] geeft onrust bij [sommige] cliënten. Mensen bevinden zich in een situatie waarbij onrust helemaal niet wenselijk is. Dus ik vind de opdracht met die doelgroep [voor deze VIA-pilot] heel pittig. [...] Het doel moet zijn dat je onderzoekt of mensen een stap willen/kunnen zetten, en dat 'de stap zetten' niet het doel moet zijn. Ze zijn vaak al jaren bij gemeente bekend en hebben

waarschijnlijk al in meerdere trajecten en projecten gezeten. Ze kunnen snel gefrustreerd raken; let erop dat het niet meer schade oplevert. Soms is het ergens rustig en dan is dat al mooi genoeg."

Voor de VIA-pilot is belangrijk dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat precies het doel is van de pilot, en voor wie (welke specifieke doelgroep). Op basis hiervan kunnen ook werkafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over het begeleiden van andere bijstandsgerechtigden (met een niet-westerse migratieachtergrond) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

"Je zou ook kunnen kiezen om te rouleren, om ook nieuwe instroom [lees: nieuwe deelnemers] op te pakken. Als het blijkt uit eerste groep dat de helft niet in staat is om een stap te zetten, dat je dan [als gemeente] gaat kijken naar nieuwe instroom."

8.2. Ervaren opbrengsten van de VIA-pilot

In hoofdstuk 3 hebben we toegelicht dat, gelet op de doelgroep van de VIA-pilot, vrijwilligerswerk of het meedoen van activiteiten meestal het hoogst haalbare lijkt. Bij sommige deelnemers was – ten tijde van het intakegesprek – de inschatting of verwachting van de werkzoekendebegeleiders dat zij, op dat moment, niet geactiveerd konden worden richting werk of participatie. Bij andere deelnemers was de inschatting of verwachting dat de deelnemer in staat was om kleine stappen te zetten.

Uit de interviews met professionals blijkt dat een deel van de deelnemers bij wie de werkzoekendebegeleiders hadden ingezet op (begeleiding naar) werk en participatie, in de praktijk ook (laagdrempelige) activiteiten onderneemt, zoals op gebied van bewegen of op andere manieren werken aan gezondheid. Hiermee zetten deze deelnemers (kleine) stappen richting werk en participatie. Waar sommigen dit op eigen initiatief deden (bijvoorbeeld een rondje wandelen), waren andere deelnemers lastiger te motiveren; het doen van

activiteiten in die zin door deze laatstgenoemde deelnemers wordt door de professionals dan ook gezien als een grote stap. Volgens professionals draagt activering over het algemeen ook bij aan een positievere instelling en een hoger welbevinden bij de deelnemers.

Het hebben van een vaste contactpersoon kan cliënten bovendien helpen, doordat deze contactpersoon cliënten bij praktische dingen kan ondersteunen en soms het stapje extra kan bieden dat cliënten nodig hebben. Dit kan overigens ook een andere persoon zijn dan de werkzoekendebegeleider.

“Ik merk dat klanten het fijn vinden om een aanspreekpunt hebben binnen de gemeente. De gemeente zit zo complex in elkaar en er zijn veel mogelijkheden, maar mensen kunnen zelf de weg niet vinden. Dan is een [vast] contactpersoon heel erg nuttig.”

Daarnaast komt naar voren dat het uitgebreid bestuderen van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – en kijken in hoeverre er mogelijkheden zijn voor begeleiding richting werk en participatie – op zichzelf al een opbrengst is geweest. De gemeente had voorheen nauwelijks zicht op wie er stappen wilden en konden zetten, doordat er met de meeste cliënten geen tot weinig contact was; zij waren voorheen grotendeels ‘buiten beeld’. Door weer naar deze personen te kijken, konden ze begeleiding bieden richting werk en participatie bij degenen bij wie dit mogelijk was.

8.3. Ervaren werkzame elementen

Samenwerking tussen betrokken partijen

Binnen de VIA-pilot kon worden voortgeborduurd op het wijkgerichte werken dat er met de bredere pilot Noord-Noord al was. Er zijn korte lijntjes tussen professionals vanuit verschillende functiegroepen in de wijk Noord-Noord, zo vertellen de professionals.

De werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot hebben ook directe lijntjes met professionals/(traject)begeleiders van andere organisaties die deelnemers begeleiden, al dan niet als onderdeel van een aanbod of traject vanuit de gemeente. Er vindt afstemming en coördinatie tussen professionals van de gemeente en andere betrokken partijen plaats. Wanneer een deelnemer deelneemt aan een begeleidingstraject van een andere partij (dan de werkzoekendebegeleider), heeft die partij de lead in (de uitvoering) van de begeleiding, en volgt de werkzoekendebegeleider van de VIA-pilot de ontwikkelingen van de deelnemer op de achtergrond. Doordat de trajectbegeleiders in de praktijk vaker contact hebben met de cliënt – soms wel meerdere keren per week – hebben zij hierdoor immers een goed beeld van hoe het met iemand gaat. De trajectbegeleider kan ook signalen of adviezen doorgeven aan de werkzoekendebegeleider, zodat diegene eventueel actie kan ondernemen. Soms vinden er ook driegesprekken plaats tussen de cliënt, de werkzoekendebegeleider en trajectbegeleider, waarin wordt gekeken naar wat de cliënt wil en wat de mogelijkheden zijn voor wat betreft vervolgstappen richting werk en participatie.

Over het algemeen zijn de professionals zeer positief over het wijkgerichte werken dat vanuit de bredere pilot Noord-Noord was opgezet; er kan snel worden geschakeld. Dit kan helpen in de begeleiding richting werk of participatie. Professionals noemen diverse voorbeelden hoe dit in de VIA-pilot heeft uitgedaakt.

“Ik had korte lijntjes met een collega, een adviseur werk. Adviseurs werk sturen vacatures rond per mail, zodat wij op de hoogte zijn. Ik zag [een vacature voor] schoonmaakwerk voor 16 tot 20 uur in de week. Toen kon ik makkelijk het CV [van mijn cliënt] doorsturen en ging het snel, en kon [de cliënt] snel aan de slag.”

“Bijvoorbeeld als iemand een baan had gekregen, dan kreeg de inkomensconsulent dat te horen en dan liet diegene het gelijk aan ons weten. Ik vond het een goede samenwerking.”

"Als het niet goed gaat met de klanten, bijvoorbeeld als ze niet op komen dagen, dan horen wij dat en dan gaan wij ze bereiken en vragen wat er is."

"De werkzoekendebegeleider en ik gingen samen een casus [gezin] oppakken. [...] De meneer wilde werken, maar alleen [in het vakgebied] waarvoor hij geleerd heeft. We gingen samen in gesprek dat hij breder moest zoeken. [...] Dus toch nog een beetje druk zetten. De meneer gaat breder zoeken, en we zijn benieuwd waarmee hij gaat komen."

Volgens één professional helpt het ook dat de adviseur werk van de gemeente niet alleen vacatures voor betaald werk verzamelt (en doorstuurt), maar ook voor vrijwilligerswerk.

Daarnaast hadden de werkzoekendebegeleiders bij aanvang van de pilot, na de selectie van de deelnemers, contact opgenomen met het Activeringscentrum Power. Een deel van de deelnemers aan de VIA-pilot was hier immers eerder al actief. De werkzoekendebegeleiders hebben bij Power informatie over de deelnemers opgevraagd, zodat zij niet opnieuw uitgebreid aan de werkzoekendebegeleiders zouden hoeven vertellen wie zij zijn. Ook hier zijn de professionals positief over.

Ook hebben de professionals positieve ervaringen met de locatie van Power-Noord voor de gesprekken. Vanuit deze locatie is het mogelijk om laagdrempeliger contact te leggen, is het contact persoonlijker en minder zakelijk. Dit draagt bij aan verbetering van het contact met de cliënten. Ook kan de werkzoekendebegeleider op deze manier regelmatig cliënten zien wanneer zij bezig zijn met activiteiten in Power-Noord.

Goed contact met deelnemers

In de interviews vertellen professionals ook over het belang van intensief contact (lees: regelmatig contact), wat binnen de reguliere aanpak (EAA) niet altijd aan deze cliënten wordt geboden. Veel van de deelnemers aan de VIA-pilot kregen voorheen slechts incidenteel bezoek van een RAP-consulent. Binnen de VIA-pilot is er, vanuit de werkzoekendebegeleiders soms nét wat meer tijd voor de 'kleine dingen', die uiteindelijk wel van belang zijn voor de begeleiding.

"Bijvoorbeeld: een man en een vrouw waren uitgenodigd voor een afspraak. Ik sprak de werkzoekendebegeleider, die vertelde dat ze de afspraak hadden en dat ze beide deelnemers daar een brief over had gestuurd. Ik sprak ze [de deelnemers] de dag erna, dus ik ging even checken of het goed over was gekomen. De vrouw had de brief wel gezien, de man zei 'ik weet van niets' en had de brief niet gezien. Ik heb het toen even extra uitgelegd, bijvoorbeeld waar hij moest zijn, anders had hij zijn afspraak gemist. Dat stapje extra was dus nodig."

Óók voor deelnemers aan de VIA-pilot voor wie de werkzoekendebegeleiders geen of (zeer) weinig mogelijkheden zien voor begeleiding naar werk en participatie, kan intensief en vertrouwd contact waardevol zijn, aldus de professionals. Naast dat er een beter beeld van de cliënten ontstaat, kan een vertrouwensband helpen om (kleine) stapjes te zetten richting werk en participatie. Voor een vertrouwensband helpt het ook om de tijd te nemen om cliënten de zekerheid te bieden dat zij hun bijstandsuitkering niet 'zomaar' kwijtraken, óók als werk of participatie niet haalbaar is.

"Het is heel belangrijk dat er gewerkt kan worden aan [een] vertrouwensband. Dat je elkaar even kan aftasten. Dat maakt al dat je een beter beeld van de klant krijgt. Klanten zijn vaak heel gespannen voor een gesprek met gemeente; ze weten niet wat ze kunnen verwachten, [zijn bang] dat ze hun uitkering kwijtraken of een stap moeten maken die ze niet kunnen overzien. Dat er tijd is, een basis voor vertrouwen, is voor deze mensen heel erg mooi. Het zal in een stap resulteren; dat is niet werk, maar vaak hele kleine stapjes."

"Iemand waarbij ze altijd kunnen aanhaken voor al hun vragen en onzekerheden. Dan gaan ze wel met meer zekerheid de participatie in. Mensen met een bijstandsuitkering hebben vaak angst, bijvoorbeeld om iets verkeerd te doen en dat ze gekort worden op hun uitkering. Bij deze groep is dat nog net een stukje meer, omdat er veel onduidelijkheid, en daarom onzekerheid is."

Voor de begeleiding richting betaald werk (door de werkzoekendebegeleider of door een andere professional) kan het ook helpen om aandacht te besteden aan interculturele communicatie en daaraan gerelateerde verwachtingen van Nederlandse werkgevers tijdens een sollicitatiegesprek.

"Bijvoorbeeld: een persoon hield zijn jas aan tijdens een sollicitatie[gesprek] en nam nooit drinken aan, maar wist niet wat dit naar werkgevers uitstraalt. Deze persoon heeft [vervolgens] stappen gemaakt op basis van de feedback die hij [hierover] kreeg."

