



Meer dan alleen taal

Eindrapportage

Onderzoek naar de effecten en succesfactoren van Project JA+ voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand

63756

30 juli 2021

Berenschot



Meer dan alleen taal

Onderzoek naar de effecten en succesfactoren van Project JA+ voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand

Bram Berkhout
Arend Odé
Hedwig Rossing
Jasper Varwijk

30 juli 2021

Berenschot



Hoe is deze rapportage opgebouwd?

- Voorafgaand aan de rapportage hebben wij een bestuurlijke samenvatting opgenomen waarin het onderzoek en de belangrijkste bevindingen zijn samengevat.
- Deel I van de rapportage betreft een introductie van het onderzoek. In hoofdstuk 1 beschrijven we de aanleiding, het doel en de opzet van het onderzoek.
- Deel II betreft een reconstructie van het beleid in de Leidse regio, waarbij we Project JA+ beschrijven in termen van de achtergrond (hoofdstuk 2) en de beoogde effecten van JA+ (hoofdstuk 3), de aannames over werkzame bestanddelen voor het bereiken van de doelstellingen (hoofdstuk 4) en de opzet en organisatie van het programma die daaruit volgt (hoofdstuk 5). Vervolgens staan we stil bij de context waar de gemeente mee te maken heeft (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 vatten we tot slot de verschillende elementen in de beleidsreconstructie samen.
- In deel III beschrijven we de belangrijkste resultaten van ons onderzoek. Daarbij kijken we achtereenvolgens naar het doelbereik van project JA+ in uitstroom uit de uitkering en bredere participatie (Hoofdstuk 8), de mate waarin veronderstelde werkzame mechanismen zich in de praktijk voordoen (hoofdstuk 9) en de invloed van contextfactoren op de effecten van de aanpak (hoofdstuk 10).
- Deel IV bevat een beschrijving van reflectie van buiten de Leidse regio op aspecten die bijdragen aan een succesvol participatietraject voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Daarbij staan we stil bij bevindingen uit de literatuur (hoofdstuk 11) en ervaringen van experts en andere gemeenten (hoofdstuk 12).
- In deel V vatten wij tot slot de belangrijkste conclusies samen (hoofdstuk 13) en reflecteren we op de lessen die hieruit kunnen worden getrokken voor de Leidse regio en voor andere gemeenten (hoofdstuk 14).

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

DEEL I INTRODUCTIE

1. Over dit onderzoek	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Toelichting op het onderzoek	13
2. Achtergrond	18

DEEL II PROJECT JA+

3. Beoogde effecten	19
4. Veronderstelde werkzame mechanismen	20
5. Project JA+	22
5.1 Doelgroep	22
5.2 Opzet	22
5.3 Organisatie	25
6. De Leidse context	28
6.1 De arbeidsmarkt in de Leidse regio	28
6.2 Breder beleid	29
6.3 Kenmerken van de deelnemers	31
6.4 Aanpassingen als gevolg van COVID-19	36
7. Samenvatting: de beleidsreconstructie	37

DEEL III RESULTATEN EVALUATIE

8. Effecten: doelbereik	39
8.1 Uitstroom uit de uitkering	39
8.2 Bevorderen van brede participatie	42
9. Mechanismen van effect in de praktijk	44
9.1 Taal als middel om activering te bereiken	44
9.2 Laagdrempelige en persoonlijke begeleiding	44
9.3 Langdurig, maar niet vrijblijvend	45
9.4 Heldere verwachtingen	46
9.5 Verbondenheid en veiligheid in vaste groepen	46
9.6 Maatwerk in trajecten	47
9.7 Korte lijnen en goede samenwerking binnen en buiten de organisatie	47
9.8 Samengevat: de mechanismen van effect in de praktijk	48
10. Invloed van contextfactoren	49
10.1 Invloed van de arbeidsmarkt in de Leidse regio	49
10.2 Invloed van breder beleid	49
10.3 Invloed van verschillen tussen deelnemers	50
10.4 Invloed van aanpassingen aan de aanpak door COVID-19	51

DEEL IV EXTERNE REFLECTIE

11. Reflectie op basis van literatuur	54
11.1 Kennis over generiek beleid voor uitkeringsgerechtigden	54
11.2 Kennis over specifieke maatregelen voor personen met een migratieachtergrond	56
11.3 Reflectie vanuit literatuur op Project JA+	57
12. Reflectie op basis van ervaringen experts en andere gemeenten	58
12.1 Andere aanpakken	58
12.2 Werkzame mechanismen	58
12.3 Reflectie vanuit experts en andere gemeenten op Project JA+	59

DEEL V LESSONS LEARNED

13. Conclusies	61
13.1 Effect Project JA+ op uitstroom uit de uitkering en bredere participatie	61
13.2 Werkzame elementen	62
14. Aanbevelingen	64
14.1 Aanbevelingen voor de Leidse regio	64
14.2 Aanbevelingen voor andere gemeenten	65

BIJLAGEN

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden



Bestuurlijke samenvatting

Samenvatting

Berenschot



Aanleiding

Ondanks dat de integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond op verschillende terreinen, zoals inburgering en onderwijs, vooruit gaat, blijft de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond achter. Om de arbeidsmarktpositie van deze groep te verbeteren heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2018 het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' opgezet. Met gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen en het UWV worden acht pilots uitgevoerd om vernieuwende aanpakken te testen op verschillende loopbaanmomenten waarop Nederlanders met een migratieachtergrond achterstand oplopen op de arbeidsmarkt. In de pilot Intensieve Begeleiding worden verschillende interventies/methodieken van gemeenten onderzocht die gericht zijn op het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van langdurig werklozen met een migratieachtergrond. Een van deze interventies is het project JA+ van de gemeente Leiden. De gemeente biedt sinds 2013 in de Leidse regio een programma aan, waarbij uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond en een taalachterstand worden begeleid. Doel is kandidaten via een intensief traject, bestaande uit taalondersteuning, taalstages, empowerment, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden uit te laten stromen naar werk of vrijwilligerswerk. In opdracht van het Ministerie van SZW hebben Berenschot en Regioplan een evaluatie uitgevoerd naar de effecten van Project JA+. Centraal stond de vraag 'In hoeverre is JA+ effectief, wat zijn werkzame elementen en hoe is de aanpak overdraagbaar en opschaalbaar te maken?'

Onderzoeksopzet

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van JA+ hebben we op basis van data van gemeente Leiden en CBS gekeken naar de uitstroom van deelnemers (uit de uitkering en naar werk) en deze vergeleken met een landelijke algemene controlegroep die is geconstrueerd op basis van vergelijkbare achtergrondkenmerken, zoals het geboorteland, geslacht en geboortjaar. Om aanvullend inzicht te krijgen in de effecten van JA+ en de succesfactoren en knelpunten bij de aanpak, hebben we 56 (groeps)gesprekken gevoerd met medewerkers van Project JA+ (projectleiding/medewerkers, trainers/docenten, trajectbegeleiders en stagebegeleiders), met deelnemers, met werkgevers en stagebedrijven en met klantmanagers van Gemeente Leiden. Vervolgens zijn inzichten verkregen van buiten de Leidse regio. Er is literatuuronderzoek uitgevoerd en verschillende landelijke experts en medewerkers van andere gemeenten zijn geïnterviewd om te reflecteren op de bevindingen vanuit de Leidse regio en lessen te trekken uit bevindingen elders.

Project JA+

De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude zien begin jaren 2010 in de Leidse regio steeds meer uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond, die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om een reële kans op de arbeidsmarkt te krijgen. Na positieve ervaringen met een integrale aanpak van jeugdwerkloosheid met het project JA (Jongeren op de Arbeidsmarkt), ontwikkelt de Leidse regio in 2013 onder de noemer Project JA+ een aanbod waarin taal, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden centraal staan om de participatiemogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand te vergroten. Doel van Project JA+ is het bevorderen van participatie van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Daarbij gaat het om het bevorderen van uitstroom uit de uitkering, maar ook het bevorderen van bredere participatie, in de ontwikkeling van taalvaardigheid, zelfredzaamheid, maatschappelijke betrokkenheid en werknemers- en digitale vaardigheden. De gemeenten bieden hiertoe intensieve begeleiding, taallessen en andere trainingen, en werken daarbij actief samen met bedrijven voor stages en toeleiding naar werk. Door taal te koppelen aan werknemersvaardigheden, actualiteiten en wat er leeft bij deelnemers verwachten de Leidse gemeenten uitkeringsgerechtigden met taalachterstand te kunnen activeren richting werk en brede participatie. Een goede intake en individuele begeleiding vanuit een trajectbegeleider moeten ervoor zorgen dat uitkeringsgerechtigden bekend zijn, er een goed beeld is van de mogelijkheden en er bij de ondersteuning kan worden aangesloten op de behoeften van deelnemers.

Afhankelijk van de leefsituatie en het (taal)niveau van de deelnemers worden diverse taallessen en trainingen gericht op digitale en werknemersvaardigheden aangeboden. Deelnemers krijgen daarbij tijd en aandacht om

stappen te zetten in participatie en hiervoor uit het isolement te komen waar zij soms in zijn beland. Tegelijkertijd is het aanbod niet vrijblijvend. Deelnemers worden aangesproken op aanwezigheid, gedrag en houding. Door het managen van verwachtingen en het creëren van positieve ervaringen in lessen, stages en vrijwilligerswerk verwachten de gemeenten deelnemers te kunnen motiveren om actief aan participatie te werken. Waar nodig wordt extra ondersteuning georganiseerd. Korte lijnen binnen de organisatie en goede samenwerking met andere organisaties moeten ervoor zorgen dat er daarbij snel kan worden geschakeld.

Effectiviteit

De bevindingen in het onderzoek laten zien dat Project JA+ een positief effect heeft op de doorstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Twee jaar na de start bij JA+ werkt ongeveer een kwart van de deelnemers (26%). Dit is significant meer dan in de controlegroep, waar ongeveer een vijfde werkt (19%). Het is onbekend of de controlegroep specifiek ondersteuningsaanbod heeft gehad, en zo ja welk aanbod. Maar duidelijk is dat JA+ over het algemeen een bevorderend effect heeft op de uitstroom naar werk, ten opzichte van andere of geen ondersteuning. Het traject slaagt erin om een aanzienlijk deel van uitkeringsgerechtigden die eerder niet aan het werk kwamen nu wel naar een baan te begeleiden, ook deelnemers die al een lange tijd in de uitkering zaten. Betrokken medewerkers en klantmanagers geven aan dat het zonder het programma of ander aanbod ook niet gelukt zou zijn om de meeste kandidaten naar werk te begeleiden. Ook werkgevers en stagebegeleiders geven aan dat deelnemers in het programma belangrijke vaardigheden en vertrouwen hebben opgedaan, die helpen om aan het werk te kunnen.

Daar waar het (nog) niet lukt om deelnemers naar werk te begeleiden, heeft dit volgens betrokkenen veelal te maken met de kwetsbaarheid van de doelgroep. Het taalniveau is bij veel deelnemers zeer laag. Daarnaast heeft een groot deel van de groep te maken met gezondheidsproblemen en/of problematiek in de thuissituatie. De afstand tot de arbeidsmarkt is hierdoor (op het moment) niet te overbruggen met het programma.

Project JA+ lijkt daarnaast een positief effect te hebben op de bredere participatie van uitkeringsgerechtigden, ook voor deelnemers waar het (nog) niet lukt om ze naar werk te begeleiden. Betrokken medewerkers, werkgevers en stagebegeleiders geven aan dat deelnemers de beheersing van de Nederlandse taal verbeteren, met name op het vlak van spraak en vooruitgang in taalbegrip. Deelnemers hebben zichtbaar meer vertrouwen in het spreken van Nederlands. Daarnaast zien betrokkenen bij veel deelnemers een sterke ontwikkeling in de werkhouding en motivatie. Deelnemers krijgen meer plezier in het werken aan hun (taal)ontwikkeling en meer zelfvertrouwen als het gaat om hun mogelijkheden in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Ook op het vlak van digitale en werknemersvaardigheden zien betrokkenen bij deelnemers een duidelijke vooruitgang. Deelnemers ervaren het trainingsaanbod op dit vlak ook als zeer zinvol.

Tot slot zien medewerkers van JA+ dat de maatschappelijke betrokkenheid van een groot deel van de deelnemers toeneemt door deelname aan het programma. Ze leren andere mensen kennen, leren meer over de Nederlandse cultuur en vergroten hun leefwereld. Dat heeft vaak ook een positief effect op de situatie en verhoudingen van het gezin.

Werkzame bestanddelen

Op basis van interviews, literatuurstudie en gesprekken met betrokkenen bij JA+, experts en andere gemeenten is een aantal factoren zichtbaar dat als bepalend wordt genoemd voor een succesvolle begeleiding en toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand:

- *Het combineren van taal en activatie.* Intensieve en gerichte training op het gebied van taal verkleint de afstand tot de arbeidsmarkt en bevordert brede participatie in de maatschappij. Daarbij gaat het om het leren van Nederlands, maar belangrijker ook om het Nederlands durven praten.

- *Persoonlijke begeleiding.* Intensieve en persoonlijke begeleiding helpt om deelnemers betrokken te krijgen en te houden bij het project. Het creëren van vertrouwen is daarbij belangrijk. Doordat er een band wordt opgebouwd, worden belemmeringen bij deelnemers beter bespreekbaar en zijn deelnemers ook meer aanspreekbaar op hun inzet en verplichtingen.
- *Maatwerk.* De verschillen tussen uitkeringsgerechtigden zijn groot en velen van hen hebben te maken met belemmeringen die werk en bredere participatie in de weg staan. Soms gaat het om lichamelijke of psychische klachten. In andere gevallen om de problemen in de gezins-, financiële, of woonsituatie. Maatwerk is belangrijk om in de inhoud en het tempo van het aanbod te kunnen aansluiten bij de situatie en belastbaarheid van de deelnemers.
- *Duurzaam aanbod.* Het is belangrijk om de tijd te nemen om aandacht te geven aan deze doelgroep. Veel deelnemers zitten al lang in de uitkering en zijn in sommige gevallen in een isolement geraakt. Er is tijd en aandacht nodig om vertrouwen op te bouwen en de knop om te zetten, zodat deelnemers weer perspectief zien in de maatschappij en op de arbeidsmarkt en zich gemotiveerd voelen om zich hiervoor in te zetten.

Opschaalbaarheid en overdraagbaarheid

Aanbevelingen voor de Leidse regio

De aanpak van JA+ is succesvol in de toeleiding naar werk van een groep uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand die anders moeilijk of niet aan het werk zou komen. De opzet en werkwijze sluit aan bij succesfactoren die worden genoemd door betrokken professionals, in literatuur en door experts en andere gemeenten. Ons advies voor de Leidse regio is om de huidige aanpak duurzaam te positioneren binnen het re-integratie-aanbod in de Leidse regio en te kijken waar ervaren knelpunten gericht kunnen worden aangepakt. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek hebben we hiervoor vijf aanbevelingen opgenomen.

1. *Zorg voor een duidelijke positionering ten opzichte van andere re-integratietrajecten.* Op dit moment is het niet voor alle betrokkenen duidelijk hoe het verschillende aanbod zich tot elkaar verhoudt. De algemene focus op snel aan het werk, lijkt ook te contrasteren met de meer langdurige aanpak van JA+. Een duidelijke positionering en integrale afweging in re-integratie-trajecten kan helpen om een betere match te maken in aanbod voor uitkeringsgerechtigden.
2. *Faciliteer en stimuleer gebruik van het Nederlands buiten de trainingen en stages.* Deelnemers geven aan de Nederlandse taal weinig te (kunnen) gebruiken buiten de lessen en stages, omdat ze weinig in contact komen met autochtone Nederlanders. Dit terwijl betrokkenen aangeven dat taalontwikkeling vooral plaatsvindt door het in de praktijk te brengen. Het is te overwegen om te kijken of mogelijkheden om de Nederlandse taal te oefenen nog meer kunnen worden gefaciliteerd of onder de aandacht worden gebracht.
3. *Verken mogelijkheden om meer aandacht te besteden aan een gezonde levensstijl.* Medewerkers en experts zien dat psychische en/of gezamenlijke gezondheidsproblemen regelmatig voorkomen en een reden kunnen zijn voor (tijdelijke) uitval. Om meer preventief aandacht te besteden aan een gezonde levensstijl zou het een overweging kunnen zijn om in het programma zelf aanbod op te nemen gericht op het signaleren en voorkomen van gezondheidsproblemen.
4. *Kijk op welke manier nazorg kan worden geboden aan oud-deelnemers om duurzame uitstroom naar werk en verdere doorstroom te bevorderen.* Oud-deelnemers lopen bij de start op hun werkplek soms tegen problemen aan, waardoor het dienstverband niet van lange duur is. Het gaat vaak om kleine praktische problemen of misverstanden die voorkomen hadden kunnen worden. Ook het doorstromen naar een andere of hogere functie is uitdagend. Het organiseren van nazorg en/of coaching on the job zou kunnen helpen om de duurzaamheid van uitstroom naar werk en het doorstromen naar een hoger niveau te bevorderen.
5. *Bekijk met werkgevers en stagebedrijven welk aanbod hen helpt om deelnemers een passende plek te bieden.* Werkgevers zouden nog meer geïnformeerd en ondersteund kunnen worden om een passende plek te bieden aan (oud-)deelnemers. Hoe past de stage binnen het gehele programma? Hoe kunnen zij het beste werken aan taalontwikkeling op de werkvloer? En, ook als het gaat om de werkvloer, hoe kunnen zij omgaan met culturele verschillen?

Aanbevelingen voor andere gemeenten

De opzet en organisatie JA+ kan voor andere gemeenten een goed voorbeeld zijn hoe uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand naar werk kunnen worden begeleid. Op basis van interviews met betrokkenen en de bevindingen van ons onderzoek zien we vijf randvoorwaarden die van belang zijn als andere gemeenten een vergelijkbaar traject als JA+ willen opzetten:

1. *Zorg dat er tijd en capaciteit is voor persoonlijke begeleiding en maatwerk.* Intensieve en persoonlijke begeleiding vraagt om voldoende tijd en ruimte bij medewerkers om in gesprek te gaan en maatwerk te bieden voor deelnemers. Het is belangrijk hier rekening mee te houden in caseload en beschikbare uren.
2. *Besteed aandacht aan selectie en screening van deelnemers.* Zorg voor een goede toelatingsprocedure en intake, waarin wordt gekeken of het traject passend is voor de betreffende uitkeringsgerechtigde en wat er nodig is om succesvolle deelname mogelijk te maken.
3. *Zorg voor een goed netwerk van werkgevers en sociale partners.* Het is belangrijk om een goede samenwerking te hebben met werkgevers die bereid zijn om mee te werken aan jobcarving en zich betrokken voelen bij de doelgroep. Zorg daarnaast dat er goede connecties zijn met hulpverlenende organisaties, om een goede doorverwijzing en overdracht mogelijk te maken bij problematiek.
4. *Hou ruimte voor trial en error.* Er is geen pasklaar traject dat voor iedereen en in elke situatie past. Ontwikkelingen in de populatie, de lokale maatschappij of arbeidsmarkt kunnen ervoor zorgen dat aanbod meer of minder goed werkt of extra of ander aanbod nodig is. Het is belangrijk om als team gezamenlijk te blijven leren van wat werkt en de ruimte te krijgen en nemen om het traject te blijven doorontwikkelen.
5. *Deel actief en herhaaldelijk informatie over de aanpak.* Het succes van de aanpak hangt af van een goede toeleiding en samenwerking met andere professionals bij de gemeente, werkgevers en sociale partners. Zorg voor duidelijke en aansprekende informatie over het doel, de doelgroep en de opzet van het programma.