8.4. Uitvoering van de VIA-pilot tijdens de coronacrisis

In de interviews met professionals is ook gesproken over de gevolgen van de coronacrisis voor de uitvoering en opbrengsten van de VIA-pilot. Activiteiten en trajecten waar deelnemers aan zouden deelnemen, hebben (grotendeels) stilgelegen tijdens de lockdowns. Na de eerste lockdown wilden sommige deelnemers niet (meer) meedoen aan activiteiten of trajecten, uit bezorgdheid vanwege hun gezondheid en/of de angst voor besmetting. Ook waren er deelnemers die zich ziek meldden, en bij wie de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot vermoedden dat de coronacrisis als reden werd aangevoerd om niet te hoeven meedoen, terwijl mogelijk andere motivatieproblemen meespeelden. Als gevolg van het stil liggen van activiteiten en trajecten, nam de (met de begeleiding van de werkzoekendebegeleiders opgebouwde) motivatie van deze vaak lastiger te bereiken doelgroep onder (sommige) deelnemers af, tot teleurstelling van de professionals.

"Ben je net zo ver dat er iets van activering wordt opgepakt, en dan komt het door externe factoren [weer] stil te liggen. Dan wordt het lastig om de motivatie vast te houden. Eigenlijk [gaat de motivatie van die persoon dan] weer een stukje achteruit."

Voor professionals is het lastig om cliënten te begeleiden wanneer activiteiten en trajecten stil liggen; alleen het contact tussen professional en cliënt blijft over. Volgens de werkzoekendebegeleiders is intensief (telefonisch) contact tijdens de coronacrisis extra belangrijk gebleken. Op die manier konden deelnemers aangehaakt en gemotiveerd blijven, en konden de werkzoekendebegeleiders kleine zetjes geven om deelnemers in beweging te krijgen.

"Wat ik heb geleerd, is dat ook als de coronacrisis en de lockdown er is, contact met de mensen heel belangrijk is. Ook als we mensen niet op een traject kunnen zetten, dan kunnen we nog steeds iets betekenen. Zodra het dan weer begint te lopen, dan weten wij waar de mensen staan."

"Mensen die psychische klachten hebben, adviseren [we] om niet alleen maar thuis te blijven, maar naar buiten te gaan, om te lopen."

Tegelijk hebben professionals nagedacht over alternatieve ('coronaproof') vormen van activiteiten en trajecten. In de interviews komt één voorbeeld naar voren waarin bewegingsactiviteiten op afstand goed kunnen werken.

"In juli zijn we weer begonnen met buitenactiviteiten, en vanaf september in het fitnesscentrum. Toen er weer strengere maatregelen kwamen, had ik met iedereen toevallig drie gesprekken gepland staan. Deze [cliënten] konden niet fysiek doorgaan, en toen heb ik met iedereen met Teams geoeft. Dat werkt nu goed!"

8.5. Belemmeringen bij werk en participatie

Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal is volgens één van de professionals de voornaamste belemmering bij het krijgen van vrijwilligerswerk (bij de doelgroep van de VIA-pilot). Dit terwijl vrijwilligerswerk juist ook kan helpen bij het beter beheersen van de Nederlandse taal.

Ook voor het krijgen van betaald werk vormt onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal regelmatig een belemmering, met name voor degenen met een migratieachtergrond van de eerste generatie, aldus de professionals met wie we hebben gesproken. Daarnaast merken professionals dat deelnemers aan de VIA-pilot doorgaans niet beschikken over de vereiste kwalificaties bij vacatures. Volgens werkzoekendebegeleiders lopen deelnemers vooral tegen deze belemmeringen aan; zij denken niet dat discriminatie hier een rol bij speelt. Wel benadrukken professionals het belang van het wegnemen van vooroordelen bij organisaties waar vrijwilligers komen te werken.

De professionals constateren dat het Activeringscentrum Power voor sommige inwoners erg waardevol is. Voor een deel van de deelnemers is Power essentieel voor (het hebben van) sociale contacten, en is het de enige plek waar ze zich écht welkom en veilig voelen. Wel merken de professionals op dat mensen voor wie Nederlands de tweede taal is, op de locatie (grotendeels) in de eigen taal spreken. Dit zorgt ervoor dat mensen onvoldoende de Nederlandse taal oefenen, wat betaald werk en meedoen in de samenleving belemmert. Het stimuleren om Nederlands te spreken binnen vrijwilligersorganisaties is overigens al een aandachtspunt van de gemeente.

Verder heeft de coronacrisis ervoor gezorgd dat activiteiten en trajecten stil kwamen te liggen, aldus de professionals. Als gevolg hiervan waren de mogelijkheden voor activering en participatie beperkt. Tegelijkertijd noemen professionals dat er tijdens de eerste lockdown vrijwilligersinitiatieven op gang kwamen, waar sommige cliënten bij konden aansluiten. Daarnaast zijn

er gedurende de coronacrisis relatief veel vacatures voor laaggeschoold werk geweest, waardoor relatief veel bijstandsgerechtigden met een (niet-westerse) migratieachtergrond zijn uitgestroomd naar betaald werk. Het gaat hier om bijvoorbeeld schoonmaakwerk, productiewerk of magazijnwerk. Eén deelnemer aan de VIA-pilot heeft hierdoor betaald werk gekregen.

8.6. Leerpunten van de professionals

Aandacht voor welbevinden van kwetsbare inwoners

De professionals hebben binnen de VIA-pilot gemerkt dat veel deelnemers niet (direct) bemiddelbaar zijn naar (on)betaald werk, maar desalniettemin het persoonlijke contact waardeerden, en het zeer prettig vonden dat ze een contactpersoon hadden met wie ze een vertrouwensband hadden. De professionals hechten er waarde aan dat dit persoonlijke contact blijft bestaan, zodat inwoners ook op andere leefgebieden dan werk en inkomen ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld op gebied van taal/laaggeletterdheid, gezondheid en financiën, en zodat zij stappen kunnen blijven zetten om hun welbevinden te verhogen. Op dit moment zijn, binnen de gemeente, de domeinen gezondheid/zorg (Wmo) en werk en participatie (Participatiewet) gescheiden qua dienstverlening. De professionals pleiten voor een meer integrale aanpak, waarbij er bruggen zijn tussen de verschillende domeinen en waarbij kwetsbare inwoners in de gemeente een vaste contactpersoon hebben. Hoeveel geld de gemeente vrijmaakt om op deze manier het warme contact te blijven houden met deelnemers, is wel een politieke keuze, zo concluderen de professionals.

“We hebben als gemeente één sociaal domein, en we proberen dingen steeds meer in elkaar over te laten lopen. Dit is natuurlijk het snijvlak tussen werk en inkomen. Het persoonlijke contact is de crux in de aanpak. Bijvoorbeeld laaggeletterdheid komt pas naar boven na veel contact. [...] Je moet er meer inzetten dan wat we nu doen.”

“Wij hebben een scheidslijn met zorg, wij zijn dienstverlenend, er zitten [...] veel zorgvragen bij. Dan gaan wij onze grens over, dus dat kunnen wij niet doen. In hoeverre is zorg hierbij betrokken? Wij hebben daar geen instrumenten. Wat zouden wij kunnen bedenken? Maar dat is ook een moeilijke puzzel.”

“Dit is iets moois voor de wijkwijzers. We zouden verbinding moeten hebben tussen werk en zorg. In die zin zou er iemand van werk tijdelijk moeten zitten.”

Begeleidingsaanbod passend voor de doelgroep

De gemeente Enschede beschikt over diverse instrumenten voor het begeleiden van inwoners met een bijstandsuitkering. Dit zijn de instrumenten die ook binnen de reguliere aanpak (EAA) worden aangeboden aan cliënten. Zoals te lezen is in paragraaf 4.2 van dit rapport, hebben deelnemers aan de VIA-pilot (vooralsnog) voornamelijk deelgenomen aan activiteiten bij/vanuit het Activeringscentrum Power, of aan een taaltraject van het ROC. Inzet van de overige instrumenten is zeer beperkt onder deelnemers aan de VIA-pilot.

Volgens de professionals met wie we gesproken hebben, zijn de instrumenten van de gemeente (die ook ingezet kunnen worden bij de VIA-pilot) met name gericht op cliënten binnen het zogeheten Werkpleinbestand (mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt) en in mindere mate op cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De beheersing van de Nederlandse taal kan bij cliënten met een niet-westerse migratieachtergrond een extra belemmering vormen om te kunnen deelnemen aan trajecten.

De professionals missen over het algemeen passend aanbod voor deze laatstgenoemde groep bijstandsgerechtigden, waaronder ook de doelgroep van de VIA-pilot valt. De professionals hebben deze signalen aangekaart bij de gemeente Enschede, en proberen hier creatief mee om te gaan. Zo biedt DCW – een onderdeel van de gemeente Enschede dat sociale en beschutte arbeidsplaatsen aanbiedt aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

– sinds 1 januari 2021 trajecten aan voor bijstandsgerechtigden (praktijkdiagnose en praktijktraining). Cliënten krijgen er een trajectbegeleider en in het traject ‘Eigen kracht’ wordt er in het begin, indien nodig, aandacht besteed aan de Nederlandse taal.

In hoeverre er met het nieuwe aanbod van DCW voldoende passend aanbod is voor de doelgroep, is nog niet duidelijk. Daarbovenop noemt een professional dat er meer kansen zouden moeten liggen bij vrijwilligersorganisaties en werkgevers, die cliënten ook kunnen begeleiden – specifiek met het oefenen van de Nederlandse taal – en waar cliënten relevante ervaringen kunnen opdoen. Deze professional pleit voor (een nauwere) samenwerking.

Belang van betere communicatie en informatieoverdracht vooraf en in de beginfase van de pilot

In de interviews vertellen de professionals van de gemeente (behalve de werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot) dat ze gaandeweg pas over de VIA-pilot hoorden, nadat deze al was gestart. Er was in hun ervaring geen (centraal) moment of bericht (bijvoorbeeld per mail) waarin de VIA-pilot en de nieuwe werkzoekendebegeleiders werden geïntroduceerd en hun werkzaamheden nader werden toegelicht.

De professionals geven aan dat ze graag hun kennis en ervaring hadden geboden bij het opzetten van de VIA-pilot, en ook bij het inwerken van de nieuwe werkzoekendebegeleiders. Het gaat hier bijvoorbeeld om (het bundelen van) kennis over trajecten die in de gemeente worden aangeboden, en de organisaties die in de gemeente actief zijn.

“[Ik had graag] meer kennis gedeeld over wat er allemaal al is, waar je terecht kan, welke organisaties er allemaal zijn. Het is voor de personen die het VIA-project doen, ook goed om te weten, zodat je kan doorverwijzen als het nodig is.”

"Ik heb het idee dat [werkzoekendebegeleider] behoorlijk aan het zwemmen is geweest, en dat is zonde, want er is zoveel kennis."

Daarnaast vertellen professionals dat, wanneer zij van tevoren hadden geweten over de VIA-pilot, zij hier rekening mee hadden kunnen houden bij de cliënten die al actief waren binnen het Activeringscentrum Power, en de plannen van hun trajectbegeleiders daarbij. Door gebrek aan communicatie en informatie-overdracht, heeft er bij deze deelnemers niet altijd een warme overdracht en een soepele informatieoverdracht op cliëntniveau plaatsgevonden.

"Je maakt plannen met een vrijwilliger, [maar] die plannen moeten veranderen omdat iemand bij het VIA-project zit. [...] Ik vind het [dan] zonde dat ik dat niet wist. [En] ik had jou [werkzoekendebegeleider] veel achtergrondinformatie kunnen geven."

Belang van structurele inbedding van begeleiding van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Eén professional merkt op dat de gemeente Enschede in de afgelopen jaren vaker met projecten en pilots heeft gewerkt om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt intensiever te begeleiden. Deze professional is kritisch op deze werkwijze, waarbij projecten en pilots komen en gaan, en pleit voor een aanpak die (uiteindelijk) in de reguliere structuur wordt ingebed. Wanneer er incidenteel wordt gewerkt met projecten en pilots voor deze doelgroep, kan dit belemmerend werken voor de motivatie van deelnemers voor deelname aan trajecten.

"In het verleden [heb ik] ook gezien dat er voor deelnemers een plan is, [maar als] het niet de gewenste uitstroom oplevert, dat de pilot dan stopt. Ik heb ook gezien dat mensen [dan] teleurgesteld zijn. Mensen opnieuw motiveren en activeren kan dan lastig zijn."

8.7. Bredere toepassing van de bevindingen

Het is goed denkbaar dat de bevindingen in het kader van de VIA-pilot ook van toepassing zijn op cliënten met een bijstandsuitkering zónder migratieachtergrond (en met een grote afstand tot de arbeidsmarkt). Het gaat hier onder meer over de mate waarin cliënten gemotiveerd zijn om te worden begeleid richting werk of participatie (en de factoren die hierbij een rol spelen) en wat werkt in de motivering en activering van cliënten, en over de factoren die een rol spelen bij de ervaringen en tevredenheid over de VIA-pilot (en specifiek de werkzoekendebegeleider). Ook de lessen van de VIA-pilot lijken waardevol te zijn voor de begeleiding van cliënten zonder migratieachtergrond.

Een deel van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie en bijbehorende ondersteuningsbehoeften lijkt wél meer kenmerkend voor de cliënten mét een (niet-westerse) migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – en dan specifiek degenen met een migratieachtergrond van de eerste generatie. Het gaat hier om de beheersing van de Nederlandse taal, relevante/nuttige werkervaring en een relevant/nuttig diploma.

9 Conclusies en aanbevelingen

Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om onderzoek te doen naar de VIA-pilot. Het doel van het onderzoek was drieledig:

1. Inzicht krijgen in de effecten van de VIA-pilot.
2. Inzicht krijgen in de aanpak (of het proces) van de VIA-pilot.
3. Inzicht krijgen in de werkzame mechanismen van de aanpak.

Om bovenstaande onderzoeksdoelen te realiseren, zijn de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. In hoeverre en op welke manier bevordert de intensieve, 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?

Hieronder beschrijven we de conclusies van dit onderzoek. Vervolgens formuleren we een aantal aanbevelingen voor de gemeente Enschede en voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt'.

9.1. Conclusies

Alle deelnemers aan de VIA-pilot hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Maar er zijn ook verschillen tussen de deelnemers. Deze liggen op het vlak van motivatie van deelnemers; de mate van afstand tot de arbeidsmarkt; de opleiding en werkervaring; en de aard en ernst van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie. Verder vormen lichamelijke of psychische klachten bij bijna de helft van de deelnemers een (ernstige) belemmering voor deelname aan trajecten binnen de pilot, en voor werk en participatie in het algemeen. Hierdoor verschilt ook de inzet en de intensiteit van de begeleiding van de werkzoekendebegeleiders. Die hangt immers samen met de persoonlijke situatie en mogelijkheden van de deelnemers.

In de praktijk is het volgens de werkzoekendebegeleiders voor de meeste deelnemers het doen van vrijwilligerswerk of het (laagdrempelig) meedoen aan activiteiten het hoogst haalbare. Dit heeft (mede) te maken met belemmeringen als gevolg van (ernstige) lichamelijke of psychische klachten. Van sommige deelnemers maakten de werkzoekendebegeleiders ten tijde van het intakegesprek de inschatting dat zij op dat moment niet geactiveerd konden worden richting werk of participatie. Bij andere deelnemers was de inschatting of verwachting dat er kleine stapjes gezet konden worden.

Ontwikkelingen in participatie bij deelnemers aan VIA-Pilot

Op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek kan geconcludeerd worden dat de mate van arbeidsparticipatie (waaronder volgens de definities binnen dit onderzoek ook vrijwilligerswerk, stages en werkervaringsplekken vallen), maatschappelijke participatie en sociale participatie is afgenomen gedurende de pilotperiode. Zeer waarschijnlijk hebben de coronamaatregelen invloed gehad op de mate waarin deelnemers participeren, onder andere vanwege

minder mogelijkheden om fysiek af te spreken. Volgens het merendeel van de deelnemers aan de pilot vormen gezondheidsklachten sowieso een belemmering om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen. Dit strookt met inzichten uit de literatuur.

Vooraf bij deelnemers die niet in Nederland geboren zijn, is een duidelijke afname te zien in de mate van arbeidsparticipatie. Bij de start van de pilot lag de mate van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie bij deze groep aanzienlijk hoger.

Tegelijkertijd neemt de mate van sociale participatie (gemiddeld genomen) sterker af bij de deelnemers die in Nederland zijn geboren, vergeleken met degenen die niet in Nederland geboren zijn. Wat hier mogelijk meespeelt is dat het Power-centrum – belangrijk voor niet in Nederland geboren – in de coronaperiode relatief toegankelijk bleef. Terwijl voorzieningen waar in Nederland geboren vaak gebruik van maakten tijdelijk gesloten werden. In de kwalitatieve interviews met deelnemers en professionals is dit naar voren gebracht.

De effectiviteit van de VIA-pilot - op basis van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek

De uitkomsten vormen geen aanleiding om te stellen dat de VIA-pilot effectief is geweest in kwantitatieve zin, als het gaat om het bevorderen van participatie. Er is zelfs sprake van een sterkere afname in maatschappelijke participatie bij de deelnemers aan de VIA-pilot (de pilotgroep) vergeleken met de controlegroep. Let wel het gaat hier om een vergelijking tussen twee keer 54 respondenten in een context waarin corona een grote rol heeft gespeeld. Beide groepen hebben waarschijnlijk last gehad van de gevolgen van de coronacrisis voor hun deelname aan de samenleving, maatschappelijke participatie, en arbeidsparticipatie. Maar bij de VIA-pilotdeelnemers zou dit nog in versterkte mate het geval kunnen zijn geweest. Bij de eindmeting (T2) ervaren respondenten in de pilotgroep, gemiddeld genomen, vaker belemmeringen voor participatie dan respondenten in de controlegroep.

Hoe zou de sterkere afname in sommige vormen van participatie bij de pilotgroep kunnen worden verklaard? Naast Corona, heeft het wisselen van werkzoekendebegeleider hier mogelijk ook een rol heeft gespeeld. Cliënten die door een EAA werkzoekendebegeleider werden begeleid, werden aan het begin van de pilot overgedragen aan de nieuw aangestelde werkzoekendebegeleiders van de VIA-pilot. Het opbouwen van een vertrouwensband met een andere werkzoekendebegeleider kost tijd.

Verder zou het kunnen dat sommige antwoorden van de controlegroep in T2 van het kwantitatieve vragenlijstonderzoek iets minder betrouwbaar zijn, omdat de vragenlijst mede in verband met de coronamaatregelen telefonisch is afgenomen. Dat kan de bevindingen in deze meting zowel positief als negatief beïnvloeden.

Ervaren opbrengsten: bevindingen uit de interviews

Uit de kwalitatieve interviews met professionals en deelnemers blijken evenwel wel degelijk ervaren opbrengsten van de VIA-pilot. Een deel van de deelnemers maakt kleine stapjes. Bij wie de werkzoekendebegeleider had ingezet op (begeleiding naar) werk of participatie, is gaan deelnemen aan (laagdrempelige) activiteiten, zoals bewegen, wandelen en sport. Daarmee werken de deelnemers aan hun gezondheid. Sommigen deden dit al op eigen initiatief deden, maar anderen werden gemotiveerd door hun begeleider. Dergelijke ogenschijnlijk kleine 'gewone' activiteiten zijn van grote waarde, zo blijkt uit de gesprekken met professionals. Deze stappen dragen bij aan een positievere instelling en een hoger welbevinden bij de deelnemers, wat – door letterlijk en figuurlijk in beweging te komen - op termijn kan bijdragen aan grotere stappen richting werk of participatie (zie ook Van der Klein et al., 2019).

Ervaren werkzame elementen: bevindingen uit de interviews

Uit de gesprekken met professionals en deelnemers zijn daarnaast verschillende elementen van de VIA-aanpak naar voren gekomen die als werkzaam zijn *ervaren*. Het gaat hierbij om de volgende elementen:

- De persoonsgerichte benadering - zonder druk.
- Het opbouwen van een vertrouwensband - onder andere door regelmatig contact.
- Het wijkgericht werken - door korte lijnen tussen professionals en laagdrempelig contact met cliënten.

We lichten deze elementen hieronder nader toe.

Persoonsgerichte benadering - zonder druk

In de VIA-pilot wordt uitgegaan van een persoonsgerichte benadering. Hierbij ligt de nadruk op het bieden van maatwerk (wat er voor de specifieke persoon mogelijk is en nodig is), zonder dat cliënt druk ervaart van een 'formele verplichting' om te participeren. Door belemmeringen weg te nemen of andere oorzaken van weerstand kan een persoonsgerichte benadering helpen bij het verhogen of versterken van de motivatie van deelnemers. Ook is laagdrempelig contact behulpzaam, door bijvoorbeeld als werkzoekendebegeleider (regelmatig) langs te komen bij het Activeringscentrum Power (waar een aantal deelnemers actief is). Ook is het bij de persoonsgerichte benadering belangrijk dat begeleiders geen druk leggen op cliënten en de verwachte uitkomsten van hun deelname: het is belangrijk dat zij de cliënten geruststellen dat zij hun bijstandsuitkering niet 'zomaar' kwijtraken, óók als werk of participatie niet haalbaar is.

Vertrouwensband: door vast contactpersoon, de tijd nemen en regelmatig contact

Door een vertrouwensband op te bouwen zijn werkzoekendebegeleiders tijdens de pilot in staat geweest om een beter beeld te krijgen van de client, waardoor ze de cliënt ook beter kunnen begeleiden. Deze vertrouwensband kan deelnemers motiveren om activiteiten te ondernemen en stappen te zetten – hoe klein soms ook – richting werk of participatie.

Een vast contactpersoon vanuit de gemeente kan bijdragen aan het opbouwen van een vertrouwensband, waarbij cliënten zich opener durven op te stellen richting werkzoekendebegeleider. Deze contactpersoon kan cliënten ook bij praktische zaken (en eventuele belemmeringen) ondersteunen en soms het stapje extra bieden wat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nodig hebben. Ook is het belangrijk dat werkzoekendebegeleiders de tijd nemen voor de gesprekken met cliënten. Daarnaast is regelmatig contact belangrijk, de mate waarin is mede afhankelijk van de mogelijkheden en behoeftes van de cliënt.

Wijkgericht werken: korte lijnen tussen professionals en laagdrempelig contact met cliënten

Er zijn bij de VIA-pilot - mede vanwege een andere pilot in de wijk Noord-Noord op het gebied van wijkgericht werken - korte lijnen tussen professionals vanuit verschillende functiegroepen (van de gemeente) in de wijk Noord-Noord. Ook vindt afstemming en coördinatie plaats tussen de gemeente en andere betrokken partijen.

Gesprekken voeren op een locatie in de wijk (zoals vanuit de locatie van Power-Noord) maakt laagdrempelig contact mogelijk, en zorgt voor persoonlijker contact tussen werkzoekendebegeleider en cliënt. Ook draagt het bezoek van de werkzoekendebegeleider aan cliënten (tijdens hun deelname aan activiteiten) in Power-Noord bij aan het opbouwen van een vertrouwensband en biedt het de mogelijkheid om laagdrempelig dingen af te stemmen.