Introductie

Deel I

In dit eerste deel staan we stil bij de aanleiding voor deze evaluatie, het doel van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek is vormgegeven.

Berenschot



1. Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Ondanks dat de integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond op verschillende terreinen, zoals inburgering en onderwijs¹, vooruitgaat, blijft de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond achter. Mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond zijn vaker werkloos en oververtegenwoordigd in de bijstand, ook ten opzichte van autochtonen met vergelijkbare achtergrondkenmerken zoals opleiding en woonplek². Deze situatie leidt tot lagere inkomens, minder kans op zelfontplooiing en meer kans op gezondheidsklachten. Ook voor de maatschappij als geheel is dit onwenselijk. Behalve hogere kosten voor de sociale zekerheid begrenst deze situatie ook de groei mogelijkheden van de Nederlandse economie en kansen om toekomstige personeelstekorten op te lossen.³ Daarnaast zijn er ook sociale nadelen, zoals de afnemende sociale samenhang en binding van verschillende groepen met de samenleving.

Om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond aan te pakken heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2018 het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) opgezet. Een belangrijk onderdeel van het programma is het vergroten van kennis over interventies die bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep. Met gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen en het UWV worden acht pilots uitgevoerd om vernieuwende aanpakken te testen op verschillende loopbaanmomenten waarop Nederlanders met een migratieachtergrond achterstand oplopen op de arbeidsmarkt. De experimentele pilots richten zich nog niet op macro-effecten. Het doel is evidence based kennis te verzamelen over doeltreffende en doelmatige aanpakken die na afloop van het programma VIA op grotere schaal kunnen worden geïmplementeerd.

In de pilot Intensieve Begeleiding worden verschillende interventies/methodieken van gemeenten onderzocht die gericht zijn op het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van langdurig werklozen met een migratieachtergrond. Het gaat hierbij zowel om intensieve en langdurige begeleiding om hen vanuit een uitkeringssituatie naar werk te brengen, als om projecten gericht op mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeten overbruggen. Een van deze interventies is het project JA+ van gemeente Leiden. De gemeente biedt sinds 2013 onder deze noemer een programma aan, waarbij bijstandsgerechtigde kandidaten met een migratieachtergrond en een taalachterstand worden begeleid. Doel is kandidaten via een intensief traject, bestaande uit taalondersteuning, taalstages, empowerment, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden uit te laten stromen naar werk of vrijwilligerswerk.

Het Ministerie van SZW heeft Berenschot en Regioplan gevraagd om het Project JA+, als onderdeel van de pilot Intensieve Begeleiding van het programma VIA, te evalueren met de volgende onderzoeksvraag:

"In hoeverre is JA+ effectief, wat zijn werkzame elementen en hoe is de aanpak overdraagbaar en opschaalbaar te maken?"

¹ Huijnk, W., & Andriessen, I. (2016). Integratie in zicht?

² De weg naar werk: de uitstroom van WW'ers met een niet westerse migratieachtergrond. (2020). Significant Public.

³ Jongen et al. 2019; CPB 2020a

1.2 Toelichting op het onderzoek

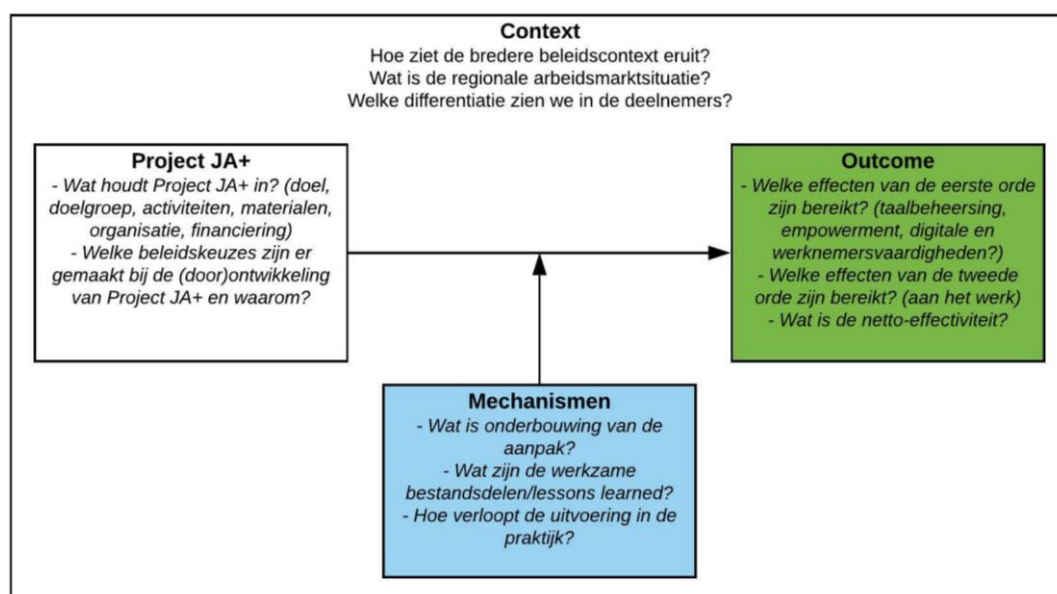
1.2.1 Evaluatiekader

Netto-effectiviteitsmeting

Om de effectiviteit van re-integratieinstrumenten zoals JA+ empirisch te bepalen, is het ideaal als bij vergelijkbare individuen verschillende instrumenten worden ingezet en/of er een controlegroep is van vergelijkbare individuen waarbij geen instrumenten zijn ingezet. In de Leidse aanpak is dit niet het geval. Alle uitkeringsgerechtigden in de Leidse regio krijgen een aanbod en dat aanbod verschilt afhankelijk van het taalniveau en de relatieve afstand tot de arbeidsmarkt. Om toch inzicht te krijgen in de effectiviteit van JA+ hebben we gekeken naar de uitstroom van deelnemers (uit de uitkering en naar werk) en deze vergeleken met een landelijke algemene controlegroep die is geconstrueerd op basis van vergelijkbare achtergrondkenmerken, zoals het geboorteland, geslacht en geboortjaar. We kunnen daarmee geen vergelijking maken tussen de verschillende aanpakken, maar wel het effect van JA+ beschouwen ten opzichte van de gemiddelde aanpak bij vergelijkbare individuen.

Realistische evaluatiebenadering

Om aanvullend inzicht te krijgen in de effectiviteit van Project JA+ en de aspecten die bijdragen aan een succesvol onderwijstraject hanteren wij in ons onderzoek de zogenoemde realistische evaluatiebenadering. Bij deze evaluatiemethode wordt niet alleen naar uiteindelijke *outcome* gekeken in de effecten die Project JA+ teweegbrengt, maar ook naar verwachtingen over hoe deze *outcome* tot stand komt. De evaluatie is gericht op het blootleggen van de zogenoemde mechanismen waarvan wordt verondersteld dat ze tot de gewenste effecten leiden, in dit geval een succesvolle uitstroom naar de arbeidsmarkt. Bij deze realistische evaluatie gaat het om het kijken naar de manieren waarop men denkt dat deze uitstroom tot stand komt, bijvoorbeeld door persoonlijk en laagdrempelig contact en gericht trainingsaanbod op het vlak van taal en arbeidsmarktvaardigheden. Van belang daarbij is dat de gewenste mechanismen mogelijk niet in iedere context tot stand zullen komen of hetzelfde zullen werken. Afhankelijk van de context waarin een interventie wordt ingezet kan deze verschillende effecten of uitkomsten hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de omvang van de gemeente of het regionale stage- en baneraanbod. Ook groepsdifferentiatie kan invloed hebben op effecten; voor de ene persoon werkt een interventie beter dan voor een ander. In onze realistische evaluatiebenadering kijken we daarom ook naar de context. We kijken of de verwachte mechanismen zich in de specifieke Leidse context in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen, op welke punten dat wel en niet het geval is, waarom dat zo is en in hoeverre optimalisaties mogelijk zijn. In figuur 1 hebben we dit schematisch gevisualiseerd.



Figuur 1. Evaluatiekader op basis van de realistische evaluatiebenadering

1.2.2 Onderzoeksvragen

Op basis van het evaluatiekader zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

Project JA+

1. Wat houdt Project JA+ in (doel, doelgroep, activiteiten, financiële, materiële en organisatorische randvoorwaarden)?
2. Wat is volgens projectleiding/gemeente Leiden de meerwaarde van de ESF-subsidie voor dit project? Was dit project gestart zonder ESF-subsidie?
3. Wat is de beleidstheorie/theoretische onderbouwing van de aanpak (veronderstelde werkzame mechanismen, relevante (context)factoren)? Welke veronderstellingen liggen aan de beleidskeuzes ten grondslag (waarom dacht men dat de beoogde werkwijze zou gaan werken)?

Mechanismen

4. Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk? Wat zijn succes- en faalfactoren? Hoe is de waardering en ervaring van betrokkenen? Welke aspecten van de inhoud van de aanpak en de uitvoering dragen bij aan het succes?
5. Wat zijn de werkzame mechanismen van de aanpak in de praktijk? Wat vraagt de aanpak van klantmanagers, taaldocenten en deelnemers? Komt dit overeen met de beleidstheorie?
6. Welke andere aanpakken zijn er mogelijk en wat zijn daarbij succesvolle aspecten?

Context

7. Hoe ziet de bredere beleidscontext eruit in de Leidse regio?
8. Hoe ziet de arbeidsmarkt eruit in de Leidse regio? Inclusief de gevolgen van de COVID-19-crisis. Welke invloed heeft dit op de effecten van de aanpak?
9. Wat zijn de kenmerken van deelnemers (indien beschikbaar: leeftijd, geslacht, geboorteland, gezinssituatie, bijstandsduur, taalbeheersing, werkervaring, opleidingsniveau, gezondheid)?

Outcome

Bruto-effectiviteit

10. Wat is het bereik van JA+ qua aantal deelnemers?
11. Hoeveel deelnemers hebben het traject van doorlopen en hoeveel uitval is er? Wat zijn redenen van uitval?
12. Welke effecten van de eerste orde zijn behaald? (toename van taalbeheersing, empowerment, toename van werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden)? Bij welk deel van de deelnemers zijn welke effecten behaald (uitgesplitst naar achtergrondkenmerken en geslacht)?
13. Welke effecten van de tweede orde zijn gerealiseerd? (stappen zetten op de Participatieladder, uitstroom naar werk, duurzaamheid van werk, etc.)? Bij welk deel van de deelnemers zijn welke effecten behaald (uitgesplitst naar achtergrondkenmerken en geslacht)?

Netto-effectiviteit

14. Is er een groep bijstandsgerechtigden te identificeren binnen of buiten de gemeente Leiden die sterk lijkt op de deelnemers aan JA+?
15. Op welke kenmerken wijkt deze vergelijkingsgroep af? Welk aanbod heeft deze groep ontvangen?
16. Is de aanpak binnen JA+ effectiever dan trajecten die de vergelijkingsgroep volgt als het gaat om stappen zetten op de Participatieladder, uitstroom naar werk en duurzaamheid van werk?
17. Welk beeld valt in het verlengde hiervan af te leiden voor de netto-effectiviteit van de Leidse JA+-re-integratieaanpak voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond?

Algemeen

18. Wat zijn lessons learned? Welke adviezen kunnen worden gegeven aan andere gemeenten en partijen die met deze aanpak aan de slag willen gaan?

1.2.3 Onderzoek ten tijde van COVID-19

De impact van COVID-19 op Project JA+ is aanzienlijk. Veel activiteiten, zoals trainingen en bijeenkomsten, zijn noodgedwongen digitaal vormgegeven. Ook hebben sommige activiteiten (tijdelijk) geen doorgang kunnen vinden omdat het niet mogelijk was dit (direct) in een digitale vorm aan te bieden. Daarnaast is ook de deelname aan activiteiten beïnvloed, omdat de doelgroep vaak beperkt digitaal vaardig is of deelnemers niet over de juiste voorzieningen beschikten. Buiten de impact die dit heeft op de deelnemers en het succes van de aanpak, heeft het ook consequenties gehad voor de evaluatie van Project JA+.

Het is aannemelijk dat de benodigde wijzigingen aan JA+ invloed hebben op de effecten van de aanpak en de ervaringen op dit vlak van deelnemers en betrokken professionals. We hebben in onze onderzoeksactiviteiten daarom de focus gelegd op de periode voorafgaand aan COVID-19. Zo hebben kwantitatieve analyses betrekking op deelnemers in de periode 2017-2019. Ook in interviews hebben we gesproken met deelnemers, werknemers en trainers die al actief waren voor maart 2020. Daarbij hebben we betrokkenen ook specifiek bevestigd op ervaringen voorafgaand aan de uitbraak van COVID-19 en welke gevolgen COVID-19 heeft gehad op het programma en de ervaringen daarmee.

COVID-19 heeft ook de mogelijkheden beïnvloed die we als onderzoekers tijdens het onderzoek hadden voor de inzet van onderzoeksactiviteiten. In overleg met de gemeente Leiden hebben we onze onderzoeksactiviteiten vormgegeven binnen de richtlijnen van het RIVM. Dat betekent dat (groeps)interviews en reflectiesessies digitaal zijn gevoerd via video-calls. Ook participerende observatie bij trainingen heeft plaatsgevonden via deelname aan de video-calls die hiervoor door de gemeente Leiden zijn ingezet.

1.2.4 Onderzoeksopzet

We hebben de evaluatie in vijf stappen uitgevoerd.

Stap 1. Reconstructie Beleidsstheorie	Stap 2. Interne validatie	Stap 3. Effectiviteits- meting	Stap 4. Confrontatie Beleids-Praktijk	Stap 5. Externe validatie
Interviews beleidsmedewerkers Documentanalyse	(Groeps)interviews: - medewerkers JA+ - deelnemers - stagebedrijven - werkgevers - klantmanagers Participatieve observatie trainingen	Analyse deelnemersbestand Vergelijking met controlegroep	Reflectiesessie onderzoekers Reflectiesessie team JA+	Literatuuronderzoek Interviews: - experts - medewerkers andere gemeenten

Figuur 2. Onderzoeksopzet: stappen en activiteiten

Stap 1. Beleidsreconstructie

De eerste fase van ons onderzoek bestond uit een reconstructie van de beleidskeuzes en context van Project JA+. Daarbij is nauw samengewerkt met medewerkers van de gemeente Leiden en het re-integratiebedrijf van de gemeente Leiden (DZB Leiden). Zij hebben ons voor de bureaustudie beleidsstukken en andere relevante documenten aangeleverd over de totstandkoming van het gevoerde beleid, en deze voorzien van toelichting in interviews. De betreffende medewerkers van de gemeente Leiden en DZB Leiden hebben daarnaast de beleidsreconstructie die wij op basis van de documenten en gesprekken hebben opgesteld getoetst en aangevuld.

Stap 2. Interne validatie

Samen met de begeleidingscommissie zijn we tot een selectie gekomen van de betrokken personen bij Project JA+. Deze personen hebben wij in fase 2 in interviews en in focusgroepen bevestigd over de werking en

opbrengsten van Project JA+ en de mate waarin de verwachte effecten van beleidskeuzes zich voordoen in de lokale praktijk.

In totaal hebben we 56 (groeps)gesprekken gevoerd met medewerkers van Project JA+ (projectleiding/medewerkers, trainers/docenten, trajectbegeleiders en stagebegeleiders), met deelnemers, met werkgevers en stagebedrijven en met klantmanagers van de gemeente Leiden. Voor een compleet overzicht van de door ons geïnterviewde personen verwijzen wij naar bijlage 1. In de (groeps)interviews hebben we gewerkt met een itemlijst die steeds op de respondent(en) is toegespitst. Uitgangspunten waren daarbij steeds de onderzoeksvragen zoals beschreven in paragraaf 1.2.2. Daarnaast hebben we deelgenomen aan vier trainingen, waarbij we op basis van participerende observatie de alledaagse praktijk in trainingen hebben geobserveerd en besproken met de trainers.

Stap 3. Effectiviteit

Naast de kwalitatieve analyse hebben we op basis van een deelnemersbestand van Project JA+ gekeken naar cijfermatige inzichten. Hiervoor heeft de gemeente Leiden een geanonimiseerd bestand gedeeld, waarin achtergrondgegevens van de deelnemers zijn opgenomen zoals leeftijd, geslacht en nationaliteit. Daarnaast is bekend welke activiteiten de deelnemers hebben gevolgd, of zij het traject hebben afgerond en in welke richting zij zijn uitgestroomd. Op basis van deze gegevens hebben we gekeken naar de bruto-effectiviteit van JA+. Om de netto-effectiviteit van het programma te onderzoeken zijn de uitkomsten van deelnemers vergeleken met de bevindingen ten aanzien van andere uitkeringsgerechtigden. Omdat er geen controlegroep te onderscheiden was in de gemeente Leiden, is hiervoor een landelijke algemene controlegroep bepaald op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS is gekeken of deelnemers aan JA+ uit het gemeentebestand 6, 12, 18 en 24 maanden na de start bij JA+ voorkwamen in de polisadministratie⁴ en dus aan het werk waren. De resultaten van deelnemers van JA+ zijn vervolgens vergeleken met een algemene controlegroep, die is geconstrueerd op basis van vergelijkbare achtergrondkenmerken: geboorteland, geslacht, geboortjaar, jaar dat men voor het eerst in de gemeentelijke basisadministratie voor kwam en jaar van aanvang bijstandsuitkering. Daarbij hebben we gekeken naar verschillen in uitstroom naar werk, omvang van werk (in uren) en het inkomen.

Stap 4. Confrontatie

Vervolgens hebben we de gereconstrueerde beleidstheorie geconfronteerd met de bevindingen uit de interne validatie en effectiviteitsmetingen. We hebben daarbij gekeken naar de mate waarin beoogde mechanismen om doelen van de JA+ te bereiken, in de praktijk ook zo werken. Ook hebben we gekeken naar de invloed van contextfactoren en welke andere mechanismen zich in de praktijk nog meer voordoen die de resultaten positief dan wel negatief beïnvloeden. Hiervoor hebben wij twee reflectiesessies georganiseerd. Een interne sessie, waarin alle betrokken onderzoekers de bevindingen met elkaar hebben besproken. Gevolgd door een externe sessie, waarbij we op basis van de inzichten uit de eerste sessie de bevindingen hebben besproken met de medewerkers van Project JA+. Op basis van de sessies hebben we de analyses aangescherpt.

Stap 5. Externe validatie

Tot slot hebben we inzichten opgehaald van buiten de Leidse regio. We hebben literatuuronderzoek uitgevoerd en verschillende landelijke experts en medewerkers van andere gemeenten geïnterviewd om te reflecteren op de bevindingen vanuit Leiden en lessen te trekken uit bevindingen elders. We hebben de geïnterviewden bevestigd over de aanpak die zij hanteren en de aspecten die in hun ogen bijdragen aan een succesvolle uitstroom uit de uitkering en bredere participatie van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Daarbij hebben we de bevindingen uit de gemeente Leiden voorgelegd en gevraagd om te reflecteren op de succesfactoren en knelpunten die in deze regio worden ervaren.

⁴ De polisadministratie is een register van het UWV met informatie over loon en arbeidscontracten met hierin gegevens van alle verzekerde werknemers in Nederland.



Project JA+: Intensieve begeleiding van uitkeringsgerechtigden met taalachterstand

Deel II

In deze evaluatie richten we ons op de effecten van VIA-pilot Project JA+. Hiertoe hebben we een reconstructie gemaakt van de belangrijkste elementen in de ontwikkeling en uitvoering van het traject en de overwegingen en verwachtingen hierbij.

Berenschot



2. Achtergrond

In 2009 is de gemeente Leiden vanuit het Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid begonnen met Project JA (jongeren op de arbeidsmarkt), een integrale aanpak van de jeugdwerkloosheid waarin jongeren naar de arbeidsmarkt of (terug) naar het onderwijs worden begeleid. Project JA begeleidt jongeren in de leeftijd tussen 18 en 27 jaar naar het onderwijs of naar een baan. De jongeren ontvangen een gepersonaliseerd traject waarbij wordt gekeken welke verschillende leefgebieden de jongeren belemmeren om naar school of aan het werk te gaan. Veel jongeren hadden extra begeleiding nodig om terug te kunnen keren naar het onderwijs. Dit betrof extra taalonderwijs, begeleiding in (multi)problematiek en begeleiding in andere leefgebieden.

De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude zien begin jaren 2010 in de Leidse regio steeds meer uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond, die de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen om een reële kans op de arbeidsmarkt te krijgen. De achtergrond en samenstelling van de doelgroep is divers. Deels gaat het om inwoners die hun inburgeringsplicht hebben afgerond, maar niet verder bemiddeld zijn. Maar het gaat ook om arbeidsmigranten uit lidstaten van de Europese Unie die voorheen tot het Oostblok behoorden (MOE-landen) en andere inwoners met Nederlands als tweede taal die onvoldoende opleiding en werkervaring hebben. Het lukt zeer beperkt om deze inwoners met bestaande re-integratietrajecten naar werk te begeleiden, omdat ze de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Na positieve ervaringen met Project JA, start de Leidse regio in 2013 voor deze groepen met het project JA+, een educatieaanbod waarin taal, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden centraal staan om de participatiemogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand te vergroten. In eerste instantie zijn de deelnemers voornamelijk jongeren, aansluitend bij de aanpak van jeugdwerkloosheid in Project JA, maar geleidelijk aan breidde de doelgroep zich uit naar uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond en een taalachterstand van alle leeftijden (tot aan de pensioengerechtigde leeftijd).

Toen in 2015 een grote groep statushouders richting de Leidse regio kwam, hebben de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude opdracht gegeven om een aanpak te ontwikkelen voor succesvolle integratie van statushouders in de Leidse regio. Hieruit is Project JAS ontstaan, een intensief educatief programma gericht op de integratie van statushouders met een bijstandsuitkering (leeftijd 18 tot 65 jaar). In 2019 is een evaluatie uitgevoerd naar de effecten en succesfactoren van begeleiding naar en in het onderwijs van statushouders met Project JAS.⁵

De voorliggende evaluatie richt zich specifiek op de inzet en effecten van Project JA+. Daarbij is benoemd wanneer in de opzet of uitvoering afstemming is met de andere JA-projecten.

⁵ <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voel#evaluaties-bestaande-werkwijzen--leiden-zoeterwoude-oegstgeest-en-leiderdorp>

3. Beoogde effecten

De Leidse regio heeft het volgende algemene doel voor Project JA+ geformuleerd⁶:

“Doel is het bevorderen van participatie (in brede zin) van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand.”

Hiermee sluit Project JA+ aan bij de bredere doelen die de regio heeft geformuleerd op het vlak van participatie en het sociaal domein, waarin respectievelijk wordt gesproken over ‘mogelijkheden voor iedereen om zich te kunnen ontwikkelen door middel van werk en participatie’,⁷ en een ‘samenhangend geheel aan activiteiten en voorzieningen dat ervoor zorgt dat iedereen de kans krijgt om naar vermogen mee te doen’.⁸

De activiteiten van Project JA+ zijn gericht op het creëren van mogelijkheden tot participatie, specifiek voor de groep uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Daarbij maakt de regio onderscheid naar twee doelstellingen:

1. *Het bevorderen van uitstroom uit de uitkering*

Op dit vlak is een concrete kwantitatieve ambitie vastgelegd voor de output van project JA+ op het vlak van uitstroom naar werk en economische onafhankelijkheid: ‘Per jaar stroomt 10% van de deelnemers aan JA+ uit de uitkering.’

2. *Het bevorderen van brede participatie*

Het gaat hierbij om activering in de meest brede zin van het woord: het vergroten van de mogelijkheden van deelnemers om mee te doen, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Hierbij benoemt de projectorganisatie vier aspecten, waarbij een kwalitatief beeld beschreven is van de doelstellingen voor deelnemers.

- a. *Taalvaardigheid*: deelnemers zijn in staat om in eenvoudige situaties in werk of leefomgeving en met mensen, mondeling redzaam te zijn. De deelnemers zijn dan in staat om in een gesprek op het werk of in het dagelijks leven de belangrijkste informatie te begrijpen.
- b. *Zelfredzaamheid*: deelnemers kunnen door taalacquisitie en het opdoen van reken- en computervaardigheden zelfstandiger opereren in de samenleving.
- c. *Werknemers- en digitale vaardigheden*: deelnemers zijn in staat om fundamentele werknemers- en digitale vaardigheden te integreren in hun leven en werk.
- d. *Maatschappelijke betrokkenheid*: deelnemers zijn geïnteresseerd in de Nederlandse samenleving en zijn intrinsiek gemotiveerd om hierin te participeren.

⁶ Werkplan JA+ 2020

⁷ Beleidsplan Werk en Participatie

⁸ Notitie op weg naar de toekomstige Sterke Sociale Basis

4. Veronderstelde werkzame mechanismen

Op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken met betrokkenen bij JA+ hebben we zeven mechanismen vastgesteld die volgens de gemeenten van belang zijn om de beoogde participatie van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand te kunnen bereiken. Deze mechanismen vormen voor de gemeenten het uitgangspunt voor de ontwikkeling en uitvoering van Project JA+ en de keuzes die daarbij zijn en worden gemaakt.

1. Taal als middel om activering te bereiken

Door taal(ontwikkeling) te koppelen aan werknemersvaardigheden, actualiteiten en wat er leeft bij deelnemers verwachten de Leidse gemeenten uitkeringsgerechtigden met taalachterstand te kunnen activeren richting werk en brede participatie.

Om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen, is het volgens de Leidse gemeenten nodig om actief de taalachterstand te verminderen, met gerichte trainingen die aansluiten bij het niveau en de leefwereld van de deelnemers. Door het taalaanbod te verbinden aan werknemersvaardigheden en de directe leefomgeving van de deelnemers kan de afstand tot werk en bredere participatie worden verkleind. Hierdoor kunnen deelnemers worden gemotiveerd om volwaardig mee te doen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij.

2. Laagdrempelige en persoonlijke begeleiding

De Leidse regio is van mening dat intensief en persoonlijk contact tussen deelnemers en de begeleiders en docenten doorslaggevend is voor een succesvolle aanpak. Wederzijdse inspiratie en onderlinge dynamiek tussen de medewerkers en deelnemers zorgt volgens de gemeenten voor positieve leer- en groeifactoren, waardoor ontwikkeling plaatsvindt en het makkelijker is voor de deelnemers om verantwoordelijkheid te nemen.

Het is volgens de Leidse regio belangrijk om te zorgen voor een veilige omgeving, waarin wordt gebouwd aan het vertrouwen van deelnemers in zichzelf en in de overheid en in de Nederlandse maatschappij. Door een band op te bouwen zijn problemen beter bespreekbaar en kunnen deelnemers beter worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheden.

3. Langdurig, maar niet vrijblijvend

Deelnemers hebben volgens de Leidse regio tijd en ruimte nodig om stappen te kunnen zetten in participatie. Tegelijkertijd moeten zij wel worden aangesproken op aanwezigheid, gedrag en houding. Door in de begeleiding het tempo van de deelnemers te volgen, maar hen tegelijkertijd aan te spreken op verantwoordelijkheid, verwachten de gemeenten de intrinsieke motivatie van deelnemers te kunnen stimuleren.

Veel uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond ontvangen al langere tijd een uitkering en zijn door beperkte beheersing van de Nederlandse taal en fysieke of psychische problematiek in een isolement geraakt. Het is daarom volgens de gemeenten van belang om deelnemers de tijd te geven om uit dat isolement te komen en meer perspectief te ervaren. Te veel vrijheid kan er echter voor zorgen dat er ook een gevoel van vrijblijvendheid ontstaat. Om dat te voorkomen is het van belang om deelnemers ook aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid.

4. Heldere verwachtingen

Door het managen van verwachtingen en creëren van positieve ervaringen verwacht de Leidse regio (verdere) teleurstellingen bij deelnemers te kunnen voorkomen en hen zo gemotiveerd te kunnen maken/houden om actief aan participatie te werken.

De gemeenten hebben de ervaring dat de verwachtingen bij uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond over wat er voor hen mogelijk is om op de arbeidsmarkt te komen vaak niet overeenkomen met de werkelijkheid. Een deel van de uitkeringsgerechtigden heeft (te) hoge verwachtingen over de mogelijkheden, op basis van eerdere functie of opleiding in het geboorteland, terwijl andere uitkeringsgerechtigden, mede door negatieve ervaringen, zeer weinig perspectief zien. Het is daarom volgens de gemeenten van belang om aandacht te besteden aan het managen van verwachtingen en creëren van positieve ervaringen.

5. Verbondenheid en veiligheid in vaste groepen

Educatie-aanbod in vaste groepen - passend bij werkervaring, opleiding en taalniveau van de deelnemers - moet zorgen voor een veilige basis om te leren en te delen.

De gemeenten zien dat uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond vaak het gevoel hebben dat ze er alleen voor staan. Ze vinden weinig aansluiting met andere inwoners en voelen zich soms onbegrepen. De gemeenten geloven dat het werken met vaste groepen ervoor kan zorgen dat deelnemers meer gelijkgestemden ontmoeten en zich meer op hun gemak voelen en daarmee beter aan taal- en andere vaardigheden kunnen werken.

6. Maatwerk in trajecten

Het afstemmen van les- en stage-aanbod op verschillende niveaus en het bieden van maatwerk in trajecten biedt volgens de gemeenten meer kansen voor deelnemers om zich te ontplooien naar hun mogelijkheden.

De groep uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond is divers. Zowel in leeftijd, opleidingsniveau als persoonlijke situatie. Het is volgens de gemeenten van belang om daar op in te kunnen spelen door aanbod af te stemmen op verschillende niveaus en maatwerk te bieden. De gemeenten zijn van mening dat de focus daarbij moet liggen op het bieden van kansen - zonder beperkingen te ontkennen – om deelnemers te stimuleren stappen te zetten in participatie.

7. Korte lijnen en goede samenwerking binnen en buiten de organisatie

Regelmatig overleg en korte lijnen in de organisatie is van belang om ervoor te zorgen dat deelnemers zo optimaal mogelijk worden begeleid, dat daarbij maatwerk kan worden geboden en dat snel kan worden geschakeld bij problematiek.

Er zijn meerdere organisaties en professionals betrokken bij de ondersteuning van uitkeringsgerechtigden, zowel als het gaat om het contact over de uitkering en re-integratie, als eventuele hulpverlening bij fysieke of psychische klachten, schulden of problemen in de gezinssituatie. Volgens de gemeenten is goede afstemming tussen de betrokken individuen en instanties van belang om snel te kunnen schakelen bij benodigde ondersteuning en passend aanbod te kunnen bieden voor de betreffende inwoners.

5. Project JA+

Op basis van de veronderstelde werkzame bestanddelen heeft de gemeente Leiden het Project JA+ vormgegeven en doorontwikkeld. In dit hoofdstuk beschrijven we de doelgroep, de opzet en de organisatie van het project.

5.1 Doelgroep

De primaire doelgroep van Project JA+ bestaat uit *inwoners met een migratieachtergrond die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen* om een reële kans op de arbeidsmarkt te krijgen. De achtergrond en samenstelling van de doelgroep is divers. Het gaat om inwoners die vaak al lange tijd een uitkering ontvangen (2-10 jaar of langer):

- Inwoners die hun inburgeringsplicht hebben afgerond, maar niet verder bemiddeld zijn.
- Inwoners uit lidstaten van de Europese Unie die voorheen tot het Oostblok behoorden (MOE-landen).
- Inwoners die onvoldoende opleiding en werkervaring en/of een problematische gezinssituatie hebben.
- Inwoners die aangemeld zijn voor een traject bij Re-integratie & Werkgeversdiensten (R&W), maar de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om in het traject R&W kansrijk te zijn.

Daarnaast richt Project JA+ zich op *inwoners die niet voldoen aan de Wet Taaleis*. Het gaat hierbij om deelnemers waarvan de mate van beheersing van de Nederlands taal onder referentieniveau 1F ligt. Het streven van de Leidse regio is om alle uitkeringsgerechtigden, die onder de Wet Taaleis vallen, een taalaanbod te doen.

5.2 Opzet

Project JA+ biedt een educatieaanbod waarin taal, werknemersvaardigheden en digitale vaardigheden centraal staan om de participatiemogelijkheden voor deelnemers te vergroten. De activiteiten werken opeenvolgend toe naar uitstroom richting werk, vrijwilligerswerk of andere vormen van participatie. Figuur 3 geeft de opzet van Project JA+ en de activiteiten daarbinnen schematisch weer. De deelname aan activiteiten en het tempo waarin dit plaatsvindt, verschilt per deelnemer en wordt bepaald op basis van een individueel plan van aanpak en het beoordelen en bespreken van de voortgang. Navolgend zijn de verschillende activiteiten nader beschreven.



Figuur 3. Schematische weergave opzet van Project JA+

Aanmelding

De trajectbegeleider van JA+ ontvangt van Werk & Inkomen van de gemeente Leiden (W&I), het Leidse re-integratiebedrijf (DZB) of regiogemeenten (Leiderdorp, Oegstgeest, Zoeterwoude) kandidaten die deel kunnen nemen aan taallessen. Klanten waarbij het vermoeden bestaat dat er sprake is van een lager NT2-niveau dan 1F worden door de klantmanager van W&I aangemeld bij mboRijnland voor een taaltoets. Indien uit de toets blijkt dat het niveau 1F niet op alle onderdelen (leesvaardigheid, schrijfvaardigheid, gespreksvaardigheid, spreekvaardigheid en luistervaardigheid) is behaald, dan dient de klant een bereidheidsverklaring te ondertekenen waarin hij verklaart bereid te zijn om de vaardigheden in de Nederlandse taal te verwerven. De klant wordt dan aangemeld bij JA+. Een trajectbegeleider van Project JA+ is verantwoordelijk voor monitoring en aanmelding van de toetsing. Een klant kan ook aangemeld worden vanuit DZB. Dit kan direct na de intake, wanneer blijkt dat de klant beter op zijn plaats is bij Project JA+, maar ook tijdens het re-integratietraject bij DZB, wanneer naar voren komt dat de klant de Nederlandse taal nog onvoldoende beheerst. In dat geval wordt geen taaltoets afgenomen in het kader van de Wet Taaleis.

Intake

Na de aanmelding volgt een uitgebreid intakegesprek, waarbij het heden, verleden en de toekomstverwachtingen van de klant centraal staan. De trajectbegeleider van Project JA+ stelt daarbij vast of de klant daadwerkelijk in aanmerking komt voor het project. Wanneer dat het geval is, dan wordt op basis van de intake een plan van aanpak opgesteld waarin taallessen en andere activiteiten zijn opgenomen.

Individuele begeleiding

Gedurende het gehele programma worden deelnemers op individuele basis begeleid door een trajectbegeleider van Project JA+. Tweemaal per jaar vindt een evaluatie plaats in samenwerking met docenten waarin de vorderingen van de deelnemer centraal staan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van evaluatieformulieren. De docent bespreekt de vorderingen ook op individuele basis met de deelnemer. Deelnemers die onder de Taalwet vallen, worden in samenwerking met mboRijnland getoetst op taalvaardigheid.

Taalgroepen

Tweemaal per jaar starten taalgroepen op maximaal acht niveaus. Deelnemers starten op deze momenten in de taalgroep die het beste aansluit bij hun werkervaring, opleiding in eigen land en niveau van beheersing van de Nederlandse taal. Tot die tijd worden nieuwe deelnemers geplaatst in een instroomgroep. Voor deelnemers die al langer deelnemen en in een taalgroep zitten, wordt op deze momenten op basis van de tussentijdse evaluatie gekeken of doorstroom naar een hogere groep mogelijk is. De wisselmomenten zijn beperkt gehouden om onrust, veroorzaakt door constante instroom van nieuwe deelnemers in de taalgroepen, te voorkomen. De groepen bestaan uit maximaal vijftien deelnemers. Taallessen vinden tweemaal per week plaats en duren twee uur. Het doel van de lessen is om het taalniveau van deelnemers te verbeteren, zodat zij beter zijn toegerust op betreding van de arbeidsmarkt. Hiertoe is de inhoud van de lessen gericht op het vergroten van de woordenschat, mede specifiek gericht op de werkvloer, en verbetering van de spreekvaardigheid.