9.2. Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten uit het onderzoek formuleren we een aantal aanbevelingen voor de gemeente Enschede en voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)'.

1. **Wees je als gemeente bewust van de diversiteit binnen de groep mensen met een migratieachtergrond en een lange afstand tot de arbeidsmarkt, en zorg per persoon voor een passende bejegening en aanbod.** Naast de lange afstand tot de arbeidsmarkt waren er binnen de doelgroep van de VIA-pilot ook grote verschillen tussen de deelnemers, bijvoorbeeld op het vlak van mate van de afstand tot de arbeidsmarkt, opleiding en werkervaring, en aard en ernst van de (ervaren) belemmeringen bij werk en participatie. Het is dan ook belangrijk de bejegening en het aanbod steeds goed af te stemmen op de persoon. Eén van de aspecten waar begeleiders in kunnen variëren, is de mate waarin zij deelnemers actief stimuleren om dingen te doen.
2. **Zorg voor een passend aanbod van trajecten binnen de gemeente dat inspeelt op de verschillende soorten ondersteuningsbehoeften van cliënten.** Houd het huidige aanbod aan instrumenten tegen het licht, en onderzoek welk(e) type(n) aanbod verder ontwikkeld zou moeten worden, met het oog op de ervaren belemmeringen bij cliënten en de ondersteuningsbehoeften van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt³⁵. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten waarbij cliënten relevante (werk)ervaring kunnen opdoen, waarbij zij goed kunnen oefenen met de Nederlandse taal, en/of trajecten die ondersteuning bieden ten aanzien van empowerment.

3. **Zoek actief de verbinding op met ander beleid en initiatieven in de gemeente Enschede.** Dit kan bijvoorbeeld door samen te werken met werkgevers en vrijwilligersorganisaties, die plekken beschikbaar stellen voor cliënten, waarbij zij op de 'werkvloer' begeleid kunnen worden, zoals bij het leren van de Nederlandse taal. Ook kan de gemeente onderzoeken welke verbindingen mogelijk zijn met initiatieven of programma's op gemeentelijk, regionaal dan wel landelijk niveau voor het tegengaan van discriminatie (op basis van migratieachtergrond) en voor het bevorderen van inclusie.
4. **Steek de begeleiding aan de doelgroep in vanuit een breder perspectief dan alleen werk en participatie, en leg de verbinding met zorg en gezondheid, zoals door een vast contactpersoon die domein overstijgend kijkt naar wat de cliënt nodig heeft.** Hoewel een deel van de cliënten niet (direct) bemiddelbaar is naar (on)betaald werk, wordt (extra) aandacht en ondersteuning voor deze kwetsbare inwoners - door zowel cliënten als professionals - als waardevol ervaren. Dit kan ertoe bijdragen dat cliënten stappen kunnen zetten en werken aan verbetering van hun welbevinden en zelfredzaamheid. Zorg ervoor dat kwetsbare inwoners een vast contactpersoon van de gemeente kunnen krijgen. Deze vaste contactpersoon hoeft niet per se een werkzoekendebegeleider te zijn; het kan ook een wijkcoach zijn, of bijvoorbeeld een begeleider van Power. Zorg ervoor dat deze contactpersoon op overstijgend niveau kijkt naar wat een inwoner nodig heeft, en domein overstijgend te werk gaat.
5. **Maak ervaren discriminatie bespreekbaar in gesprekken met werkzoekenden.** Het bespreekbaar maken van eventuele ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt maakte geen (standaard) onderdeel uit van de gesprekken tussen de werkzoekendebegeleiders en deelnemers aan de VIA-pilot. In het eerdere onderzoek naar de Enschede Arbeidsmarkt Aanpak (EAA) is echter gebleken dat discriminatie wel degelijk voorkomt bij de doelgroep bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond, en dat het een rol kan spelen in de levens van werkzoekenden met een

³⁵ Zie voor inzichten, tips en voorbeelden deze inspiratiegids van Kennisplatform Integratie & Samenleving met voorbeelden en werkwijzen waarmee positieve ervaringen zijn opgedaan: <https://www.kis.nl/publicatie/uitkeringsgerechtigden-met-een-migratieachtergrond-en-werk>

niet-westerse migratieachtergrond. Ook was het bespreekbaar maken van ervaringen met discriminatie, onder meer in gesprekken met werkzoekenden, één van de aanbevelingen in dit rapport³⁶. Wij raden de gemeente Enschede aan om – in lijn met deze aanbeveling – het onderwerp discriminatie in ieder geval bespreekbaar te maken in de gesprekken tussen werkzoekendebegeleiders en cliënten uit deze doelgroep. Dit vergt gevoeligheid bij de begeleiders voor (het signaleren en benoemen van) eventuele discriminatie.

- 6. Zorg voor (nog) betere afstemming tussen professionals van de gemeente en partijen die trajecten aanbieden.** Zorg voor een goede afstemming over de aanpakken waarmee binnen de gemeente wordt gewerkt, als het gaat om begeleiding aan bijstandsgerechtigden. Zorg ervoor dat ook professionals van de gemeente die niet direct betrokken zijn bij een aanpak, en partijen die trajecten aanbieden, op de hoogte zijn van (veranderingen in) een aanpak. Benut elkaars kennis en expertise over de mogelijkheden om verschillende groepen bijstandsgerechtigden te begeleiden. Dit kan onder meer door scholing en door het organiseren van laagdrempelige vormen van overleg tussen verschillende betrokkenen.

- 7. Zorg voor continuïteit in de ondersteuning van deze groep.** De ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vergt langdurige inzet, die ook nodig is na de duur van een pilot. Continuïteit van begeleiding is, zeker bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, van groot belang. Het is belangrijk dat lessen en ervaringen van de VIA-pilot structureel worden ingebed in het beleid en de werkwijze van de gemeente. Anders bestaat het gevaar dat deelnemers, bij stopzetting van de ondersteuning, terugvallen, teleurgesteld raken en steeds minder gemotiveerd zijn om te participeren of deel te nemen aan (toekomstige) trajecten. Continuïteit in de ondersteuning van de groep is ook belangrijk voor de motivatie van betrokken professionals.

³⁶ Van der Klein, M., van Hal, L.B.E., Reches, L.H.L. & van den Berg, J. (2019). *Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bijlage 1: Bronnen document- studie en literatuur

Gemeente Enschede, *Organisatiewijziging binnen W&I* (maart 2019)

Gemeente Enschede, *Plan pilot VIA* (datum onbekend)

Uitvoeringsprogramma Enschedese Arbeidsmarktaanpak 2019. *Iedereen werkt naar vermogen, zoveel mogelijk op eigen kracht in een normale baan.*

Ministerie van SZW (2018). *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Van der Klein, M., van Hal, L.B.E., Reches, L.H.L. & van den Berg, J. (2019). *Arbeidstoeleiding in Enschede voor mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Andriessen, S., Stavenuiter, M.M.J. & Sikkema, M. (2021). *Uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond en werk. Inspiratiegids voor professionals om het goede verschil te maken bij arbeidstoeleiding.* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. <https://www.kis.nl/publicatie/uitkeringsgerechtigden-met-een-migratieachtergrond-en-werk>

Bijlage 2: Selectie van de pilotgroep (deelnemers aan de VIA-pilot) en controlegroep

Selectie van deelnemers aan de pilot

Werkzoekenden met een bijstandsuitkering in Enschede Noord-Noord kwamen in aanmerking voor deelname aan de VIA-pilot wanneer zij een niet-westerse migratieachtergrond hebben van de eerste of tweede generatie³⁷, en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (op basis van het diagnoseadvies). Uitgesloten waren mensen die:

1. Een permanente vrijstelling op/ontheffing van betaald werk hebben, of bij wie een volledige loonkostensubsidie van toepassing is.
2. Eerder agressief gedrag hebben vertoond of een gerede kans hiertoe hebben.
3. Een tijdelijke verblijfsvergunning hebben (vanaf januari 2016).

Op basis van een dossieronderzoek door de gemeente Enschede kwamen 238 personen in aanmerking voor deelname aan de pilot. In verband met de (maximum) capaciteit van de twee werkzoekendebegeleiders die voor deze pilot waren aangesteld, is besloten dat deze werkzoekendebegeleiders zich zou richten op (minimaal) 125 deelnemers aan de VIA-pilot.

Rekening houdend met mogelijke uitval van personen nog vóór het eerste gesprek met de werkzoekendebegeleider, hebben de onderzoekers in eerste instantie een selectie gemaakt van 150 (van de 238) personen als deelnemers aan de pilot. Hierbij is, op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gekozen om in ieder geval alle 46 (van de 238) personen met een migratieachtergrond van de tweede generatie, mee te nemen in de selectie. De overige 104 personen werden geselecteerd op basis van randomisatie door de onderzoekers.

Nadat was gebleken dat een deel van de mensen toch niet in aanmerking kwam doordat zij een permanente vrijstelling van arbeidsverplichtingen hadden, zijn - van degenen die buiten de eerste selectie vielen - aanvullend 20 mensen (extra) geselecteerd op basis van randomisatie door de onderzoekers. Hiermee kwam het totaal aantal geselecteerde mensen in de VIA-pilot groep op 170.

Selectie van de controlegroep

Onderdeel van de onderzoeksopzet was om de deelnemers aan de VIA-pilot – ook wel ‘pilotgroep’ genoemd – te vergelijken met een controlegroep, op gebied van de ontwikkelingen in participatie gedurende de pilotperiode. Door de deelnemers te vergelijken met een zo vergelijkbaar mogelijke groep – met als kernverschil dat de pilotgroep aan de VIA-pilot zou deelnemen en de controlegroep niet – zouden wij een beeld kunnen krijgen van de effectiviteit van de VIA-pilot, oftewel de mate waarin een intensieve en wijkgerichte aanpak bevorderlijk is voor de mate van participatie van bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond.

Voor de controlegroep keken we naar bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar dan in de andere Enschedese wijken. Daarbij gold tevens als voorwaarde

³⁷ Hierbij is gekeken volgens de definities van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/afbakening-generaties-met-migratieachtergrond>

dat de personen in de controlegroep, gedurende de pilotperiode, enige vorm van begeleiding vanuit de gemeente zouden ontvangen.³⁸

In totaal kwamen 414 personen in aanmerking voor de controlegroep. Bij de selectie streefden we naar een zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep (in vergelijking met de pilotgroep). Op basis van enkele achtergrondkenmerken van de selectie voor de pilotgroep (170 personen) hebben we de personen voor de controlegroep geselecteerd met behulp van proportional stratified random sampling. We hebben hierbij gelet op de volgende achtergrondkenmerken:

- Leeftijdsgroep (18-29 jaar, 30-39 jaar, 40-49 jaar, 50-59 jaar of 60-65 jaar)
- Geslacht (man of vrouw)
- Geboorteland (Nederland of overig, waarbij we soms ook specifiek hebben gekeken naar Turkije, Irak en Marokko)

Voor de controlegroep zijn aanvankelijk 180 van de 414 mensen geselecteerd. Omdat in de praktijk bleek dat niet bij alle 414 mensen in de lijst sprake was van begeleiding (omdat het een verouderd bestand was en begeleiding soms kortdurend was), heeft de gemeente Enschede een aantal werkzoekendebegeleiders in de wijken verzocht om ook bij andere cliënten met een migratieachtergrond en een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de vragenlijsten af te nemen. Zodoende werd de selectie voor de controlegroep aangevuld met 40 extra mensen. In totaal kwam hiermee het aantal mensen dat voor de controlegroep was geselecteerd op 220.