Uitspraaktraining

Voor deelnemers met uitspraakproblemen, zoals het niet kunnen uitspreken van specifieke klanken, is een uitspraaktraining beschikbaar. Daarin worden uitspraakproblemen, die vaak samenhangen met verschil tussen de Nederlandse taal en de moedertaal, in kaart gebracht en worden klanken op woord-, zins- en tekstniveau getraind. Daarbij wordt ook gekeken naar aspecten als de non-verbale communicatie (oogcontact, mimiek, lichaamshouding) en onzekerheid bij het spreken. Verwijzing vindt via de trajectbegeleider van Project JA+ plaats, meestal op aanvraag van docenten. Ook vragen cursisten soms zelf of ze uitspraaktraining kunnen krijgen. De groepen bestaan uit maximaal vijf deelnemers, meestal afkomstig uit dezelfde taallesgroep met een min of meer vergelijkbare taalachtergrond. Dit, zodat een optimale aansluiting mogelijk is.

Zoveel mogelijk worden thema's gekoppeld aan de taallessen. De duur van de uitspraaktraining verschilt per deelnemer, afhankelijk van taalachtergrond en leerbaarheid van een cursist. Gemiddeld duurt de uitspraaktraining twee periodes.

Digitale vaardighedenmodule

Sommige deelnemers bezitten weinig of geen digitale vaardigheden. Dit kan problemen opleveren bij het vinden van een baan, omdat zij onvoldoende vaardig zijn in het vinden van vacatures via internet, het maken van een cv en het schrijven van een sollicitatiebrief. Voor deze deelnemers is de digitale vaardighedenmodule 'Klik en Tik' beschikbaar, waarin eenvoudige computervaardigheden worden onderwezen.

Op weg naar taalstage

Deelnemers waarvan het taalniveau toereikend is, worden aangemeld voor de training 'Op weg naar taalstage'. Deze training, die eenmaal per week plaatsvindt, is specifiek gericht op het vergroten van werknemersvaardigheden en sollicitatievaardigheden. Onderdelen die aan bod komen zijn het opbouwen en onderhouden van netwerken, het bepalen van stagevoorkeuren, het maken van een actueel cv en het trainen van sollicitatiegesprekken.

Taalstage

Na de training 'Op weg naar taalstage' worden deelnemers begeleid naar een taalstage. Daar kunnen deelnemers 8 tot 24 uur per week werkervaring opdoen, hun taalniveau in de praktijk verbeteren en hun netwerk vergroten om een grotere kans te krijgen op de arbeidsmarkt. Voor de deelnemers is de taalstage een kans om kennis te maken met de mores van het werken in een (Nederlands) bedrijf en ervaring op te doen om zo gericht naar vacatures te kunnen zoeken. Aansluitend bij de re-integratieverordering Participatiewet heeft de taalstage een periode van drie maanden. De stage kan na deze periode in overleg met de deelnemer en organisatie worden verlengd, wanneer er voldoende leerdoelen zijn.

Werkgroep

Wanneer de taalstage positief is afgerond en de deelnemer wordt ingeschat als 'job ready', dan wordt deze door een stagebegeleider en een jobhunter begeleid richting werk of, indien relevant, een garantiebaan. Tot het moment dat een (duurzame) plek is gevonden, worden deelnemers geplaatst in de Werkgroep. Doel van deze groep is om de deelnemers in de actiestand te houden richting werk en hen actief te laten werken aan het verbeteren van het taalniveau. Deelname aan de Werkgroep is gesteld op maximaal één jaar.

Terugmelding W&I

Als bij de taalstage blijkt dat een deelnemer na een of twee stageperiodes nog niet 'job ready' is, dan wordt deze teruggemeld bij W&I. Het gaat meestal om deelnemers met fysieke of mentale belemmeringen of om deelnemers bij wie geen taalvorderingen merkbaar zijn. Bij hen is de kans zo gering dat zij een baan vinden, dat een zogenoemde tegenprestatie voor de uitkering voldoende is. Mogelijk kunnen deze deelnemers bij (vrijwilligers)organisaties alsnog werk verrichten. In overleg met, en na akkoord van, de klantmanager van W&I kan JA+ bemiddeling naar vrijwilligerswerk uitvoeren.

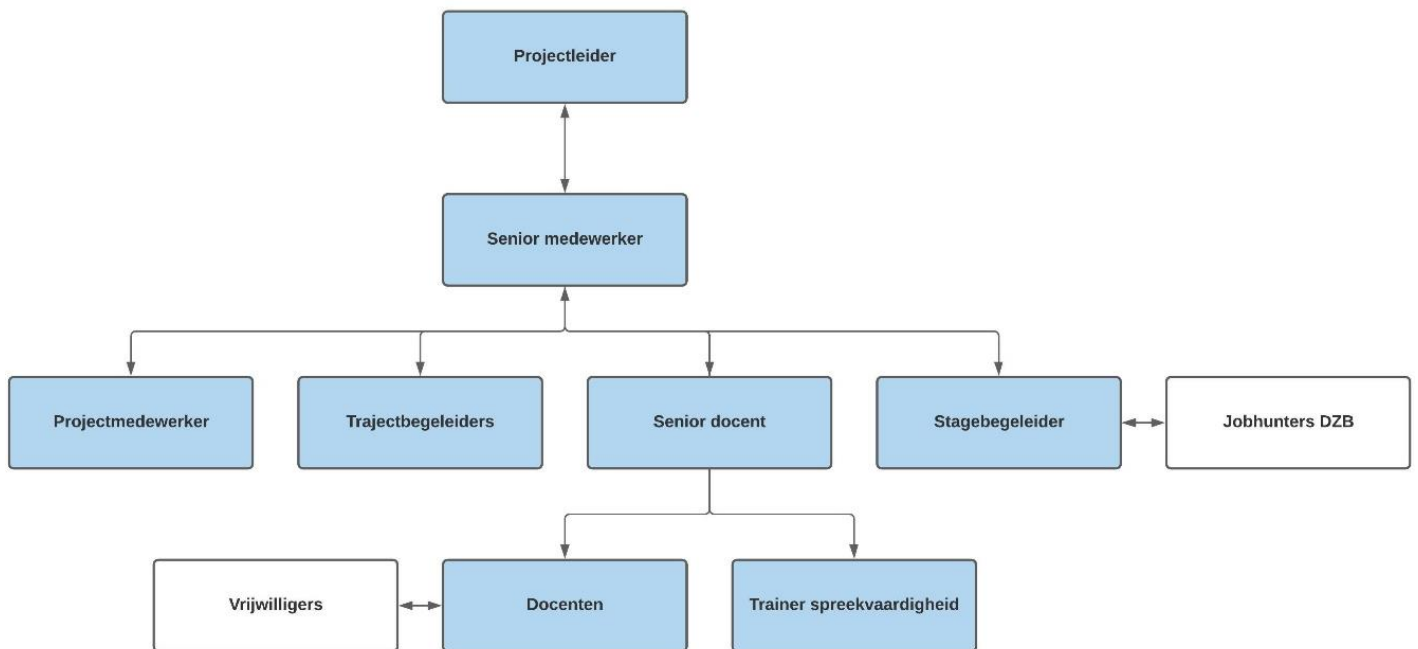
Participatiegroep

Voor deelnemers die geen taalvordering meer maken of waar om andere redenen duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt geen realistisch perspectief is, wordt gezocht naar vrijwilligerswerk. Deze deelnemers worden geplaatst in de Participatiegroep. Het programma is didactisch afgestemd op de lage leerbaarheid van de deelnemer, waarbij vooral wordt gewerkt met activerende werkvormen. De groep blijft maximaal een half jaar bij elkaar, waarbij deelnemers starten met twee keer per week les over persoonlijke, sociaal en werkgerelateerde thema's. Na enige tijd wordt dit afgebouwd. Einddoel is dat de deelnemer duurzaam vrijwilligerswerk vindt die hij of zij ook na de cursus behoudt.

5.3 Organisatie

Project JA+ wordt deels gefinancierd met ESF-middelen en deels met middelen vanuit het regionale educatiebudget dat via de centrumgemeente Leiden in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs ter beschikking wordt gesteld. Met name in de beginfase is de financiering vanuit ESF belangrijk geweest om JA+ als nieuw en extra aanbod te ontwikkelen en te organiseren. Zonder het ESF-budget was het traject zeer waarschijnlijk niet gestart. Inmiddels is JA+ minder afhankelijk van het ESF-budget, omdat het ook uit andere middelen, zoals de WEB-gelden, wordt gefinancierd. Het programma blijft echter afhankelijk van financiering uit andere budgetten. Het is (nog) niet vast onderdeel van de begroting.

De activiteiten van JA+ worden door een aparte projectorganisatie uitgevoerd, in opdracht van het cluster Participatie en Maatschappelijke Ontwikkeling/Werk & Inkomen. Het team is gehuisvest bij DZB in Leiden en bestaat uit een projectleider, een senior medewerker, twee trajectbegeleiders, een stagebegeleider, een projectmedewerker, docenten en trainers. Daarnaast werkt het team nauw samen met jobhunters van DZB voor het zoeken naar passende stageplaatsen en (vrijwilligers)werk en de toeleiding van deelnemers. Het team is in figuur 4 schematisch vormgegeven. Navolgend zijn de verschillende functies nader toegelicht.



Figuur 4. Schematische weergave opzet van Project JA+

Projectleider

De projectleider is eindverantwoordelijk voor Project JA+. Zij stelt de koers van het project en de inzet van personeel vast. Daarnaast maakt zij overkoepelende afspraken en legt verbinding met andere projecten. De projectleider is ook verantwoordelijk voor de begroting en de aanvraag en verantwoording van financiering.

Projectmedewerker/administratief medewerker

De projectmedewerker is verantwoordelijk voor secretariële en facilitaire werkzaamheden voor Project JA+ en ondersteunt de projectleiding en medewerkers hiermee. De projectmedewerker verzorgt de deelnemersadministratie van project JA+ (instroom, uitstroom, aan- en afwezigheid) en stelt in overleg met docenten de lesroosters van de trainingen op. Ook zorgt zij voor de organisatie van overleg en het registreren en archiveren van documentatie. Eenmaal per kwartaal en jaarlijks levert de projectmedewerker managementinformatie op. Daarnaast is zij (telefonisch) aanspreekpunt voor deelnemers, docenten en externe partners.

Senior medewerker

De senior medewerker is verantwoordelijk voor de coördinatie en de uitvoering van project JA+ en vervangt de projectleider bij afwezigheid. In samenwerking met DZB R&W is zij verantwoordelijk voor de begeleiding van deelnemers naar werk of stage. De senior medewerker zorgt voor de dagelijkse aansturing van trajectbegeleiders, stagebegeleiders en docenten, inclusief P&O-werkzaamheden en het vaststellen van roosters.

Trajectbegeleiders

Twee trajectbegeleiders zijn verantwoordelijk voor de individuele begeleiding van deelnemers. Zij zorgen voor de selectie en intake van deelnemers, ondersteunen en stimuleren deelnemers tijdens het traject en zorgen voor afstemming en overdracht met andere professionals in en buiten het traject.

Bij aanmelding van nieuwe potententiele deelnemers screenen de trajectbegeleiders de aanmelding, voeren zij een intakegesprek en stellen ze vast of kandidaten geschikt zijn om deel te nemen aan een traject bij Project JA+. Waar van toepassing zorgen zij voor monitoring van de taaltoets, de toepassing van de Wet Taaleis en het bespreken van de resultaten met deelnemers. De trajectbegeleiders bepalen het einddoel van het traject voor deelnemers en monitoren de vorderingen van de deelnemers. De trajectbegeleider draagt, in samenwerking met docenten en stagebegeleider, zorg voor de plaatsing van deelnemers in het traject en overlegt met instanties zodat het traject aansluit op de persoonlijke situatie van de deelnemer. De trajectbegeleider heeft hiertoe periodiek en bij specifieke aanleiding overleg met docenten en stagebegeleider over de houding, motivatie en vorderingen van deelnemers. Periodiek en bij specifieke aanleiding voeren ze gesprekken met deelnemers over de voortgang en eventuele belemmeringen zoals psychische of lichamelijke problematiek of problemen in de thuissituatie. Waar nodig koppelen de trajectbegeleiders de deelnemers aan hulpverleners en/of onderzoeken zij de mogelijkheden voor aangepaste stage-/werkplekken met de stagebegeleider van JA+ en jobhunter van DZB.

De trajectbegeleiders stimuleren deelnemers zodat zij (weer) volledig of aangepast kunnen deelnemen aan het traject en bespreken consequenties als deelnemers zich onvoldoende inspannen. De trajectbegeleiders verdelen de caseload van deelnemers. Een van de twee trajectbegeleiders verzorgt samen met de stagebegeleider ook de training Onderweg naar Taalstage. De andere trajectbegeleider organiseert naast de reguliere werkzaamheden ook de participatieverklaring voor gezins- en overige migranten en is hiervoor aanspreekpunt in de regio voor niet-uitkeringsgerechtigden.

Stagebegeleider

De stagebegeleider zoekt passende stages/vacatures en begeleidt deelnemers richting een taalstageplaats of vrijwilligerswerk. De stagebegeleider is zowel verantwoordelijk voor de voorbereiding en de begeleiding bij de taalstage, alsmede het bemiddelen naar het bedrijf dat de stage aanbiedt. De stagebegeleider registreert en rapporteert de voortgang van deelnemers en heeft hierover regelmatig contact met de trajectbegeleiders en docenten. De stagebegeleider onderhoudt contacten met werkgevers en stagebedrijven en werkt samen met medewerkers van onder andere het Team Garantiebanen, re-integratie en werkgeversdiensten, DZB, UWV en trajectbegeleiders Werk en Inkomen. De stagebegeleider verzorgt daarnaast samen met een van de trajectbegeleiders de training 'Op weg naar Taalstage', en samen met een jobhunter van DZB 'de Werkgroep', waarbij de stagebegeleider met name de rol heeft van coach op het taalkundige en persoonlijke vlak (doorlopende lijn van begeleiding).

Jobhunter DZB

Het projectteam en in het bijzonder de stagebegeleider werkt nauw samen met een jobhunter van DZB R&W. De jobhunter zoekt en creëert passende werkplekken voor deelnemers van JA+ en maakt hierbij gebruik van het werkgeversnetwerk en de vacatures van DZB. Daarnaast verzorgt de jobhunter met de stagebegeleider de Werkgroep, waarbij de jobhunter zich met name richt op factoren die te maken hebben met solliciteren en werk.

Senior docent

Een senior docent zorgt, samen met de andere docenten, voor de inhoudelijke ontwikkeling van de programma's. Zij beschrijft een up-to-date groepsprofiel, gerelateerd aan de uitgangspunten van JA+ en ondersteunt docenten bij het ontwikkelen van een passend programma, waaronder lesmateriaal en werkvormen. Daarnaast functioneert de senior docent zelf ook als docent.

Docent

De docenten verzorgen taallessen en ontwikkelen met de senior docent en trainer spreekvaardigheid een programma dat bijdraagt aan de verhoging van het taalniveau van de deelnemers. De docenten creëren een positieve, veilige leeromgeving, met aandacht voor de interculturele (taal)aspecten en het opsporen van hiaten in kennis van deelnemers. De docenten evalueren en bespreken de vorderingen en geven feedback op houding en reactie van deelnemers in de les. Waar nodig spreken docenten deelnemers aan op afwezigheid, inzet en motivatie en hebben zij hierover afstemming met de trajectbegeleiders.

Trainer spreekvaardigheid

De trainer spreekvaardigheid verzorgt trainingen gericht op het spreken (klankvorming, accentlegging, ritme en melodie e.d.) luisteren, verwoorden van gedachten en ook non-verbale aspecten als lichaamshouding en oogcontact. Zij heeft hierover afstemming met docenten en de trajectbegeleiders.

Vrijwilligers

Tijdens de lessen of als mentor voor een deelnemer kunnen vrijwilligers ingezet worden.

6. De Leidse context

Afhankelijk van de context waarin een re-integratie interventie wordt ingezet kan deze verschillende effecten of uitkomsten hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de regionale arbeidsmarkt of breder beleid van de gemeente als het gaat om werk & participatie en taalontwikkeling. Ook groepsdifferentiatie kan invloed hebben op effecten; voor de ene persoon werkt een interventie beter dan voor een ander. In dit hoofdstuk beschrijven wij de Leidse context waarbinnen project JA+ wordt aangeboden.

6.1 De arbeidsmarkt in de Leidse regio

Ontwikkelingen tot COVID-19: groei in werkgelegenheid, maar niet iedereen profiteert

Overeenkomstig de landelijke ontwikkelingen was er in de periode voor de COVID-19-pandemie ook in de regio Leiden een stijgende lijn zichtbaar als het gaat om baankansen en werkgelegenheid. Begin 2019 heeft de gemeente een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de uitvoering van de Participatiewet in Leiden. Hieruit kwam naar voren dat het goed gaat met de werkgelegenheid in Leiden: de economie groeit, bedrijven trekken naar de stad en de vraag naar personeel is hoog. Uit onderzoek van het UWV blijkt dat in 2019 binnen de regio Holland Rijnland de meeste banen te vinden waren in de sector zorg en welzijn, gevolgd door detailhandel, industrie, onderwijs en groothandel. Als gevolg nam in verschillende sectoren de krapte aan personeel op de arbeidsmarkt toe, met name in het spectrum van de brede techniek, zorg, onderwijs en enkele horecaberoepen. Tegelijkertijd valt op dat een bepaalde groep mensen langs de zijkant blijft staan. Deze groep kenmerkt zich door een steeds groter wordende afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee was er sprake van een opvallende paradox in de arbeidsmarktontwikkelingen: enerzijds nam de spanning toe, waardoor vacatures moeilijk vervulbaar zijn. Anderzijds gold dat bepaalde groepen nog steeds moeite hadden hun weg te vinden naar arbeid. Een specifiek punt van zorg is het niet-duurzame karakter van gerealiseerde plaatsingen bij deze groepen; een groot deel van de geplaatste kandidaten met afstand tot de arbeidsmarkt verliest binnen een jaar weer de baan. Volgens het UWV vraagt dit om een switch naar een meer 'vraaggerichte aanpak' richting werkgevers en initiatieven die bijdragen aan de kansen voor kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt (zie §6.2).

Effecten COVID-19: negatieve effecten vallen relatief mee en zijn beperkt tot specifieke sectoren

Door de COVID-19-pandemie daalde in 2020 landelijk gezien het aantal banen van werknemers in loondienst. Ook in de Leidse regio en Holland Rijnland heeft de pandemie de werkgelegenheid negatief beïnvloed, maar ten opzichte van veel andere regio's vallen de effecten relatief mee. Met name in de eerste maanden na de virusuitbraak kromp het aantal banen flink, daarna was er al geleidelijk herstel waar te nemen. In een jaar tijd daalde het aantal banen met 0,8% naar 263.200 ten opzichte van een landelijk gemiddelde daling van 1.2%. Dit is mede te verklaren door het relatief hoge aantal banen in de collectieve sector in de regio Holland Rijnland. Verder is duidelijk te zien dat het effect dat de COVID-19-crisis gehad heeft op de werkgelegenheid erg sectorafhankelijk is. Zo zijn sectoren als uitzendbureaus en horeca qua werkgelegenheid hard getroffen, maar zijn er ook sectoren waarin de werkgelegenheid gelijk bleef of zelfs toenam, zoals bij de zorg, het openbaar bestuur, het onderwijs en de detailhandel. Vooral in ziekenhuizen en de verpleging, verzorging en thuiszorg nam de werkgelegenheid toe. Ook de bouw en ict maakte een groei door in tijden van COVID-19. Inzoomend op specifieke banen worden in 2021 door het UWV verpleegkundigen/verzorgers, loodgieters/elektriciens, timmermannen/interieurbouwers, monteurs, vrachtwagenchauffeurs, hoveniers, verkopers, developers en leerkrachten in het basisonderwijs als kansrijke beroepen aangemerkt (UWV, 2021).

Er is nog beperkt zicht op de impact van COVID-19 op de baankansen van inwoners met een migratieachtergrond in de Leidse regio en Holland Rijnland. Het eerste beeld uit interviews in dit onderzoek is dat deze groep harder wordt getroffen dan autochtone Nederlanders. Dat beeld komt overeen met landelijk onderzoek van Atlas voor gemeenten uit 2020, dat laat zien dat de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond in de COVID-19-crisis is verslechterd ten opzichte van de mensen zonder migratieachtergrond. Verder laat dit onderzoek zien dat dit met name het geval is in sectoren die relatief hard geraakt worden door de crisis. In de horeca is het aandeel mensen zonder migratieachtergrond met een WW-uitkering bijvoorbeeld gestegen van 0,9 naar 4,5 procent, terwijl voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond werkzaam in deze sector het percentage met een WW-uitkering steeg van 0,8 naar 6,0 procent. Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar in de sectoren cultuur, sport en recreatie en zakelijke dienstverlening (onder andere uitzendwerk) en handel.

6.2 Breder beleid

Het aanbod van Project JA+ maakt onderdeel uit van een bredere inzet van de gemeente Leiden en de regio gericht op het bevorderen van werk en participatie en het bestrijden van laaggeletterdheid.

6.2.1 Werk & participatie

In haar beleidsplan werk en participatie 2019-2023 heeft de gemeente de ambitie geformuleerd dat alle Leidenaren naar vermogen participeren, bij voorkeur in een reguliere en betaalde baan. Kort geformuleerd, 'Iedereen Werk'. Om deze ambitie te realiseren heeft de gemeente lokaal en binnen de arbeidsmarktregio een aanpak uitgewerkt, waarbij drie impactgebieden zijn benoemd. In de volgende tabel is de inzet kort samengevat.

Tabel 1. Leidse aanpak werk en participatie 2019-2023: overzicht impactgebieden en inzet

Impactgebieden	Inzet
Stimuleren werkgelegenheid in kansrijke sectoren gericht op het realiseren van duurzame inclusieve arbeidsplaatsen	
Werkgeversdienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Marktbewerkingsplan Holland Rijnland. Werkgelegenheidsprojecten door brancheteams • Faciliteren en organiseren van regionale samenwerking (EBZ, Economie071) • Ontsluiten bestanden en verbeteren wederzijdse beeldvorming werkgevers-werkzoekenden
Sociale economie	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet Social Return on Investment (SROI) bij aanbestedingen • Faciliteren en organiseren van MVO-platforms, workshops en events, gericht op ontmoeting, kennisdeling en bekendheid geven aan maatschappelijke uitdagingen • Bevorderen van sociaal ondernemerschap met vernieuwd concept Eureka! • Invulling geven aan inclusief werkgeverschap van gemeente door arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen voor specifieke doelgroepen
BBz en parttime ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteuning aan mensen die vanuit een uitkeringssituatie zelf willen ondernemen en gevestigde ondernemers die wegens omstandigheden hun bedrijf moeten beëindigen
Betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt gericht op het benutten van de scholingskansen en verkleinen mismatches	
Kennisstad Leiden	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren trajecten om de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt te verbeteren. Bijvoorbeeld versterken van techniek onderwijs of aanpak lerarentekort • Uitvoering van de Leidse Educatieve Agenda
Taalonderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbod van re-integratietrajecten met taalonderwijs vanuit Project JA+ • Gesubsidieerde taallessen bij NL-educatie
Praktijkleren	<ul style="list-style-type: none"> • Pilot Praktijkleren voor het PrO/VSO-onderwijs (Boris-aanpak) • Aanbod van reguliere leerwerktrajecten door DZB
Verbeteren van de dienstverlening gericht op het optimaliseren van de werk- en participatievoorzieningen	
Aanvraag, intake en diagnose	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet van inkomensvoorzieningen • Invoering diagnostisch systeem, zodat klanten beter in beeld worden gebracht • Invoering methodisch werken bij klantmanagers

Impactgebieden	Inzet
Matching en re-integratie	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet van re-integratie instrumenten voor doelgroepen om werkzoekenden zo snel mogelijk naar werk te begeleiden (traject naar (garantie)baan, loonkostensubsidie, jobcoaching, etc.) • Bemiddeling en matching naar werk namens het Werkgeversservicepunt Holland Rijnland • Aanbod beschutte werkplekken • Project JA. Begeleiding jongeren, waarbij oplossingen worden gezocht voor de problemen die een belemmering vormen om deel te nemen aan onderwijs of om aan het werk te gaan • Project JAS. Educatief programma voor statushouders gericht op participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt
Ontwikkeling DZB Leiden	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking (door)ontwikkeling visie 'Iedereen Werk' bij het (re-integratie)bedrijf
Sociale activering en participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale activeringstrajecten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt • Project DOOR. Activering van mensen met een uitkering die een geïsoleerd leven leiden • Wijkgericht werken. Verbinding van wijkaanpak, waarbinnen welzijnsactiviteiten plaatsvinden, aan bijstandsverlening, schuldhulpverlening en re-integratie • Wijkleerbedrijf. Aanbod van leerwerktraject waarin praktijkverklaringen worden behaald

Binnen de bredere aanpak van Werk & Inkomen is Project JA+ een van de trajecten die wordt aangeboden gericht op inzet van taalonderwijs om de kansen op werk te vergroten.

Bij de (door)ontwikkeling en uitvoering van Project JA+ wordt nauw samengewerkt met DZB R&W. Zowel waar het gaat om de toeleiding naar het traject of andere trajecten en de begeleiding naar werk. Op casusniveau vindt maandelijks overleg plaats tussen JA+ en R&W. Gedurende het traject van JA+ kan er altijd een aanleiding zijn om een kandidaat rechtstreeks te laten instromen in een traject van R&W. Bijvoorbeeld als gaandeweg blijkt dat extra opleiding of begeleiding noodzakelijk is. Of wanneer men in aanmerking lijkt te komen voor een garantiebaan of beschutte werkplek. Deze groep mensen volgt een traject bij R&W, eventueel naast de taallessen van JA+.

Met NLEducatie, die door de gemeente gesubsidieerde taallessen aanbiedt, zijn werkafspraken gemaakt over samenwerking, kennisoverdracht en wederzijdse toeleiding. Zo is overeengekomen dat alfabetiseringsgroepen een eerste start maken bij NLEducatie, waarbij zij na een jaar de mogelijkheid hebben om in te stromen bij Project JA+. Terwijl deelnemers met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt na afronding van hun jaartraject bij NLEducatie juist worden overgedragen aan Project JA+.

6.2.2 Aanpak laaggeletterdheid

Om laaggeletterdheid in de regio Holland Rijnland aan te pakken, heeft de gemeente zich samen met veertig andere organisaties aangesloten bij het Bondgenootschap Geletterdheid. In het bondgenootschap participeren onder meer lokale overheden, bibliotheken, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, taalbureaus, werkgevers(organisaties) en zorg- en welzijnsinstellingen. Met een eerste convenant in 2013 en hernieuwd convenant in 2017 hebben de betrokkenen vastgelegd dat zij een duurzame samenwerking tot stand willen brengen tussen organisaties die laaggeletterdheid herkennen en signaleren en de regionale taalaanbieders. In het convenant hebben de betrokken organisaties de concrete ambitie opgesteld om laaggeletterdheid met 20% te verlagen. Om dit te realiseren is een regiobreed uitvoeringsplan opgesteld, waarin acht actiepunten zijn benoemd waarop de bondgenoten zich inzetten:

1. Alle bondgenoten organiseren workshops 'Herkennen en Doorverwijzen' voor hun medewerkers.
2. De verschillende aanbieders van formele en non-formele educatie werken aan een ketenaanpak door een taalnetwerk op te bouwen.
3. De methodiek van Taal voor het Leven wordt ingezet door de Taalhuizen.
4. De aanpak van laaggeletterdheid sluit aan bij regionaal en lokaal beleid en wetgeving.
5. De bondgenoten vereenvoudigen hun communicatiematerialen.
6. Werkgevers(organisaties) worden betrokken bij de aanpak van laaggeletterdheid.
7. De aanwas van laaggeletterdheid wordt gestopt door het voorkomen van laaggeletterdheid bij kinderen.

8. Het Bondgenootschap organiseert bijeenkomsten om de aanpak van laaggeletterdheid te agenderen en kennis hierover te delen.

De inzet van de bondgenoten op de actiepunten is verschillend en hangt af van hun betrokkenheid, verantwoordelijkheden en budgetten. De inzet van de gemeente Leiden richt zich met name op de financiering van taalhuizen, het aansluiten bij regionaal en lokaal beleid en het betrekken van werkgevers(organisaties).

Voortbouwend op het uitvoeringsplan van het Bondgenootschap hebben de gemeenten in Holland Rijnland voor de beleidsperiode 2020-2024 een regionaal programmaplan opgesteld voor een integrale aanpak van laaggeletterdheid. Een belangrijk uitgangspunt voor de gemeenten is dat beschikbare middelen worden ingezet voor de meest kwetsbare mensen in de samenleving, bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden, werkenden met een minimuminkomen, jongeren zonder startkwalificatie, laagtaalvaardige ouders en mensen in een sociaal isolement. Hiertoe worden verbindingen met relevante beleidsterreinen, zoals werk en inkomen, onderwijs, gezondheid, welzijn en WMO gelegd. De gemeenten zetten hiervoor vijf actielijnen uit met verschillende acties genoemd om doelstellingen te bereiken.

1. *De eigen rol van de gemeente*; in de aanpak van laaggeletterdheid heeft de gemeente een voorbeeldfunctie en moet, om andere partners te inspireren, actief uitdragen dat de aanpak van laaggeletterdheid prioriteit heeft.
2. *Werk en participatie*; als je informatie niet goed begrijpt, is de kans groot dat je minder zelfredzaam en minder actief bent, zowel op de arbeidsmarkt als in het algemeen in de samenleving. Iedereen moet kunnen meedoen in de maatschappij.
3. *Armoede en schulden*; armoede, schulden en laaggeletterdheid gaan vaak hand in hand. Laaggeletterdheid is een belemmering om uit de armoede te komen.
4. *Het voorkomen van laaggeletterdheid bij kinderen en het verbeteren van ouderbetrokkenheid*; kinderen van laaggeletterde ouders lopen een groter risico om zelf later ook laaggeletterd te worden. Het bereiken van kinderen van laaggeletterde ouders en de ouders zelf is dan ook essentieel. De vicieuze cirkel moet doorbroken worden.
5. *Gezondheid en welzijn*; informatie over gezondheid, gezondheidsrisico's en een gezonde levensstijl moet voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn.

Project JA+ vormt een van de activiteiten die worden ingezet om verbinding te maken tussen taalontwikkeling en werk en inkomen.

6.3 Kenmerken van de deelnemers

Op basis van het deelnemersbestand van Project JA+ hebben we de instroom en kenmerken van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand in kaart gebracht. Daarbij baseren we ons op de deelnemers aan het programma in de periode 2017-2018, omdat deze groep het programma volledig heeft (kunnen) doorlopen voor de uitbraak van COVID-19.

6.3.1 Instroom

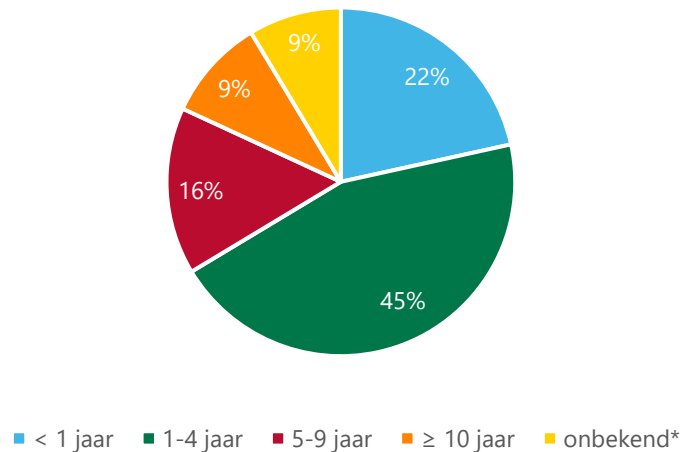
In de periode 2017-2018 hebben in totaal 116 uitkeringsgerechtigden deelgenomen aan Project JA+. In tabel 2 is weergegeven hoe zij verspreid zijn over de instroomjaren.

Tabel 2. Aantal deelnemers JA+ naar jaar van aanvang van het traject

Jaar	Aantal deelnemers
2017	68
2018	48
Totaal	116

Bijstandsuitkering

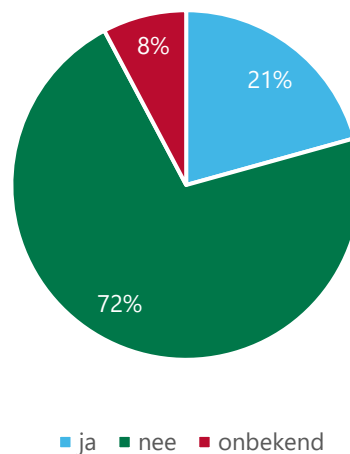
Figuur 5 geeft weer hoe lang deelnemers een bijstandsuitkering ontvingen voor de deelname aan het programma. Bijna de helft zat tussen de één en vijf jaar in de bijstand. Vijfentwintig personen (22%) ontvingen minder dan een jaar bijstandsuitkering voordat zij startten aan het programma. Van deelnemers uit omliggende gemeenten is de startdatum van de bijstandsuitkering niet bekend. Dit betreft 9 procent van de deelnemers.



Figuur 5. Duur bijstand voor aanvang van het traject (*deelnemers aan JA+ uit omliggende gemeenten), n=116

Werkloosheidsuitkering

Figuur 6 geeft de doorstroom weer vanuit de Werkloosheidsuitkering (WW). Het grootste deel van de deelnemers is niet afkomstig uit de WW (72%). Voor 24 deelnemers (21%) is dat wel het geval.



Figuur 6. Doorstroom vanuit de WW, n=116

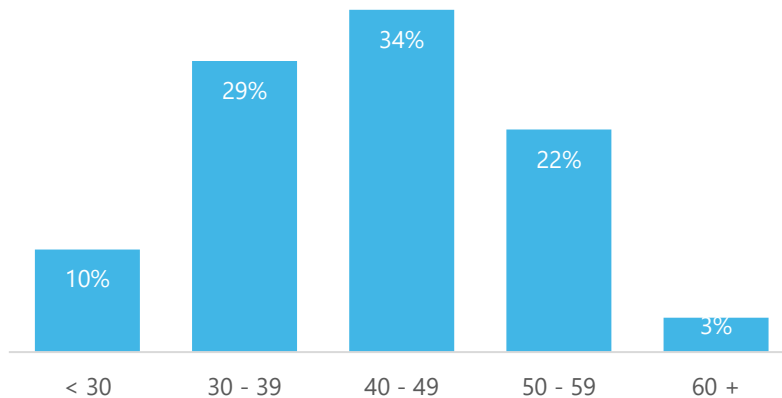
6.3.2 Achtergrondkenmerken

Geslacht

Aan het traject hebben in de periode 2017 en 2018 iets meer vrouwen (aantal 65, 56%) deelgenomen dan mannen (aantal 51, 44%).

Leeftijd

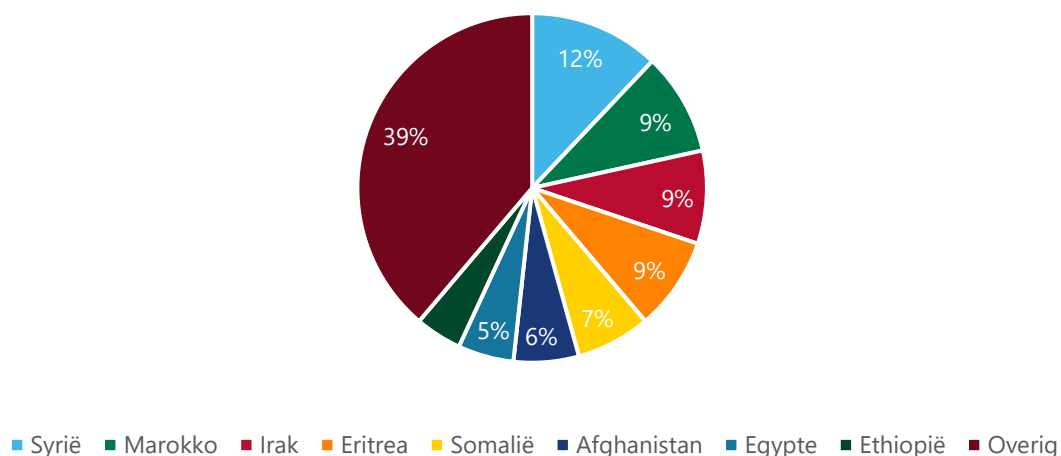
In figuur 7 is de leeftijdsverdeling weergegeven van de deelnemers aan Project JA+. Ongeveer een derde is veertiger op het moment dat zij aan het programma starten. Iets minder deelnemers zijn dertiger (29%).