³⁸ Binnen de EAA zijn er, in de praktijk, ook cliënten met een lange(re) afstand tot de arbeidsmarkt die een werkzoekendebegeleider hebben, namelijk wanneer bij iemand een instrument van de EAA wordt ingezet (of recent is ingezet). Deze personen krijgen in de praktijk verder geen actieve begeleiding van de werkzoekendebegeleider.

Respons

Van de 170 geselecteerde personen hebben in totaal 117 deelnemers aan de VIA-pilot de vragenlijsten op alle drie de meetmomenten ingevuld (T0, T1 en T2). Van de 220 geselecteerde personen in de controlegroep hebben 79 personen uit deze groep de vragenlijsten op allebei de meetmomenten ingevuld (T0 en T2).

Tabel B2.1: Respons vragenlijstonderzoek

	In selectie	T0	T1	T2
Pilotgroep	170	134	125	117
Controlegroep	220	131	n.v.t.	79

Waar er bij de pilotgroep slechts weinig 'uitval' van respondenten is geweest (tussen T0 en T2), ligt dit bij de controlegroep aanzienlijk hoger. Ruim eenderde deel van de cliënten in de controlegroep die de eerste vragenlijst heeft ingevuld, hebben we niet goed kunnen bereiken voor het invullen van de laatste vragenlijst.

De relatief lage respons bij de controlegroep op het laatste meetmoment (T2) maakt het mogelijk dat het deel van de respondenten dat we hebben bereikt voor de laatste vragenlijst, over het algemeen gemotiveerder, proactiever en/of beter in staat of bereid om de vragen in de vragenlijst te beantwoorden (met hulp van een werkzoekendebegeleider) in vergelijking met het deel dat we niet hebben bereikt. Ten behoeve van een optimale vergelijking van de pilotgroep met de controlegroep, hebben we weliswaar een nadere selectie van respondenten gemaakt (zie hieronder), maar hierbij hebben we geen rekening kunnen houden met het mogelijke effect van de relatief hoge 'uitval' binnen de controlegroep.

Nadere selectie in de vergelijking tussen pilotgroep en controlegroep

Tijdens een interview met professionals kwam de uiting naar voren dat de pilotgroep een veel 'moeilijkere' groep is om te begeleiden naar werk en participatie dan de controlegroep. Daarnaast bleek uit een analyse (op basis van informatie uit To) dat deelnemers aan de VIA-pilot gemiddeld genomen een lager cijfer geven aan de (ervaren) gezondheid dan de controlegroep, en dit verschil is statistisch significant.

Ten behoeve van een optimale vergelijking van de pilotgroep met de controlegroep, hebben we nader uitgezocht of er toch verschillen waren tussen de pilotgroep en de controlegroep ten aanzien van de criteria op basis waarvan zij in aanmerking kwamen. Deze verschillen bleken er te zijn geweest. Om te kijken wie in aanmerking kwam voor de pilotgroep, waren alle cliënten meegenomen die bepaalde werkzoekendebegeleiders (die specifiek werken voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) of een RAP-consulent (wanneer ze niet in een traject zaten) als contactpersoon bij de gemeente hadden. Om te kijken wie in aanmerking kwam voor de controlegroep, waren echter de cliënten die een RAP-consulent hadden, eruit gefilterd. Dit was het gevolg van de interpretatie dat de personen in de controlegroep, gedurende de pilotperiode, enige vorm van begeleiding vanuit de gemeente zouden ontvangen.

Op basis van deze informatie, de analyse van de ervaren gezondheid (op To) bij de pilotgroep en de controlegroep, en de opmerkingen van een aantal professionals, concludeerden we dat de pilotgroep en de controlegroep onvoldoende vergelijkbaar waren. We vermoedden dat de cliënten die vóór de start van de pilot een werkzoekendebegeleider hadden, over het algemeen minder (ernstige) gezondheidsklachten hadden – ze maakten immers gebruik van een instrument van de gemeente – en dat zij hierdoor (over het algemeen) 'makkelijker' te begeleiden waren naar werk en participatie.

In overleg met de begeleidingscommissie hebben we daarom besloten om, voor de vergelijking met de controlegroep, alléén te kijken naar de (54) deelnemers aan de VIA-pilot die vóór de start van de pilot een werkzoekendebegeleider hadden. Als gevolg hiervan konden we alleen onderzoek doen naar de effectiviteit voor de VIA-pilot voor een deel van de doelgroep, namelijk de (relatief) 'makkelijkere' groep (cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) om te begeleiden naar werk en participatie.

Tabel B2.2: Aantal respondenten in pilotgroep en controlegroep

	Pilotgroep	Controlegroep
Aantal personen die de vragenlijsten op alle meetmomenten hebben ingevuld	117	79
Aantal personen die voor de start van de pilot een werkzoekendebegeleider hadden (dus geen RAP-consulent)	54	79
Aantal personen over na propensity score matching	54	54

Voorafgaand aan de dataverzameling hadden we de personen in de controlegroep geselecteerd met behulp van proportional stratified random sampling – gelet op geslacht, leeftijdsgroep en geboorteland – omdat we streefden naar zo vergelijkbaar mogelijke groepen. Met het oog op de uitval van respondenten gedurende de pilotperiode, het eruit filteren van degenen in de pilotgroep die voorheen een RAP-consulent hadden, en het feit dat we over méér informatie over de cliënten beschikten, wilden we na afloop van de dataverzameling nog een extra stap uitvoeren om de (resterende) pilotgroep en de controlegroep optimaal met elkaar te kunnen vergelijken. Hiervoor maakten we gebruik van propensity score matching – met behulp van het MatchIt-pakket in R – waarbij elke deelnemer aan de VIA-pilot werd gematcht met een of meer respondenten uit de controlegroep (op basis van de zogeheten propensity score).

Voor het berekenen van de propensity scores en het uitvoeren van de matching hebben we gekeken naar de volgende achtergrondkenmerken (oftewel 'predictoren'):

- Leeftijdsgroep (18-29 jaar, 30-39 jaar, 40-49 jaar, 50-59 jaar of 60-65 jaar)
- Geslacht (man of vrouw)
- Geboorteland (wel of niet Nederland)
- Hoogst afgeronde opleiding in Nederland (MBO-1 of lager; MBO-2 of hoger; of geen onderwijs gevolgd in Nederland en/of geen Nederlands onderwijsdiploma)
- Eerder betaald werk gedaan in Nederland (ja of nee)
- Ervaring met participatie bij start pilot (moeilijk om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen; makkelijk om deel te nemen aan de maatschappij, maar moeilijk om betaald werk te vinden en krijgen; niet moeilijk om deel te nemen aan de maatschappij en om betaald werk te vinden en krijgen)
- Medische klachten als ervaren belemmering bij start pilot (ja of nee)
- Moeite met de Nederlandse taal als ervaren belemmering bij start pilot (ja of nee)
- Cijfer gezondheid bij start pilot (1 t/m 10)

Na het berekenen van de propensity scores vond de matching plaats met behulp van de nearest neighbour-methode. Uiteindelijk zijn 25 personen uit de controlegroep niet meegenomen na de matching, omdat zij qua achtergrondkenmerken te ver 'afliggen' van de personen in de pilotgroep. Hiermee blijven er 54 respondenten over in de pilotgroep en 54 respondenten in de controlegroep.

Als gevolg van de matching zijn de groepen beter 'vergelijkbaar', in de zin dat ze qua achtergrondkenmerken meer op elkaar lijken. Vóór de matching was de totale 'afstand' (of het verschil) tussen de pilotgroep en de controlegroep – gelet op de achtergrondkenmerken – 53,6%; na de matching is dit gereduceerd tot slechts 18,7%.

```
m.out=matchit(exp~geslacht+leeftijdsgroep+geboorteland+opleiding_
hoogst+betaaldwerk_ned+gezondheidcijfer+participatie+medischeklacht+-
moeitenederlands, data=PSMdata, method = "nearest", ratio=1)
```

```
summary(m.out)
```

```
##
## Call:
## matchit(formula = exp ~ geslacht + leeftijdsgroep + geboorteland +
##   opleiding_hoogst + betaaldwerk_ned + gezondheidcijfer + participatie +
##   medischeklacht + moeitenederlands, data = PSMdata, method =
##   "nearest",
##   ratio = 1)
##
## Summary of Balance for All Data:
##           Means Treated Means Control Std. Mean Diff. Var. Ratio
## distance      0.4424      0.3811      0.5360  0.8835
## geslacht      1.7037      1.5823      0.2634  0.8624
## leeftijdsgroep 1.7778      1.8861     -0.1326  1.0839
## geboorteland   1.7037      1.7468     -0.0936  1.1094
## opleiding_hoogst 2.1852      2.0000      0.2378  0.7631
## betaaldwerk_ned 1.3333      1.4177     -0.1773  0.9191
## gezondheidcijfer 5.2037      5.5696     -0.1785  1.1735
## participatie   1.6481      1.6076      0.0655  1.0368
## medischeklacht 0.6481      0.6203      0.0584   .
## moeitenederlands 0.1852      0.2658     -0.2076   .
##           eCDF Mean eCDF Max
## distance      0.1523  0.3036
## geslacht      0.0607  0.1214
## leeftijdsgroep 0.0361  0.0959
## geboorteland   0.0216  0.0431
## opleiding_hoogst 0.0617  0.1702
```

```

## betaaldwerk_ned  0.0422 0.0844
## gezondheidcijfer 0.0403 0.1057
## participatie     0.0135 0.0298
## medischeklacht   0.0279 0.0279
## moeitenederlands 0.0806 0.0806
##
##
## Summary of Balance for Matched Data:
##           Means Treated Means Control Std. Mean Diff. Var. Ratio
## distance      0.4424    0.4210    0.1871  1.1825
## geslacht      1.7037    1.7037    0.0000  1.0000
## leeftijdsgroep 1.7778    1.7778    0.0000  1.0600
## geboorteland   1.7037    1.6852    0.0402  0.9666
## opleiding_hoogst 2.1852    2.1852    0.0000  0.8893
## betaaldwerk_ned 1.3333    1.4074   -0.1557  0.9205
## gezondheidcijfer 5.2037    5.5556   -0.1716  1.2151
## participatie    1.6481    1.5926    0.0897  1.1924
## medischeklacht  0.6481    0.6111    0.0776   .
## moeitenederlands 0.1852    0.1852    0.0000   .
##           eCDF Mean eCDF Max Std. Pair Dist.
## distance      0.0528 0.1667    0.2009
## geslacht      0.0000 0.0000    0.2963
## leeftijdsgroep 0.0123 0.0185    0.7778
## geboorteland   0.0093 0.0185    0.7634
## opleiding_hoogst 0.0247 0.0370    0.6667
## betaaldwerk_ned 0.0370 0.0741    0.9340
## gezondheidcijfer 0.0389 0.1111    0.9304
## participatie    0.0185 0.0370    0.9273
## medischeklacht  0.0370 0.0370    1.0082
## moeitenederlands 0.0000 0.0000    0.3333
##
## Percent Balance Improvement:

```

```

##           Std. Mean Diff. Var. Ratio eCDF Mean eCDF Max
## distance      65.1   -35.4   65.3   45.1
## geslacht      100.0   100.0   100.0   100.0
## leeftijdsgroep 100.0   27.7   65.8   80.7
## geboorteland   57.1   67.3   57.1   57.1
## opleiding_hoogst 100.0   56.6   60.0   78.2
## betaaldwerk_ned 12.2    1.8   12.2   12.2
## gezondheidcijfer 3.8   -21.8   3.5   -5.1
## participatie   -37.0  -386.6  -37.0  -24.4
## medischeklacht -32.8    .   -32.8  -32.8
## moeitenederlands 100.0    .   100.0  100.0
##
## Sample Sizes:
##           Control Treated
## All           79    54
## Matched       54    54
## Unmatched     25     0
## Discarded      0     0

```

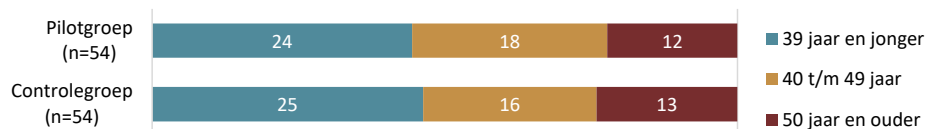
Bijlage 3: Achtergrond-kenmerken van de pilotgroep en de controlegroep

In de figuren in deze bijlage zijn de achtergrondkenmerken weergegeven met betrekking tot de pilotgroep (n=54) en de controlegroep (n=54). Hierbij kijken we alleen naar de respondenten die zijn meegenomen in de analyses ten behoeve van hoofdstuk 6: het vergelijken van de pilotgroep en de controlegroep. In sommige figuren wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de uitkomsten bij de start van de pilot (T0) en de uitkomsten aan het einde van de pilot (T1).