Figuur 7. Leeftijdsverdeling deelnemers, n=116

Geboorteland

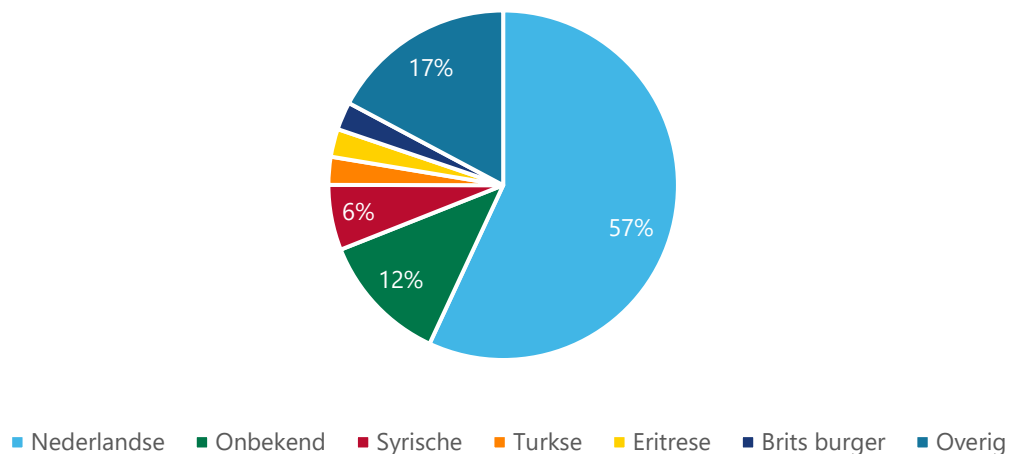
Er hebben in 2017 en 2018 mensen uit 32 verschillende geboortelands deelgenomen aan het project. In figuur 8 zijn de geboortelands met de grootste aantallen deelnemers weergegeven. Het grootste percentage deelnemers aan het traject is geboren in Syrië (12%). Verder is er een groot percentage deelnemers geboren in Marokko (9%), Irak (9%), Eritrea (9%) en Somalië (7%). Tot de categorie overig (39%) behoren bijvoorbeeld China, Nepal, Turkije, Groot-Brittannië en Curaçao.



Figuur 8. Geboorteland deelnemers, n=116

Nationaliteit

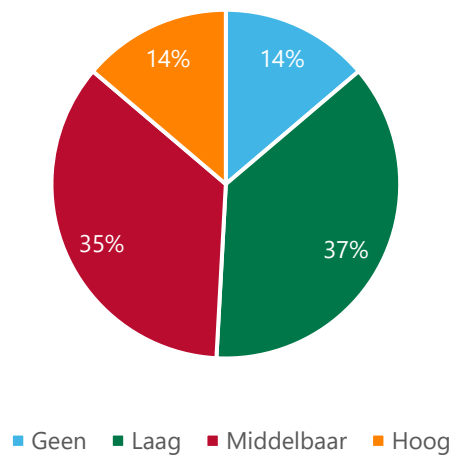
In figuur 9 is de nationaliteit van de deelnemers weergegeven. Meer dan de helft van de deelnemers heeft de Nederlandse nationaliteit (57%). Veel voorkomende nationaliteiten zijn daarnaast de Syrische (6%), Turkse (3%), Eritrese (3%) en Britse (3%). In totaal zijn er negentien verschillende nationaliteiten. Tot de categorie overig (17%) behoren onder andere personen met de Bulgaarse, Egyptische en Poolse nationaliteit.



Figuur 9. Nationaliteit deelnemers, n=116

Opleidingsniveau

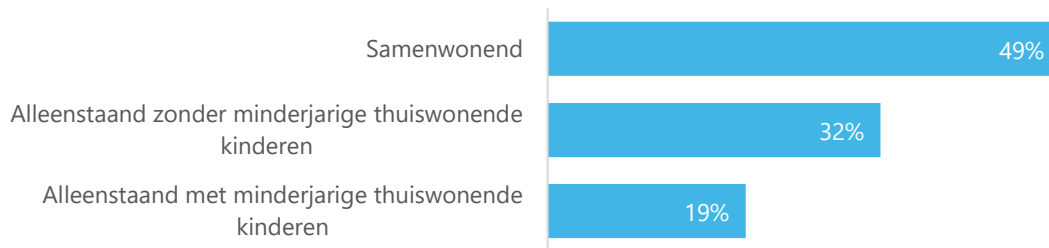
Figuur 10 geeft het opleidingsniveau van de deelnemers weer. Het gaat hierbij om opleidingen/diploma's die door deelnemers zelf worden aangedragen, en gebruikt worden om een inschatting te kunnen maken van hun leerbaarheid. Ongeveer de helft van de deelnemers geeft aan geen opleiding te hebben gehad of laag opgeleid te zijn (51%). Van de 116 deelnemers geven zestien deelnemers (14%) aan een hoog opleidingsniveau te hebben en 35 procent een middelbaar opleidingsniveau. Bij medewerkers van JA+ is de ervaring dat een aantal deelnemers een te hoge inschatting maakt van het opleidingsniveau door verschillen in het onderwijs in Nederland en het land van herkomst.



Figuur 10. Opleidingsniveau deelnemers, n=116

Leefvorm

Figuur 11 geeft de leefvorm van de deelnemers weer. Ongeveer de helft is samenwonend (49%) en ongeveer twee derde alleenstaand zonder minderjarige thuiswonende kinderen (32%). Daarnaast is 19 procent alleenstaand met minderjarige thuiswonende kinderen.

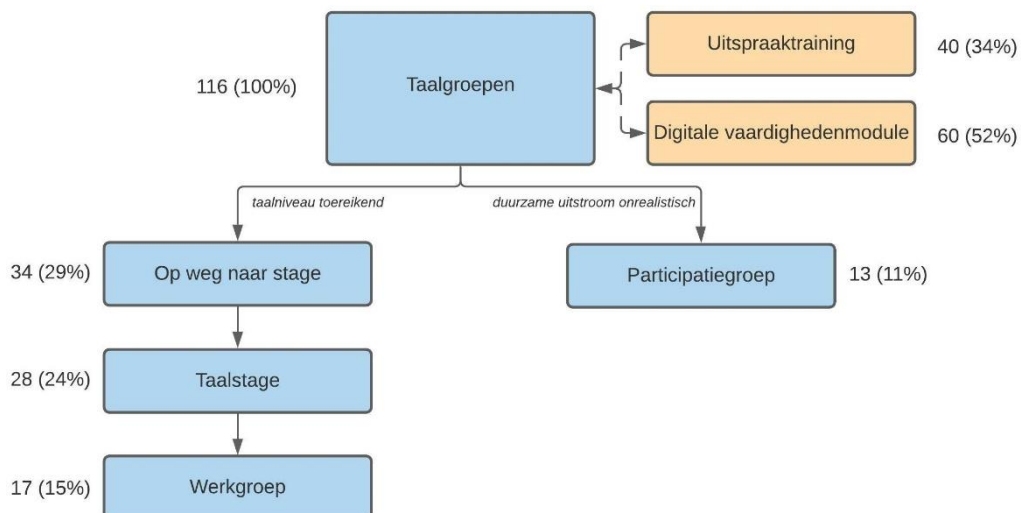


Figuur 11. Leefvorm deelnemers, n=116

6.3.3 Deelname en uitstroom

Gevolgte activiteiten

Figuur 12 geeft weer aan welke activiteiten binnen de opzet van JA+ de deelnemers uit 2017 en 2018 hebben deelgenomen. De aantallen en percentages van de gevolgde activiteiten kunnen niet bij elkaar opgeteld worden. Deelnemers volgen op basis van hun persoonlijke situatie en ontwikkeling een verschillende combinatie van activiteiten. Deelnemers kunnen meerdere activiteiten achtereenvolgens hebben gevolgd, maar ook activiteiten hebben overgeslagen of tussentijds zijn gestopt of zijn overgestapt naar andere activiteiten.

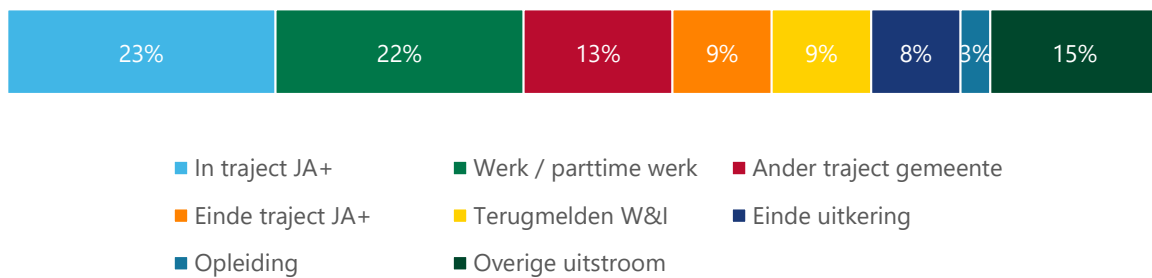


Figuur 12. Gevolgte activiteiten in de opzet van JA+ door deelnemers 2017 en 2018

Naast de taallessen heeft het merendeel van de 116 deelnemers ook de digitale vaardighedenmodule gevolgd (52%, aantal 60). Ongeveer een derde (34%, aantal 40) heeft de uitspraaktraining gevolgd. 34 deelnemers hebben na de taalgroepen deelgenomen aan de training Op weg naar stage. 28 deelnemers hebben hierna ook een taalstage gevolgd. Van de 116 deelnemers zijn er 17 in de werkgroep geplaatst en 13 in de participatiegroep.

Uitstroom

Figuur 13 geeft de uitstroom van de deelnemers weer, zoals deze is geregistreerd in het deelnemersbestand van JA+. Begin 2021 zit bijna een kwart (23%) van de deelnemers uit 2017 en 2018 nog in het traject. Van de 116 deelnemers is 19 procent uitgestroomd naar werk en 3 procent naar parttime werk. Het percentage deelnemers dat is uitgestroomd naar opleiding betreft 3 procent.



Figuur 13. Uitstroom, n=116

Wanneer we kijken naar de uitstroom in relatie tot de gevolgde activiteiten dan zien we de maatwerkaanpak binnen JA+ terug. De route die deelnemers doorlopen verschilt. 13 deelnemers hebben het gehele traject doorlopen - van de taalgroepen (en eventueel aanvullende trainingen), naar de training Op Weg naar Stage en de taalstage en uit eindelijk via de werkgroep naar een baan. Anderen vinden al eerder een baan of stromen tussentijds (tijdelijk) uit richting een ander traject.

6.4 Aanpassingen als gevolg van COVID-19

De impact van COVID-19 op Project JA+ is aanzienlijk. Noodgedwongen zijn er aanpassingen gedaan aan de procedures en activiteiten zoals deze in paragraaf 6.2 zijn beschreven.

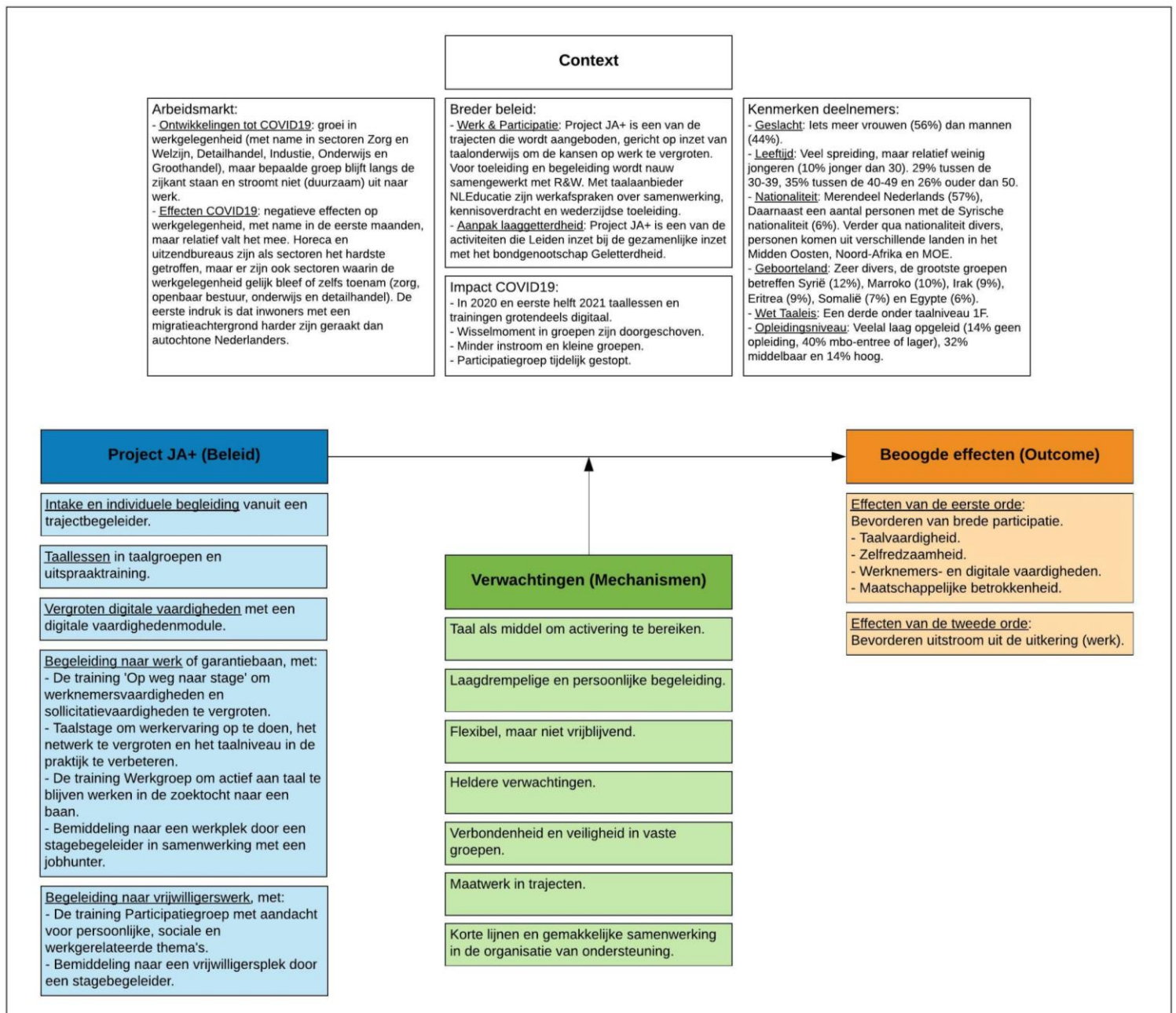
In het grootste deel van 2020 en het begin van 2021 zijn alle taallessen en de training Op weg naar taalstage online gegeven. Alleen in de zomer van 2020 heeft een aantal trainingen fysiek plaats kunnen vinden met kleinere groepen. De wisselmomenten zijn doorgeschoven en de groepen zijn kleiner geworden. Een aantal deelnemers bleek niet of beperkt in staat om lessen digitaal te volgen. Ook zijn er in 2020 minder nieuwe deelnemers ingestroomd. Omdat fysieke gesprekken beperkt mogelijk waren, zijn er weinig intakegesprekken geweest. De Participatiegroep is in het najaar 2020 gestopt. Het lukte met deze groep niet om lessen online vorm te geven en er was geen vrijwilligerswerk beschikbaar. Met uitzondering van de deelnemers die onder de Wet Taaleis vallen, is deze groep tijdelijk overgedragen naar de welzijnsorganisatie Stichting Buzz.

Vanaf begin 2021 is het aanbod weer langzaam teruggebracht naar de reguliere aanpak. Vanaf begin 2021 zijn er weer op locatie intakegesprekken gevoerd. Er is ook een nieuwe instroomgroep – in eerste instantie online – gestart. In juni 2020 is JA+ weer gestart met fysieke trainingen. In eerste instantie voor de helft van de lessen, waarbij de instroomgroep als eerste weer op locatie les heeft kunnen volgen. Vanaf juli 2021 worden alle trainingen voor alle groepen weer volledig op locatie aangeboden.

7. Samenvatting: de beleidsreconstructie

In dit onderdeel hebben we een reconstructie gemaakt van de belangrijkste beleidskeuzes in de ontwikkeling en uitvoering van Project JA+ en de overwegingen en verwachtingen hierbij. Daarbij hebben we gekeken naar de *context* waarin het beleid is ontstaan, de *effecten* die ermee werden beoogd, de keuzes die zijn gemaakt bij de opzet van *Project JA+* en de *mechanismen* waarvan men veronderstelt dat ze bijdragen aan het doel van het project.

Figuur 14 geeft de samenhang tussen deze onderdelen schematisch weer. Dit geheel vormt voor ons de basis waarop we de effectiviteit van Project JA+ evalueren. In het volgende deel van de rapportage zijn de bevindingen van de evaluatie beschreven.



Figuur 14. Schematische weergave beleidsreconstructie Project JA+



Resultaten evaluatie

Deel III

In dit onderdeel presenteren we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar de effecten en werking van intensieve begeleiding van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand met Project JA+.

Berenschot



8. Effecten: doelbereik

Voor de evaluatie van de effecten van Project JA+ hebben we gekeken naar het bereik van de doelstellingen zoals deze door de Leidse regio zijn benoemd.

1. Het mogelijk maken van uitstroom uit de uitkering/naar werk.
2. Het bevorderen van brede participatie, in de vorm van een toename van:
 - a. taalvaardigheid
 - b. zelfredzaamheid
 - c. werknemers- en digitale vaardigheden
 - d. maatschappelijke betrokkenheid.

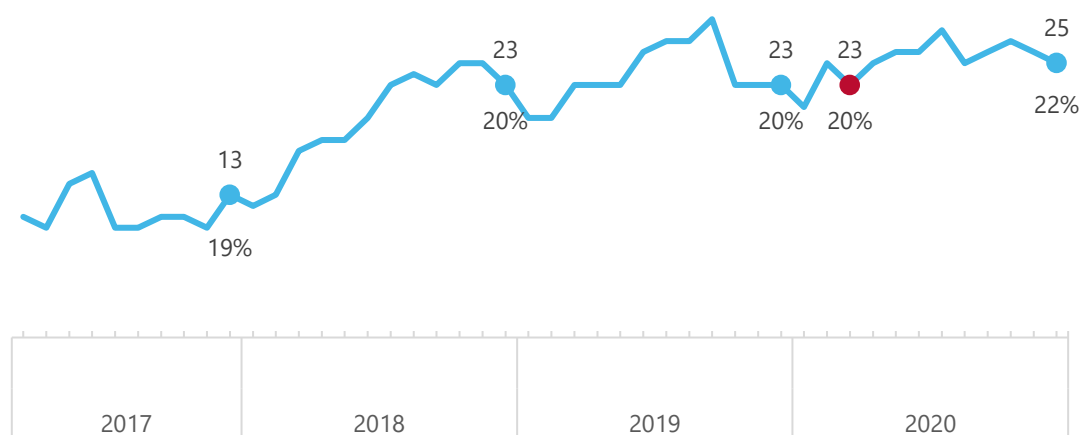
In de volgende paragrafen beschrijven we per doelstelling onze bevindingen. Wij baseren ons hierbij op kwantitatieve inzichten uit instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens van deelnemers en kwalitatieve inzichten uit interviews met deelnemers en medewerkers en partners in de uitvoering van Project JA+. We presenteren de bevindingen vanuit de verschillende onderzoeksactiviteiten in een totaalbeeld. Waar van toepassing benoemen we de specifieke bronnen.