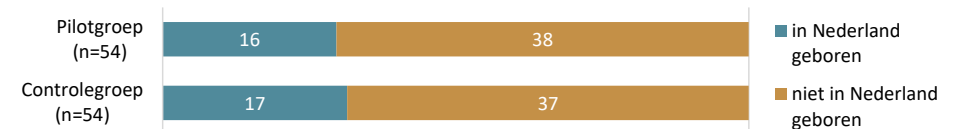
Figuur B3.1: Respondenten naar geslacht



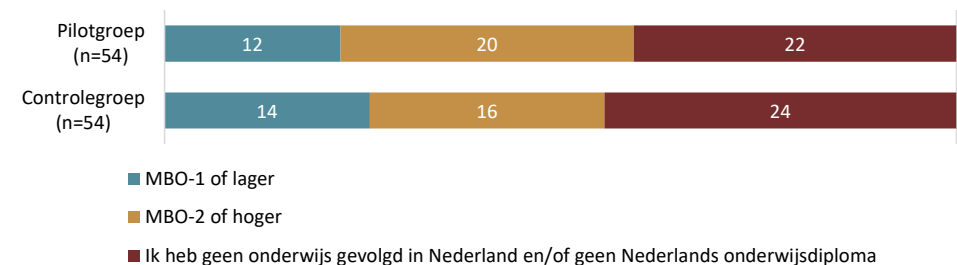
Figuur B3.2: Respondenten naar leeftijdsgroep



Figuur B3.3: Respondenten naar geboorteland



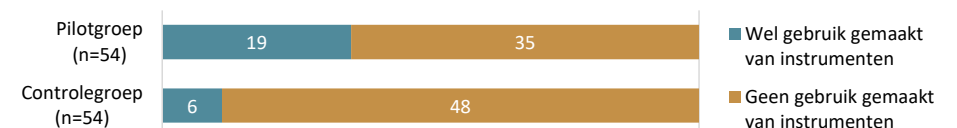
Figuur B3.4: Respondenten naar hoogst afgeronde opleiding in Nederland



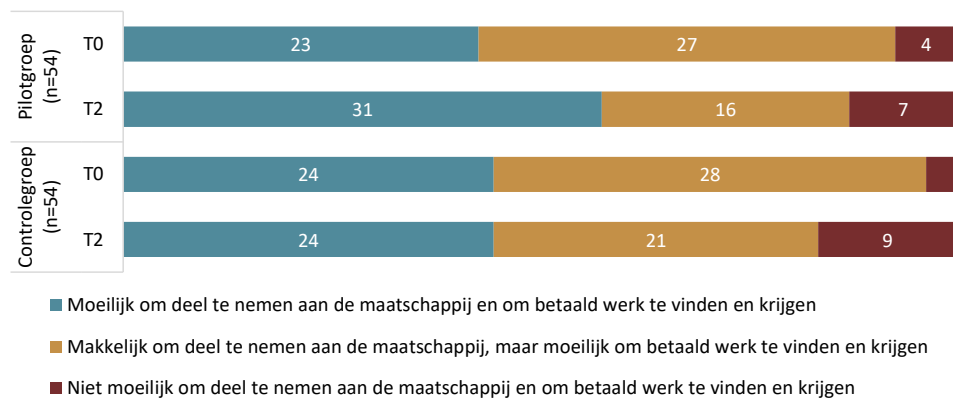
Figuur B3.5: Aantal respondenten dat eerder betaald werk heeft gedaan in Nederland



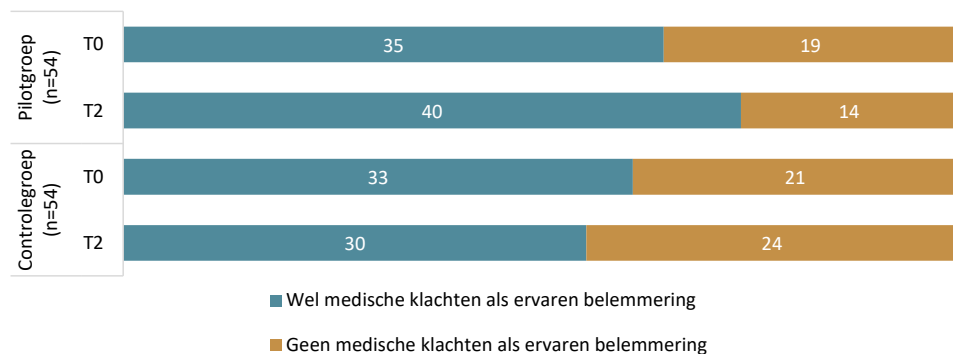
Figuur B3.6: Aantal respondenten dat, gedurende de pilotperiode, gebruik heeft gemaakt van instrumenten van de gemeente



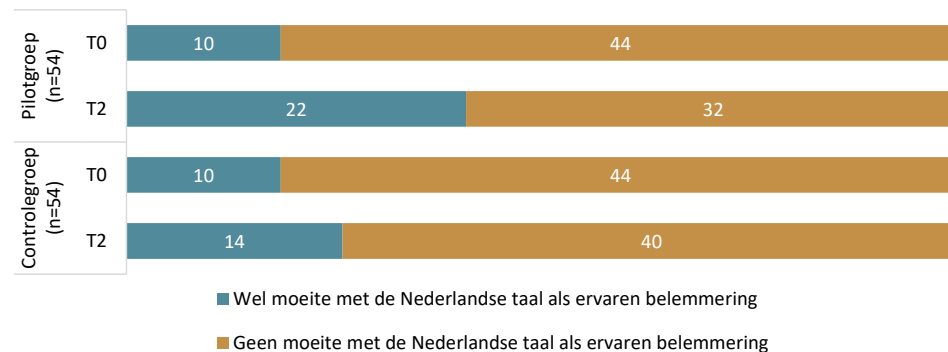
Figuur B3.7: Respondenten naar ervaring met participatie, ontwikkeling



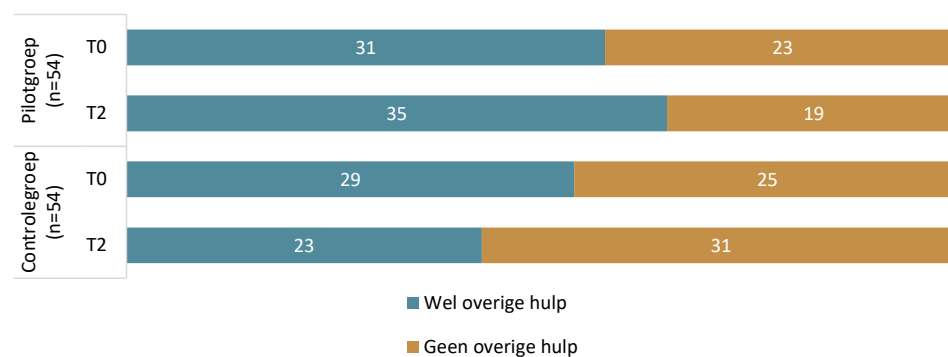
Figuur B3.8: Aantal respondenten dat medische klachten als belemmering ervaart voor werk en participatie, ontwikkeling



Figuur B3.9: Aantal respondenten dat moeite met de Nederlandse taal als belemmering ervaart voor werk en participatie, ontwikkeling



Figuur B3.10: Aantal respondenten met overige zorg, ondersteuning of begeleiding, ontwikkeling



Bijlage 4: Tabellen ontwikkelingen in participatie

In deze bijlage staan de tabellen met de uitkomsten van de hypothesetoetsen in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6. De tabellen die horen bij hoofdstuk 5, laten zien in hoeverre er (statistisch significante) verschillen zijn tussen groepen deelnemers op basis van achtergrondkenmerken en de ontwikkelingen in participatie. De tabellen die horen bij hoofdstuk 6, laten zien in hoeverre er verschillen zijn tussen de pilotgroep en de controlegroep gelet op ontwikkelingen in participatie gedurende de pilotperiode; zowel voor de gehele groepen respondenten, als ook voor subgroepen op basis van achtergrondkenmerken.

Tabel B4.1: Uitkomsten hypothesetoetsen ontwikkelingen arbeidsparticipatie (n=117)

	Wald chi-kwadraat		
	Effect totaal	Effect T0-T1	Effect T0-T2
Geslacht	5,264	3,600	4,779*
Leeftijdsgroep:			
- 39 jaar en jonger	2,042	0,052	0,592
- 40 t/m 49 jaar	0,877	0,862	0,458
- 50 jaar en ouder	2,531	1,523	0,021
Wel/niet in Nederland geboren	5,652	3,370	5,601*
Hoogst afgeronde opleiding in Nederland:			
- MBO-1 of lager	2,981	2,634	0,462
- MBO-2 of hoger	0,277	0,033	0,090
- Geen onderwijs/opleiding in Nederland	1,466	1,428	0,823
Wel/niet eerder betaald werk gedaan in Nederland	3,929	3,371	0,405

Voor start pilot een RAP-consulent of werkzoekende-begeleider	0,271	0,067	0,029
Wel/niet gebruik gemaakt van instrumenten gemeente	3,141	-	3,141
Wel/niet medische klachten als ervaren belemmering	10,712*	8,820*	5,327*
Wel/niet moeite met Nederlandse taal als ervaren belemmering	1,642	1,642	0,513
Wel/niet gebruik van overige zorg, ondersteuning of begeleiding	1,555	0,184	1,451

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$

Tabel B4.2: Uitkomsten hypothesetoetsen ontwikkelingen maatschappelijke participatie (n=117)

	Wald chi-kwadraat		
	Effect totaal	Effect T0-T1	Effect T0-T2
Geslacht	7,090*	6,074*	5,513*
Leeftijdsgroep:			
- 39 jaar en jonger	4,591	4,540*	1,345
- 40 t/m 49 jaar	1,609	0,970	1,454
- 50 jaar en ouder	2,230	1,452	0,003
Wel/niet in Nederland geboren	2,628	0,289	0,794
Hoogst afgeronde opleiding in Nederland:			
- MBO-1 of lager	3,057	2,129	0,018
- MBO-2 of hoger	4,834	0,730	1,263
- Geen onderwijs/opleiding in Nederland	10,787*	3,855*	0,911
Wel/niet eerder betaald werk gedaan in Nederland	7,170*	1,703	1,484
Voor start pilot een RAP-consulent of werkzoekende-begeleider	0,335	0,015	0,285
Wel/niet gebruik gemaakt van instrumenten gemeente	12,383*	-	12,383*
Wel/niet medische klachten als ervaren belemmering	0,728	0,256	0,127
Wel/niet moeite met Nederlandse taal als ervaren belemmering	3,644	0,286	1,186
Wel/niet gebruik van overige zorg, ondersteuning of begeleiding	0,111	0,061	0,003

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$

Tabel B4.3: Uitkomsten hypothesetoetsen ontwikkelingen sociale participatie: contact met familie, vrienden of kennissen (n=117)

	Wald chi-kwadraat		
	Effect totaal	Effect T0-T1	Effect T0-T2
Geslacht	0,239	0,130	0,007
Leeftijdsgroep:			
- 39 jaar en jonger	4,242	4,179	2,785
- 40 t/m 49 jaar	1,369	1,300	1,035
- 50 jaar en ouder	1,113	0,951	0,196
Wel/niet in Nederland geboren	5,869	5,794*	4,512*
Hoogst afgeronde opleiding in Nederland:			
- MBO-1 of lager	1,490	1,362	0,553
- MBO-2 of hoger	2,268	2,119	1,930
- Geen onderwijs/opleiding in Nederland	5,763	5,566*	3,968*
Wel/niet eerder betaald werk gedaan in Nederland	0,358	0,313	0,055
Voor start pilot een RAP-consulent of werkzoekende-begeleider	3,120	2,974	2,288
Wel/niet gebruik gemaakt van instrumenten gemeente	0,189	-	0,189
Wel/niet medische klachten als ervaren belemmering	3,984	2,647	0,002
Wel/niet moeite met Nederlandse taal als ervaren belemmering	8,636*	7,368*	7,532*
Wel/niet gebruik van overige zorg, ondersteuning of begeleiding	3,786	0,114	1,121

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$

Tabel B4.4: Uitkomsten effecttoetsen ontwikkelingen sociale participatie: samen (leuke) dingen of activiteiten doen (n=117)

	Wald chi-kwadraat		
	Model effect	Effect T0-T1	Effect T0-T2
Geslacht	0,563	0,278	0,030
Leeftijdsgroep:			
- 39 jaar en jonger	0,878	0,875	0,258
- 40 t/m 49 jaar	0,700	0,503	0,505
- 50 jaar en ouder	2,647	2,449	1,427
Wel/niet in Nederland geboren	5,937	4,332*	3,372
Hoogst afgeronde opleiding in Nederland:			
- MBO-1 of lager	5,346	2,496	0,632
- MBO-2 of hoger	0,463	0,278	0,023
- Geen onderwijs/opleiding in Nederland	2,785	1,133	0,266
Wel/niet eerder betaald werk gedaan in Nederland	2,786	0,052	1,700
Voor start pilot een RAP-consulent of werkzoekende-begeleider	2,848	0,550	0,862
Wel/niet gebruik gemaakt van instrumenten gemeente	1,960	-	1,960
Wel/niet medische klachten als ervaren belemmering	0,926	0,297	0,909
Wel/niet moeite met Nederlandse taal als ervaren belemmering	1,485	1,294	1,004
Wel/niet gebruik van overige zorg, ondersteuning of begeleiding	1,709	0,459	1,702

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$

Tabel B4.5: Uitkomsten difference-in-differences regressieanalyse arbeidsparticipatie, verschillen tussen pilotgroep en controlegroep

	regulier		Bayesiaans				
	N pilot-groep	N contr. groep	diff-in-diff co-efficiënt	95% betr. interval	gem.	mediaan	95% geloofw. interval
Totaal	54	54	0,204	-0,435 ; 0,842	0,207	0,208	-0,404 ; 0,844
Geslacht:							
- Man	16	16	-0,313	-1,526 ; 0,901	-0,299	-0,293	-1,540 ; 0,891
- Vrouw	38	38	0,421	-0,339 ; 1,181	0,425	0,428	-0,344 ; 1,194
Leeftijdsgroep:							
- 39 jaar en jonger	25	24	-0,337	-1,297 ; 0,624	-0,357	-0,336	-1,406 ; 0,615
- 40 t/m 49 jaar	16	18	0,583	-0,535 ; 1,702	0,593	0,589	-0,431 ; 1,666
- 50 jaar en ouder	13	12	0,795	-0,624 ; 2,214	0,796	0,792	-0,727 ; 2,182
Geboorteland:							
- In NL geboren	16	17	-0,533	-1,622 ; 0,556	-0,484	-0,482	-1,579 ; 0,675
- Niet in NL geboren	38	37	0,526	-0,237 ; 1,288	0,500	0,474	-0,290 ; 1,272
Hoogst afgeronde opleiding NL:							
- MBO-1 of lager	12	14	-0,500	-1,956 ; 0,956	-0,479	-0,489	-1,947 ; 0,925
- MBO-2 of hoger	20	16	0,488	-0,621 ; 1,596	0,482	0,483	-0,603 ; 1,632
- Geen onderwijs/ opleiding NL	22	24	0,367	-0,609 ; 1,343	0,317	0,332	-0,659 ; 1,235
Eerder betaald werk gedaan NL:							
- Ja	36	32	0,378	-0,487 ; 1,247	0,350	0,360	-0,471 ; 1,154
- Nee	18	22	-0,106	-1,049 ; 0,837	-0,119	-0,115	-1,064 ; 0,798

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$ (alleen bij reguliere hypothesetoetsen)

Tabel B4.6: Uitkomsten difference-in-differences regressieanalyse maatschappelijke participatie, verschillen tussen pilotgroep en controlegroep

	regulier		Bayesiaans				
	N pilot-groep	N contr. groep	diff-in-diff co-efficiënt	95% betr. interval	gem.	mediaan	95% geloofw. interval
Totaal	54	54	0,611	-0,003 ; 1,226	0,619	0,616	0,019 ; 1,205
Geslacht:							
- Man	16	16	1,375*	0,239 ; 2,511	1,340	1,352	0,134 ; 2,524
- Vrouw	38	38	0,289	-0,411 ; 0,990	0,287	0,266	-0,400 ; 0,947
Leeftijdsgroep:							
- 39 jaar en jonger	25	24	0,588	-0,351 ; 1,528	0,600	0,605	-0,237 ; 1,464
- 40 t/m 49 jaar	16	18	-0,035	-1,022 ; 0,953	-0,003	0,006	-0,964 ; 0,970
- 50 jaar en ouder	13	12	1,462*	0,110 ; 2,813	1,433	1,461	0,027 ; 2,757
Geboorteland:							
- In NL geboren	16	17	0,268	-0,867 ; 1,404	0,261	0,267	-0,934 ; 1,489
- Niet in NL geboren	38	37	0,759*	0,024 ; 1,494	0,801	0,795	0,076 ; 1,539
Hoogst afgeronde opleiding NL:							
- MBO-1 of lager	12	14	0,738	-0,413 ; 1,889	0,749	0,760	-0,362 ; 1,864
- MBO-2 of hoger	20	16	0,013	-1,113 ; 1,138	-0,021	-0,019	-1,102 ; 1,115
- Geen onderwijs/ opleiding NL	22	24	0,977*	0,073 ; 1,882	0,974	0,983	0,001 ; 1,857
Eerder betaald werk gedaan NL:							
- Ja	36	32	0,594	-0,163 ; 1,350	0,564	0,566	-0,184 ; 1,315
- Nee	18	22	0,535	-0,516 ; 1,587	0,535	0,536	-0,497 ; 1,618

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$ (alleen bij reguliere hypothesetoetsen)

Tabel B4.7: Uitkomsten difference-in-differences regressieanalyse contact met anderen, verschillen tussen pilotgroep en controlegroep

	regulier		Bayesiaans				
	N pilot-groep	N contr. groep	diff-in-diff co-efficiënt	95% betr. interval	gem.	mediaan	95% geloofw. interval
Totaal	54	54	-0,241	-0,694 ; 0,213	-0,256	-0,255	-0,704 ; 0,209
Geslacht:							
- Man	16	16	-0,250	-0,990 ; 0,490	-0,271	-0,265	-1,050 ; 0,428
- Vrouw	38	38	-0,237	-0,806 ; 0,332	-0,229	-0,234	-0,784 ; 0,340
Leeftijdsgroep:							
- 39 jaar en jonger	25	24	-0,257	-0,895 ; 0,381	-0,283	-0,288	-0,932 ; 0,345
- 40 t/m 49 jaar	16	18	-0,319	-1,295 ; 0,656	-0,318	-0,303	-1,309 ; 0,720
- 50 jaar en ouder	13	12	-0,199	-0,937 ; 0,539	-0,210	-0,211	-0,915 ; 0,461
Geboorteland:							
- In NL geboren	16	17	0,254	-0,653 ; 1,161	0,240	0,235	-0,626 ; 1,130
- Niet in NL geboren	38	37	-0,458	-0,977 ; 0,061	-0,484	-0,477	-1,015 ; 0,044
Hoogst afgeronde opleiding NL:							
- MBO-1 of lager	12	14	-0,250	-1,177 ; 0,677	-0,248	-0,258	-1,172 ; 0,730
- MBO-2 of hoger	20	16	-0,175	-0,896 ; 0,546	-0,178	-0,181	-0,894 ; 0,580
- Geen onderwijs/ opleiding NL	22	24	-0,307	-1,052 ; 0,439	-0,302	-0,313	-1,036 ; 0,481
Eerder betaald werk gedaan NL:							
- Ja	36	32	-0,347	-0,924 ; 0,230	-0,359	-0,359	-0,924 ; 0,203
- Nee	18	22	-0,071	-0,821 ; 0,679	-0,066	-0,066	-0,802 ; 0,721

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$ (alleen bij reguliere hypothesetoetsen)

Tabel B4.8: Uitkomsten difference-in-differences regressieanalyse dingen doen of activiteiten ondernemen met anderen, verschillen tussen pilotgroep en controlegroep

	regulier		Bayesiaans				
	N pilot-groep	N contr. groep	diff-in-diff co-efficiënt	95% betr. interval	gem.	mediaan	95% geloofw. interval
Totaal	54	54	0,296	-0,186 ; 0,778	0,299	0,307	-0,193 ; 0,759
Geslacht:							
- Man	16	16	0,313	-0,619 ; 1,244	0,339	0,345	-0,552 ; 1,234
- Vrouw	38	38	0,289	-0,281 ; 0,860	0,309	0,311	-0,290 ; 0,894
Leeftijdsgroep:							
- 39 jaar en jonger	25	24	0,260	-0,451 ; 0,971	0,265	0,273	-0,457 ; 0,974
- 40 t/m 49 jaar	16	18	0,708	-1,194 ; 1,610	0,669	0,671	-0,227 ; 1,578
- 50 jaar en ouder	13	12	-0,218	-1,266 ; 0,830	-0,183	-0,190	-1,164 ; 0,800
Geboorteland:							
- In NL geboren	16	17	0,945*	0,135 ; 1,755	0,944	0,934	0,158 ; 1,757
- Niet in NL geboren	38	37	0,010	-0,586 ; 0,606	0,004	0,002	-0,598 ; 0,637
Hoogst afgeronde opleiding NL:							
- MBO-1 of lager	12	14	0,548	-0,489 ; 1,584	0,542	0,546	-0,498 ; 1,552
- MBO-2 of hoger	20	16	0,675	-0,195 ; 1,545	0,687	0,684	-0,179 ; 1,555
- Geen onderwijs/ opleiding NL	22	24	-0,110	-0,800 ; 0,580	-0,120	-0,121	-0,779 ; 0,519
Eerder betaald werk gedaan NL:							
- Ja	36	32	0,365	-0,232 ; 0,961	0,355	0,337	-0,191 ; 0,982
- Nee	18	22	0,157	-0,692 ; 1,005	0,140	0,137	-0,751 ; 1,009

* Verschillen tussen groepen zijn statistisch significant met $p < ,05$ (alleen bij reguliere hypothesetoetsen)

Bijlage 5 Onderzoeks- verantwoording bij hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6

Bij hoofdstuk 5

Respons

Deelnemers vulden op drie meetmomenten – ook wel T0, T1 en T2 genoemd – een digitale vragenlijst in. Tijdens het eerste gesprek met de werkzoekendebegeleider – in de meeste gevallen was dit in de eerste maanden van 2020³⁹ – vulden deelnemers de vragenlijst voor het eerst in (T0). De vervolgvragenlijsten werden tussen medio oktober 2020 en begin januari 2021 (T1), en tussen medio februari en begin mei 2021 (T2). Van de 134 deelnemers die gestart zijn met de VIA-pilot, hebben er 117 de vragenlijst op alle drie de meetmomenten ingevuld. **In de analyses in dit hoofdstuk kijken we alléén naar de antwoorden van deze 117 deelnemers.**

³⁹ Eén deelnemer had het eerste gesprek met de werkzoekendebegeleider reeds eind 2019. Bij 15 deelnemers vond het eerste gesprek plaats in de periode na de eerste lockdown als gevolg van de coronacrisis (juni tot en met augustus 2020).