8.1 Uitstroom uit de uitkering

8.1.1 Bruto-effectiviteit

Succesvolle uitstroom naar werk

In welke mate slaagt JA+ erin om uitkeringsgerechtigden succesvol naar werk te begeleiden? Om deze vraag te beantwoorden hebben we gekeken hoeveel van de 116 deelnemers die in 2017 en 2018 gestart zijn, op een later moment terug te vinden zijn in de polisadministratie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De polisadministratie is afkomstig van het UWV en is gebaseerd op het totaal van alle loonaangiften bij de Belastingdienst. Iedereen die betaald werk heeft verricht staat hierin opgenomen. Figuur 15 geeft voor de periode 2017-2020 het aantal deelnemers van JA+ uit 2017 en 2018 weer dat in de polisadministratie is opgenomen en dus een baan had. Bij aanvang van JA+ zijn alle deelnemers nog werkeloos en ontvangen zij een uitkering.



Figuur 15. Aantal deelnemers van JA+ dat werkt gedurende 2017-2020 (Uitbraak COVID-19 pandemie rood aangeduid)

In 2017 zijn 68 deelnemers aan JA+ gestart met het programma. Aan het einde van het jaar (december 2017), kwamen 13 deelnemers (19%) voor in de polisadministratie. Zij hebben in die maand dus gewerkt en zijn in de loop van het jaar naar werk begeleid. In 2018 stroomden nog eens 48 nieuwe deelnemers zonder baan in het programma in. Het aantal mensen dat aan het einde van dat jaar in de polisadministratie te vinden was en dus werkte steeg naar 23 (in totaal 20%) in december 2018. In 2019 schommelt het aantal werkenden per maand tussen de 20 en 29 werkenden. Deze trend van schommelingen zet door in 2020. Aan het einde van 2020 hebben van de 116 uitkeringsgerechtigden die in 2017 en 2018 zijn gestart aan JA+ en toen geen baan hadden inmiddels 25 deelnemers (22%) een baan.

We hebben tevens gekeken of de COVID-19-pandemie in maart 2020 (rood aangeduid in figuur 15) effect heeft gehad op het aantal deelnemers met een baan. Dat lijkt beperkt het geval. Er zijn geen opvallende veranderingen te zien in het maandelijks aantal werkenden.

Nog geen succesvolle uitstroom naar werk

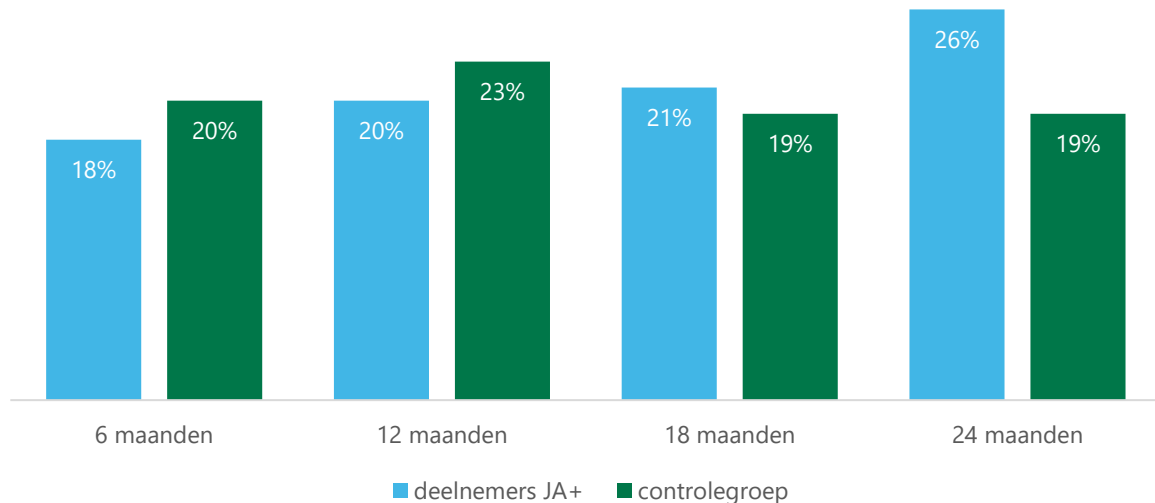
Hoewel het voor een behoorlijk aantal deelnemers lukt om ze naar een baan te begeleiden, is dat zeker niet bij iedereen het geval. Een aanzienlijk deel van de groep dat in 2017 en 2018 is gestart, is in de jaren erna nog niet werkzaam volgens het CBS. Betrokkenen bij JA+ geven aan dat er verschillende redenen zijn waarom deze deelnemers (nog) niet succesvol uitstromen. In het algemeen gaat het om uitkeringsgerechtigden met een heel laag taalniveau. Dit maakt communicatie zeer moeilijk, waardoor zij voor veel werkgevers ongeschikt worden geacht. In het bijzonder zien betrokkenen dat meer technisch-praktisch ingestelde deelnemers het steeds moeilijker hebben. Werkzaamheden worden steeds taliger, waardoor het niet of slecht beheersen van de Nederlandse taal een te grote belemmering creëert. Betrokkenen geven daarnaast aan dat taalachterstand in veel gevallen niet de enige belemmering is die uitstroom naar werk in de weg staat. Veel deelnemers hebben fysieke of psychische klachten of er is sprake van problemen in de gezinssituatie. Hierdoor zijn deze deelnemers beperkt in staat om te werken. Daarnaast bestaat het gevoel dat een deel van de deelnemers intrinsiek minder gemotiveerd is om naar werk door te stromen. Zij lijken de huidige situatie met een uitkering te prefereren boven werk. Daarbij speelt mee dat de uitkering een gevoel van zekerheid geeft ten aanzien van inkomen, terwijl het voor de deelnemers onduidelijk is wat de gevolgen zijn van uitstroom naar werk doordat men de complexiteit van het Nederlandse belastingensysteem niet begrijpt.

8.1.2 Netto-effectiviteit

Om een indruk te krijgen van de netto-effectiviteit van het programma JA+, hebben we de behaalde resultaten van deze groep vergeleken met die van een controlegroep. Binnen de gemeente Leiden was geen vergelijkbare groep bijstandsgerechtigden aanwezig: iedereen die tot de doelgroep behoorde kon deelnemen aan JA+. Daarom is op basis van achtergrondkenmerken van deelnemers van JA+ een controlegroep geconstrueerd. Hierbij is een deelnemer aan JA+ op basis van achtergrondkenmerken aan iemand anders binnen Nederland gematcht (individuele matching). De volgende achtergrondkenmerken zijn hierbij meegenomen: geboorteland, geslacht, geboortjaar, jaar dat men voor het eerst in de gemeentelijke basisadministratie voor kwam, jaar van aanvang bijstandsuitkering. Van de vergelijkingsgroep weten we hierdoor niet of en welk aanbod zij hebben ontvangen van de gemeente waar zij woonachtig zijn. De vergelijking die we maken geeft daarom een indicatie van de effectiviteit van JA+ afgezet tegenover de situatie in andere Nederlandse gemeenten als geheel.

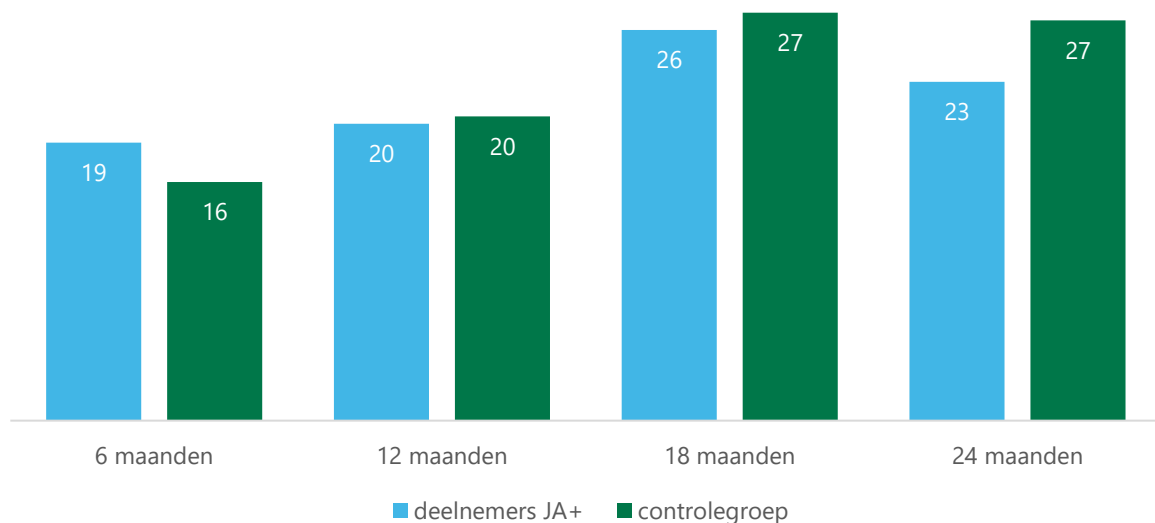
We hebben gekeken of deelnemers aan het programma JA+ 6, 12, 18 en 24 maanden na de start bij het programma voorkomen in de polisadministratie. Voor de vergelijkingsgroep hebben we hetzelfde gedaan. Hierbij is uitgegaan van de startdatum van de gematchte deelnemer aan JA+, zodat eventuele seizoen- en conjunctuureffecten vergelijkbaar zijn. De voorwaarde was dat de match uit de vergelijkingsgroep op de startdatum van de match uit de deelnemersgroep nog een bijstandsuitkering moest ontvangen.

Figuur 16 toont de percentages werkenden na 6, 12, 18 en 24 maanden. Hierbij valt op dat na 6 en 12 maanden meer mensen uit de controlegroep werken, maar deze verschillen zijn niet significant. Na 18 maanden is er een omslagpunt en na 24 maanden werken meer mensen uit de deelnemersgroep. Twee jaar na de start bij JA+ werkt ongeveer een kwart van de deelnemers (26%). Dit is significant meer dan in de controlegroep, waar ongeveer een vijfde werkt (19%). Deze resultaten geven een indicatie dat JA+ op de langere termijn positieve effecten laat zien ten opzichte van de situatie in de rest van Nederland. Gezien de lage aantallen waarover gemeten is, is enige voorzichtigheid bij de interpretatie van deze analyse van belang.



Figuur 16. Percentage werkenden na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+

Onder de werkenden hebben we gekeken welke baankenmerken te onderscheiden zijn. Figuur 17 toont het gemiddelde aantal gewerkte uren per week na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+. Gemiddeld ligt het aantal gewerkte uren rond de 20 uur per week in het eerste jaar, in het tweede jaar ligt het gemiddelde aantal gewerkte uren hoger. Verschillen tussen de onderzoeksgroep en de controlegroep zijn niet significant. Een mogelijke verklaring voor het gemiddeld iets lagere aantal uren is het type werk waar de deelnemers naar uitstromen. Dat betreft veelal deeltijd werk. Zo gaat een deel van de deelnemers aan de slag bij DZB-schoonmaak dat een maximale inzet van 25 uur kent.



Figuur 17. Gemiddeld aantal gewerkte uren per week na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+

Figuur 18 toont het gemiddelde uurloon na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+. Deelnemers aan JA+ verdienen gemiddeld ongeveer 11 euro per uur. De verschillen tussen de onderzoeksgroep en de controlegroep zijn niet significant.

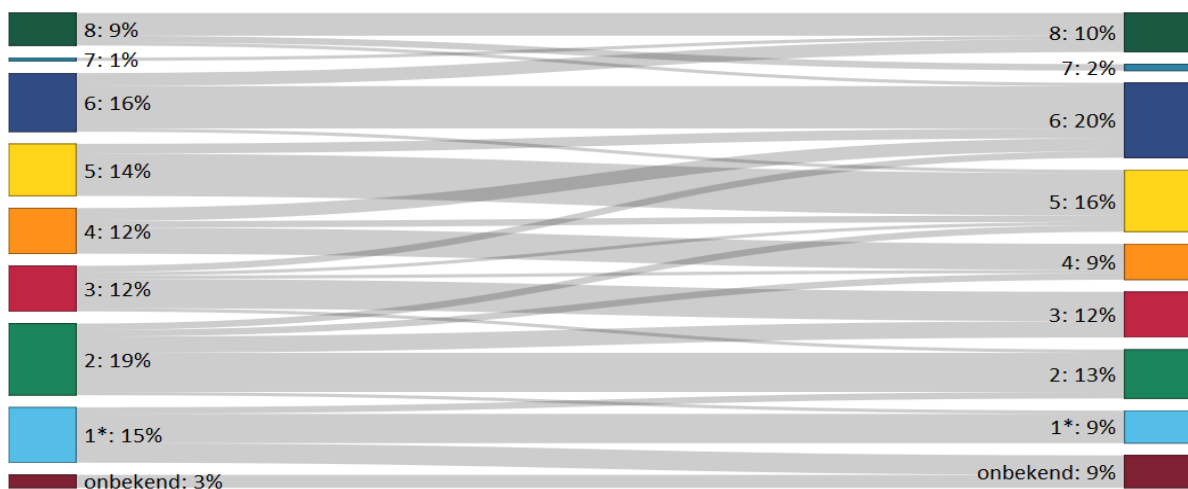


Figuur 18. Gemiddeld uurloon na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+

8.2 Bevorderen van brede participatie

8.2.1 Taalvaardigheid

Betrokkenen ervaren dat deelnemers zich iets verbeteren in taal. Het gaat daarbij met name om meer durf in het spreken van de Nederlandse taal en vooruitgang in taalbegrip. Tegelijkertijd zien betrokkenen ook dat de meeste deelnemers niet heel grote stappen zetten. De beheersing van de Nederlandse taal blijft bij veel deelnemers zeer beperkt en met name met schrijven hebben deelnemers veel moeite. Dit beeld zien we ook terug in de deelname aan de verschillende niveaus bij de taalgroepen. Wanneer deelnemers aan JA+ instromen, worden ze ingedeeld in een groep van andere deelnemers met een vergelijkbaar niveau. Figuur 19 laat de verdeling zien van de groepen waar deelnemers in instromen en hoe deze verdeling is bij de uitstroom. Een kwart van de deelnemers stroomt een of twee niveaus hoger uit dan de taalgroep dan waar ze begonnen zijn. Het merendeel (61%) stroomt uit op hetzelfde niveau als dat zij zijn ingestroomd. Een klein deel stroomt een niveau lager uit dan dat zij zijn begonnen. Het niveau lijkt daarbij bij aanvang te hoog ingeschat.



*inclusief de analafabetisering- en instroomgroep

Figuur 19. Niveau groepen waarop deelnemers van JA+ instromen en uitstromen

8.2.2 Zelfredzaamheid

Betrokkenen zien bij veel deelnemers een sterke ontwikkeling in de werkhouding en motivatie. Deelnemers krijgen meer plezier in het werken aan hun (taal)ontwikkeling en meer zelfvertrouwen als het gaat om hun mogelijkheden in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Betrokkenen zien ook een positieve impact op sommige gezinnen, waarbij de deelnemer aan JA+ zich meer waardevol voelt binnen het gezin en een positieve voorbeeldfunctie heeft voor anderen.

8.2.3 Digitale en werknemersvaardigheden

Op het vlak van digitale en werknemersvaardigheden zien betrokkenen bij deelnemers een duidelijke vooruitgang. Toegang tot en gebruik van digitale systemen en programma's is voor veel deelnemers geen vanzelfsprekendheid. Deelname aan de digitale vaardighedenmodule helpt om hiermee in aanraking te komen en wegwijs te worden in basale en voor werk vaak noodzakelijke vaardigheden als e-mailen, gebruik van internet en tekstverwerking. Deelnemers ervaren dit als zeer waardevol.

Ook op het vlak van werknemersvaardigheden zien betrokkenen een positieve ontwikkeling bij deelnemers. Daarbij gaat het enerzijds om meer kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en hoe werkzaamheden en functies kunnen verschillen ten aanzien van het land van herkomst. Anderzijds gaat het ook om meer kennis en begrip van de Nederlandse normen en waarden als het gaat om werk en samenwerking, zoals op tijd komen en communicatie tussen collega's. Werkgevers en stagebedrijven hebben positieve ervaringen op dit vlak met deelnemers en geven aan te kunnen merken dat hier aandacht voor is binnen het programma.

8.2.4 Maatschappelijke betrokkenheid

Medewerkers van JA+ zien dat de maatschappelijke betrokkenheid van een groot deel van de deelnemers toeneemt door deelname aan het programma. Veel deelnemers hebben al lange tijd een uitkering. Zij zijn in sommige gevallen in een isolement geraakt, waarbij ze weinig andere mensen ontmoeten en beperkt meedoen aan de maatschappij. Betrokkenen geven aan dat het lukt om een deel van deze uitkeringsgerechtigden met JA+ uit het isolement te halen. Deelnemers leren andere mensen kennen, leren meer over de Nederlandse cultuur en vergroten hun leefwereld.

9. Mechanismen van effect in de praktijk

Op basis van interviews met deelnemers en medewerkers van Project JA+ en andere betrokkenen hebben we de mechanismen getoetst waarvan wordt verondersteld dat ze leiden tot het bevorderen van participatie en toeleiding naar (vrijwilligers)werk. Werkt de aanpak zoals bedoeld? En hoe wordt de aanpak gewaardeerd? We presenteren de bevindingen vanuit de verschillende onderzoeksactiviteiten in een totaalbeeld. Waar van toepassing benoemen we de specifieke bronnen.

9.1 Taal als middel om activering te bereiken

Door taal(ontwikkeling) te koppelen aan werknemersvaardigheden, actualiteiten en wat er leeft bij deelnemers verwachten de Leidse gemeenten uitkeringsgerechtigden met taalachterstand te kunnen activeren richting werk en brede participatie..