Dataverzameling

Deelnemers aan het onderzoek (dus uit de pilotgroep en uit de controlegroep) hebben de vragenlijst in principe zelfstandig digitaal ingevuld. De werkzoekendebegeleider was daarbij aanwezig voor toelichting op de vragen waar nodig. Een deel van de vragenlijsten is echter als gevolg van de coronacrisis en de lockdowns telefonisch afgenomen. Dit was met name het geval bij de vragenlijsten op het laatste meetmoment (T2) bij cliënten in de controlegroep. Mogelijk heeft dit invloed gehad op de onafhankelijkheid van de antwoorden van de respondenten van desbetreffende vragenlijsten.

Vormen van participatie

We hebben naar verschillende vormen van participatie gekeken, op basis van de elementen van de participatieladder van CompetenSyS.⁴⁰ Allereerst kijken we naar arbeidsparticipatie. We hanteren een brede definitie: we kijken niet alleen naar betaald werk, maar ook naar activiteiten waarmee mensen werkervaring kunnen opdoen en die een opstapje richting betaald werk kunnen vormen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk, stages en werkervaringsplekken.

De tweede vorm waarnaar we kijken, noemen we maatschappelijke participatie. Het gaat hier om actief meedoen in de samenleving. We kijken in hoeverre mensen deelnemen aan georganiseerde activiteiten, of actief zijn bij een vereniging, een geloofsgemeenschap, in de buurt of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en in hoeverre zij andere mensen ondersteunen, helpen of verzorgen.

⁴⁰ De gemeente Enschede gebruikt de participatieladder ook voor de doelgroep LKS (cliënten bij wie een volledige loonkostensubsidie van toepassing is).

Vervolgens kijken we naar de sociale participatie van deelnemers. We kijken hoe vaak mensen contact hebben met familie, vrienden of kennissen, en samen (leuke) dingen of activiteiten doen.

Bij hoofdstuk 6

Meetmomenten

De cliënten in de controlegroep hebben alleen de vragenlijsten voor het eerste meetmoment (T0) en het laatste meetmoment (T2) ingevuld. Voor de vergelijking tussen de pilotgroep en de controlegroep hebben we dus alleen gekeken naar de antwoorden op deze twee meetmomenten (en niet op T1).

Dataverzameling

In de onderzoeksopzet was voorzien dat deelnemers aan het onderzoek (dus deelnemers uit de pilotgroep en uit de controlegroep) de vragenlijst zelfstandig digitaal in zouden vullen met de mogelijkheid om de werkzoekendebegeleider te kunnen raadplegen indien iets niet duidelijk zou zijn. Echter, als gevolg van de coronacrisis en de verschillende lockdowns, vond een deel van de gesprekken telefonisch plaats. Dit was voornamelijk het geval bij het afnemen van de vragenlijsten op het laatste meetmoment (T2) bij cliënten in de controlegroep. Bij deze telefonische afname van de vragenlijsten namen de werkzoekendebegeleider en de deelnemer de vragenlijst mondeling door en vulde de werkzoekendebegeleider de antwoorden (digitaal) namens de deelnemer in. Mogelijk heeft het telefonisch afnemen van een deel van deze vragenlijsten gevolgen gehad voor de onafhankelijkheid van (een deel van de) antwoorden van de respondenten.

Vergelijkbaarheid pilotgroep en controlegroep

Bij de start van het onderzoek hebben we cliënten geselecteerd voor de pilotgroep en voor de controlegroep. We streefden naar een zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep om de pilotgroep mee te vergelijken – met als kernverschil dat de pilotgroep aan de VIA-pilot zou deelnemen en de controlegroep niet. Voor de controlegroep keken we naar bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar dan in de andere Enschedese wijken. Daarbij gold tevens als voorwaarde dat de personen in de controlegroep, gedurende de pilotperiode, enige vorm van begeleiding vanuit de gemeente zouden ontvangen.⁴¹

Zoals we in bijlage 2 nader uitleggen, waren voor de controlegroep alléén cliënten meegenomen die bepaalde werkzoekendebegeleiders hadden (die specifiek werken voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt), en géén cliënten met een RAP-consulent. Daarom hebben we besloten om, voor de vergelijking met de controlegroep, alléén te kijken naar de (54) deelnemers aan de VIA-pilot die vóór de start van de pilot een werkzoekendebegeleider hadden.

Daarnaast – zo leggen we nader uit in bijlage 2 – maakten we gebruik van propensity score matching

om de (resterende) pilotgroep en de controlegroep optimaal met elkaar te kunnen vergelijken. Op basis hiervan zijn 25 personen uit de controlegroep niet meegenomen na de matching, omdat zij qua achtergrondkenmerken te ver 'afliggen' van de personen in de pilotgroep. Hiermee blijven er 54 respondenten over in de pilotgroep en 54 respondenten in de controlegroep. In de analyses in dit hoofdstuk richten we ons op deze (groepen) respondenten.

⁴¹ Binnen de EAA zijn er, in de praktijk, ook cliënten met een lange(re) afstand tot de arbeidsmarkt die een werkzoekendebegeleider hebben, namelijk wanneer bij iemand een instrument van de EAA wordt ingezet (of recent is ingezet). Deze personen krijgen in de praktijk verder geen actieve begeleiding van de werkzoekendebegeleider.

Als gevolg van de matching zijn de groepen beter ‘vergelijkbaar’, in de zin dat ze qua achtergrondkenmerken meer op elkaar lijken. Vóór de matching was de totale ‘afstand’ (of het verschil) tussen de pilotgroep en de controlegroep – gelet op de achtergrondkenmerken – 53,6%; na de matching is dit gereduceerd tot slechts 18,7%. Desalniettemin zijn er (enkele) verschillen tussen beide groepen op basis van achtergrondkenmerken. Dit leggen we nader uit in paragraaf 6.2.

Relatief hoge uitval controlegroep

Waar er bij de pilotgroep slechts weinig ‘uitval’ van respondenten is geweest (tussen T0 en T2), ligt dit bij de controlegroep aanzienlijk hoger. Ruim een derde deel van de cliënten in de controlegroep die de eerste vragenlijst heeft ingevuld, hebben we niet goed kunnen bereiken voor het invullen van de laatste vragenlijst.

Vormen van participatie

We hebben naar verschillende vormen van participatie gekeken, op basis van de elementen van de participatieladder van CompetenSyS.⁴² Allereerst kijken we naar arbeidsparticipatie. We hanteren een brede definitie: we kijken niet alleen naar betaald werk, maar ook naar activiteiten waarmee mensen werkervaring kunnen opdoen en die een opstapje richting betaald werk kunnen vormen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk, stages en werkervaringsplekken.

De tweede vorm waarnaar we kijken, noemen we maatschappelijke participatie. Het gaat hier om actief meedoen in de samenleving. We kijken in hoeverre mensen deelnemen aan georganiseerde activiteiten, of actief zijn bij een vereniging, een geloofsgemeenschap, in de buurt of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en in hoeverre zij andere mensen ondersteunen, helpen of verzorgen.

Vervolgens kijken we naar de sociale participatie van deelnemers. We kijken hoe vaak mensen contact hebben met familie, vrienden of kennissen, en samen (leuke) dingen of activiteiten doen.

Hypothesetoetsen

Met behulp van Stata en R hebben we onderzocht in hoeverre er verschillen zijn tussen de pilotgroep en de controlegroep in ontwikkelingen ten aanzien van (verschillende vormen van) participatie gedurende de pilotperiode. Dit deden we zowel voor de gehele groepen respondenten, als ook voor subgroepen op basis van achtergrondkenmerken (zoals geslacht en leeftijd). We hebben hiervoor steeds eerst gebruik gemaakt van de difference-in-differences techniek (lineaire regressie, herhaalde metingen). We kijken steeds naar de waarde van de co-efficiënt van de difference-in-differences variabele, en of er sprake is van een statistisch significant verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep (op basis van een t-toets).

Vanwege de (relatief) kleine aantallen respondenten in onze dataset, is de kans om statistisch significante verschillen te vinden, echter (vrij) klein. Daarom hebben we ter aanvulling ook gebruik gemaakt van Bayesiaanse technieken (lineaire regressie, herhaalde metingen). Een van de voordelen van Bayesiaanse technieken is immers dat je analyses kunt uitvoeren bij kleinere groepen respondenten.

⁴² De gemeente Enschede gebruikt de participatieladder ook voor de doelgroep LKS (cliënten bij wie een volledige loonkostensubsidie van toepassing is).

Er zijn – in tegenstelling tot bij de ‘reguliere’ technieken – geen harde grenzen die bepalen wanneer er sprake is van een (statistisch significant) verschil tussen de pilotgroep en de controlegroep, en dus wanneer we met voldoende zekerheid kunnen spreken van ‘effectiviteit’ van de VIA-pilot. Bij de variabelen in onze dataset geldt, algemeen gezegd, dat je kunt spreken van een positief effect (van de VIA-pilot) en wanneer de scores binnen het bereik van de (95%) geloofwaardigheidsinterval ‘duidelijk’ positief of negatief zijn.⁴³ Dit zijn dan ook de scores waarnaar we steeds kijken.

⁴³ Afhankelijk van hoe de afhankelijke variabele (ten aanzien van een vorm van participatie) is opgebouwd, moeten de scores positief dan wel negatief zijn om te kunnen spreken van een positief effect van de VIA-pilot, oftewel een positief effect bij de pilotgroep.

Met behulp van de Bayes-factor is het wel mogelijk om uitspraken te doen over de waarschijnlijkheid dat de nulhypothese of de alternatieve hypothese waar is, vergelijking met hypothesetoetsen bij de ‘reguliere’ technieken. Echter, door de invloed van de coronacrisis op de mate waarin we uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van de VIA-pilot – zie ook verderop in deze paragraaf – hechten we minder belang aan ‘harde’ uitkomsten over de effectiviteit van de pilot, en hebben we ervoor gekozen om de Bayes-factor achterwege te laten.

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.J. Jonkman M.K.M. Lünemann, MSc E.J.D. van Malsen BSc I. Balsa Mendonça, MSc L. Janssen Lok, MA
Foto omslag	Werkplein Twente
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 978-94-6409-131-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 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.