Deelnemers krijgen meer zelfvertrouwen in gebruik Nederlandse taal. Zowel deelnemers zelf als betrokken medewerkers en stagebedrijven ervaren dat het zelfvertrouwen in het spreken van de Nederlandse taal toeneemt. Het niveau blijft vaak beperkt, maar het lukt deelnemers in toenemende mate om zich voldoende verstaanbaar te maken om werkzaamheden goed uit te voeren. Dat lukt echter niet bij alle deelnemers en het blijft voor veel deelnemers moeilijk om echt te integreren op de werkvloer. Moeizame communicatie en/of ander gebruiken bemoeilijkt de informele omgang met collega's en leidt soms tot misverstanden of onbegrip.

Deelnemers leren in de praktijk. Deelnemers geven aan dat zij in de praktijk het meeste leren. De stage wordt dan ook als een belangrijk onderdeel gezien van het programma. Het draagt bij aan de taalontwikkeling, maar ook breder aan werknemersvaardigheden en het zelfvertrouwen. Werkgevers en stagebedrijven ervaren dat deelnemers steeds meer uit hun schulp kruipen. In een aantal gevallen hebben deelnemers na hun stage ook een vast dienstverband gekregen en zijn ze doorgegroeid binnen de organisatie.

Deelnemers spreken buiten de lessen weinig Nederlands. Deelnemers geven aan dat ze buiten de taallessen en de stages weinig Nederlands spreken. In het programma wordt gebruik van de Nederlandse taal tussen de lessen wel gestimuleerd, bijvoorbeeld in het kijken/lezen van Nederlands nieuws, maar communicatie in de eigen directe omgeving vindt toch vooral plaats in de taal van het land van herkomst. Deelnemers zouden de Nederlandse taal wel meer willen oefenen, maar ervaren hier in hun omgeving weinig mogelijkheden toe.

Taalvaardigheden zouden beter benoemd kunnen worden in concrete termen. Binnen de taallessen wordt aan verschillende onderdelen van de taalontwikkeling van deelnemers gewerkt, van het vergroten van de woordenschat, tot grammaticale regels en gebruik van taal op de werkvloer. Deze verschillende vaardigheden worden echter niet benoemd of vastgelegd in concrete termen. Volgens enkele betrokkenen zou dit wel meerwaarde kunnen hebben in de monitoring van ontwikkeling en in het aantoonbaar maken van vaardigheden voor werkgevers.

9.2 Laagdrempelige en persoonlijke begeleiding

De Leidse regio is van mening dat intensief en persoonlijk contact tussen deelnemers en de begeleiders en docenten doorslaggevend is voor een succesvolle aanpak. Wederzijdse inspiratie en onderlinge dynamiek tussen de medewerkers en deelnemers zorgt volgens de gemeenten voor positieve leer- en groeifactoren, waardoor ontwikkeling plaatsvindt en het makkelijker is voor de deelnemers om verantwoordelijkheid te nemen.

Deelnemers zijn in beeld en voelen zich gehoord/gezien. Deelnemers geven aan dat ze veel betrokkenheid en oprechte interesse bij medewerkers ervaren. Dit wordt door veel betrokkenen ook gezien als een belangrijke succesfactor in de aanpak. Er wordt een veilige omgeving gecreëerd waarin het vertrouwen van deelnemers wordt gewonnen. Dat vertrouwen is mede door negatieve ervaringen met de overheid of de Nederlandse maatschappij soms beschadigd. Het lukt om dit vertrouwen (terug) te winnen en een band op te bouwen, waardoor belemmeringen bij deelnemers beter bespreekbaar zijn en aan het licht komen. En deelnemers zijn ook meer aanspreekbaar op hun inzet en verplichtingen. Klantmanagers ervaren ook dat begeleiders en trainers van Project JA+ een goed beeld hebben van deelnemers.

De intrinsieke motivatie wordt aangesproken. Betrokkenen geven aan dat het door de intensieve en persoonlijke begeleiding bij veel deelnemers lukt om de intrinsieke motivatie aan te spreken. Er wordt in dat kader ook wel gesproken over 'het omzetten van de knop' door deelnemers. Veel deelnemers hebben bij aanvang aan het programma mede door ervaringen in het verleden het gevoel dat er weinig perspectief is en hebben daardoor ook niet altijd de drive om stappen richting werk en bredere participatie te zetten. Door persoonlijke aandacht van de begeleiders en trainers en het bespreekbaar maken van knelpunten en kansen ervaren deelnemers meer perspectief en worden zij getriggerd om zich hiervoor meer in te zetten.

Knelpunten komen aan het licht en worden opgepakt. Bij veel deelnemers spelen naast taalachterstand ook andere belemmeringen die werk en bredere participatie in de weg staan. Soms gaat het om lichamelijke of psychische klachten. In andere gevallen om de problemen in de gezins-, financiële, of woonsituatie. Door het intensieve en persoonlijke contact komen dergelijke belemmeringen aan het licht en kan er ondersteuning op dit vlak worden georganiseerd. In sommige gevallen gaat het om ondersteuning van deelnemers bij kleinere praktische zaken door medewerkers van JA+ zelf. In de meeste gevallen wordt echter gekeken of er goed kan worden doorverwezen naar hulpverlening die nodig is en of er binnen het programma ruimte kan worden gecreëerd voor de hulpverlening. Soms door even te stoppen met het traject, soms door het aantal uren te verminderen. Dit helpt deelnemers om bepaalde knelpunten op te lossen, zodat zij zich kunnen richten op taalontwikkeling en uitstroom naar werk. Een aantal betrokkenen geeft aan dat dit wel een keerzijde heeft. De focus ligt soms mogelijk te veel op hulp en sociale participatie, waardoor er weinig druk voor deelnemers is ten aanzien van de voortgang. Dat maakt het ook mogelijk voor deelnemers om zich bewust of onbewust te beperken in hun inzet.

Deelnemers raken uit zicht als ze aan het werk gaan. De intensieve begeleiding van deelnemers stopt als zij uitstromen naar werk. Betrokkenen geven aan dat oud-deelnemers hierdoor uit beeld verdwijnen, terwijl zij bij de start van hun baan vaak wel nog tegen knelpunten aanlopen. Er is op dat moment weinig ondersteuning en een deel van deelnemers die zijn uitgestroomd, vallen ook uit en komen opnieuw bij de gemeente terecht voor een uitkering. Dit zou volgens betrokkenen soms voorkomen kunnen worden door meer nazorg of jobcoaching bij de start van het werk en bij doorstroombmomenten naar nieuw werk.

9.3 Langdurig, maar niet vrijblijvend

Deelnemers hebben volgens de Leidse regio tijd en ruimte nodig om stappen te kunnen zetten in participatie. Tegelijkertijd moeten zij wel worden aangesproken op aanwezigheid, gedrag en houding. Door in de begeleiding het tempo van de deelnemers te volgen, maar hen tegelijkertijd aan te spreken op verantwoordelijkheid, verwachten de gemeenten de intrinsieke motivatie van deelnemers te kunnen stimuleren. De opbouw van het programma helpt om deelnemers verbonden te houden. Het programma kent geen vaste doorlooptijd en bouwt langzaam op richting werk of participatie. Betrokkenen geven aan dat de langzame opbouw en het herhalen van inhoud in het programma helpt om deelnemers verbonden te houden. Deelnemers krijgen daarmee de tijd en aandacht om uit het isolement te komen waar ze na een lange uitkeringsperiode vaak in beland zijn. Dit lijkt ook een keerzijde te hebben, een aantal deelnemers geeft aan dat zij de opbouw van het programma als traag ervaren. Zij zouden liever eerder aan een stage of werk beginnen.

Niet kansrijke deelnemers blijven soms (te) lang in het programma. Betrokkenen geven aan dat het soms lastig is om deelnemers los te laten, ook wanneer er weinig vooruitgang is in de (taal)ontwikkeling van deelnemers en de kans op werk via het programma minimaal is. Begeleiders en trainers ervaren dat er geen alternatief is voor deze deelnemers om hen te ondersteunen. Om te voorkomen dat deze deelnemers terugvallen of opnieuw in een isolement geraken, kiezen medewerkers er dan voor om ze langer in het programma te houden.

9.4 Heldere verwachtingen

Door het managen van verwachtingen en creëren van positieve ervaringen verwacht de Leidse regio (verdere) teleurstellingen bij deelnemers te kunnen voorkomen en hen zo gemotiveerd te kunnen maken/houden om actief aan participatie te werken.

Het opdoen van ervaringen helpt om mogelijkheden te accepteren. Het laten opdoen van ervaringen tijdens stages en vrijwilligerswerk helpt om deelnemers zelf te laten beleven wat er mogelijk is op de arbeidsmarkt. Ze krijgen hiermee een beter beeld van wat werken in Nederland betekent en wat tot hun mogelijkheden behoort. Dit zorgt ervoor dat deelnemers eerder accepteren dat sommige functies niet (direct) haalbaar zijn. In de begeleiding en trainingen wordt er ook uitvoerig aandacht besteed aan het managen van verwachtingen, door vroegtijdig en herhaald informatie te geven over de (on)mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Dat helpt bij acceptatie.

Het delen van successen en knelpunten helpt deelnemers. De uitkomsten van sollicitaties en proefperiodes worden besproken in de trainingsgroepen. Dit helpt deelnemers om teleurstellingen te verwerken, maar het motiveert anderen ook wanneer er sprake is van successen. Deelnemers geven aan dat dit inspirerend werkt en dat ze minder het gevoel hebben er alleen voor te staan.

Discrepancie tussen taalniveau en denkniveau zorgt voor frustraties. Een aantal deelnemers heeft het gevoel dat zij meer kunnen dan de mogelijkheden die in stages of werk worden geboden. Zij ervaren dat hun beheersing van de Nederlandse taal weliswaar van laag niveau is, maar dat zij qua denkniveau tot veel meer in staat zijn dan de opties die worden geboden. Dat is vooral het geval bij meer technisch/praktisch ingestelde deelnemers, die moeite hebben om hun taalbeheersing te verbeteren. Zij ervaren frustratie dat dit hun opties sterk begrenst.

9.5 Verbondenheid en veiligheid in vaste groepen

Het aanbod van educatie in vaste groepen - passend bij werkervaring, opleiding en taalniveau van de deelnemers. moet zorgen voor een veilige basis om te leren en te delen.

De groepsdynamiek zorgt dat mensen zich vertrouwd voelen. Deelnemers geven aan dat ze het prettig vinden om in vaste groepen les te krijgen. Het schept een band en zorgt dat ze zich op hun gemak voelen. Trainers zorgen voor een veilige sfeer, waarin deelnemers ervaringen kunnen delen en problemen kunnen bespreken. Daarin is ruimte voor zowel een lach als het bespreken van serieuze belemmeringen. Deelnemers herkennen de situaties waarmee anderen te maken hebben en voelen zich begrepen door de andere deelnemers.

Deelnemers stimuleren en inspireren elkaar. Successen van deelnemers, bijvoorbeeld in het vinden van een stageplek of baan, worden gedeeld. Dat inspireert anderen die zich optrekken aan positieve voorbeelden. *Soms wrevel bij niveaoverschillen.* Ondanks dat groepen op taalniveau zijn samengesteld ervaren deelnemers soms nog niveaoverschillen binnen de groep. Soms in beheersing van de taal, soms in algemene kennis of wereldbeeld. De deelnemers die de meeste moeite hebben, bepalen vaak het tempo in de groep. Dat werkt voor andere deelnemers soms frustrerend en demotiverend. Andersom ervaren deelnemers die moeite hebben met het niveau dat het te snel gaat. Medewerkers zien dat dit soms onderling tot wrevel kan leiden.

9.6 Maatwerk in trajecten

Het afstemmen van les- en stage-aanbod op verschillende niveaus en het bieden van maatwerk in trajecten biedt volgens de gemeenten meer kansen voor deelnemers om zich te ontplooiën naar hun mogelijkheden.

De Instroomgroep helpt om een breder beeld van het niveau en de situatie van deelnemer te krijgen. Alle deelnemers starten in de instroomgroep. Begeleiders en trainers geven aan dat dit helpt om goed zicht te krijgen in het niveau, de mogelijkheden en de persoonlijke context van deelnemers. Daarmee lukt het volgens de medewerkers ook om een goede match te maken voor de instroom in de niveaugroepen en eventuele belemmeringen in de situatie van de deelnemers in beeld te krijgen.

Flexibiliteit voorkomt dat deelnemers uitvallen. De snelheid waarin de deelnemers het programma doorlopen en de activiteiten die zij volgen zijn flexibel. Er zijn geen harde deadlines of vaste termijnen voor onderdelen. Betrokkenen geven aan dat dit helpt om in te kunnen spelen op het niveau en de belastbaarheid van deelnemers en overbelasting of stress bij deelnemers te voorkomen. Wanneer er door gezondheidsproblemen of situaties thuis tijdelijk geen ruimte is dan wordt hier in het programma ook rekening mee gehouden, in het aantal uren deelname. Dat voorkomt dat deelnemers (helemaal) uitvallen.

Jobcarving helpt om stage-/werkplekken mogelijk te maken die aansluiten bij de mogelijkheden van deelnemers. In plaats van het zoeken naar een deelnemer die past bij een stage- of werkplek, proberen de stagebegeleiders en jobhunters met werkgevers stage- en werkplekken vorm te geven die passen bij de deelnemers. De betrokken medewerkers geven aan dat het met deze werkwijze van jobcarving lukt om deelnemers te plaatsen, die niet zouden kunnen voldoen aan vaste vacatures. Het gaat daarbij om specifieke (taal)vaardigheden, maar ook om het aantal uren of benodigde begeleiding. Stagebegeleiders en jobhunters geven aan dat ze hierin wel afhankelijk zijn van medewerking van werkgevers. Wat dat betreft werkte de krapte op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren om bedrijven hierin mee te krijgen.

9.7 Korte lijnen en goede samenwerking binnen en buiten de organisatie

Regelmatig overleg en korte lijnen in de organisatie is van belang om ervoor te zorgen dat deelnemers zo optimaal mogelijk worden begeleid, dat daarbij maatwerk kan worden geboden en dat snel kan worden geschakeld bij problematiek.

Afstemming binnen team gaat snel en laagdrempelig. Medewerkers van Project JA+ geven aan dat ze elkaar snel en makkelijk weten te vinden. Dat gaat veelal informeel, in de wandelgang, via telefoon of WhatsApp. Daarbij is het fijn dat betrokken medewerkers dicht bij elkaar zitten en ook jobhunters en medewerkers van DZB voor stage- en werkplekken dicht in de buurt zijn. Dat maakt het makkelijk om snel te overleggen als dat nodig is. Een aantal medewerkers geeft aan dat dit wel nog vrij ad hoc gebeurt. Er is niet altijd een vaste terugkoppeling tussen betrokken professionals, waardoor niet iedereen op de hoogte is als er iets speelt rond een deelnemer. Vaste terugkoppeling op dat vlak zou helpen om nog beter rekening te kunnen houden met de situatie van deelnemers.

Via de trajectbegeleiders wordt extra hulp georganiseerd als dat nodig is. Samenwerking met andere organisaties verloopt volgens medewerkers in het algemeen ook goed. Er zijn korte lijnen met het Sociaal Wijkteam en andere professionals om te kunnen schakelen wanneer hulpverlening nodig is. De trajectbegeleider neemt daarbij de regie over doorverwijzing naar hulpverlening over van de klantmanager. *Trajectbegeleiders en klantmanagers hebben goed contact over toeleiding en voortgang.* Klantmanagers geven aan dat er goed contact is met trajectbegeleiders over de deelnemers. Bij de toeleiding van een deelnemer is er een duidelijke intake en ze krijgen goed zicht op de voortgang van de deelnemers via het registratiesysteem. Wanneer dat nodig is, is er telefonisch contact. Wanneer deelnemers het project verlaten, dan worden zij weer goed overgedragen aan de klantmanagers. Deelnemers verdwijnen wel uit beeld als ze naar werk worden begeleid. Sommige oud-deelnemers zoeken nog zelf contact met trajectbegeleiders of klantmanagers.

Bedrijven zijn tevreden over afstemming, maar zouden op punten nog meer ondersteuning kunnen gebruiken.

Stagebedrijven en werkgevers zijn positief over de contacten met de stagebegeleider en jobhunters. Een gezamenlijke intake met de deelnemer en stagebegeleider helpt om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden en behoeften van deelnemers. Bij problemen is er snel en goed contact. De bedrijven voelen zich over het algemeen ook voldoende geïnformeerd om deelnemers te kunnen begeleiden op de werkplek. Een aantal medewerkers geeft aan dat het fijn zou zijn om nog iets meer informatie te hebben over de opzet van JA+ en het aanbod dat de deelnemers hebben gehad. Dan kunnen ze hierbij aansluiten. Daarnaast zou een aantal medewerkers het fijn vinden als er ondersteuning zou zijn gericht op integratie en acceptatie op de werkvloer.

9.8 Samengevat: de mechanismen van effect in de praktijk

In tabel 3 hebben we de bevindingen ten aanzien van de werking van mechanismen in de praktijk samengevat. Met een kleur is geduid of het veronderstelde effect van de mechanismen zich in de praktijk ook voordoet (groen, oranje, rood). Groen geeft aan dat het mechanisme volgens de geïnterviewden een positief effect heeft op het bevorderen van participatie van de doelgroep. Mechanismen die als oranje zijn beoordeeld, dragen volgens geïnterviewden bij aan participatie, maar werken in de praktijk niet altijd zoals bedoeld. Rood betekent dat het mechanisme in de praktijk niet bijdraagt aan het bevorderen van participatie van de doelgroep.

Tabel 3. Beoordeling mechanismen van effect Project JA+ in de praktijk

Mechanisme van effect	Praktijk
1. Taal als middel om activering te bereiken	
+ Deelnemers krijgen meer zelfvertrouwen in het gebruik van de Nederlandse taal	
+ Deelnemers leren in de praktijk	
- Deelnemers spreken buiten de lessen weinig Nederlands	
- Taalvaardigheden zouden beter benoemd kunnen worden in concrete termen	
2. Laagdrempelige en persoonlijke begeleiding	
+ Deelnemers zijn in beeld en voelen zich gehoord/gezien	
+ De intrinsieke motivatie wordt aangesproken	
+ Knelpunten komen aan het licht en worden opgepakt	
- Deelnemers raken uit beeld als ze aan het werk gaan	
3. Langdurig, maar niet vrijblijvend	
+ De opbouw van het programma helpt om deelnemers verbonden te houden	
+ Flexibiliteit voorkomt dat deelnemers uitvallen	
- Deelnemers blijven soms (te) lang in het programma	
4. Heldere verwachtingen	
+ Het opdoen van ervaringen helpt om mogelijkheden te accepteren	
+ Het delen van successen en knelpunten helpt deelnemers	
- Discrepancie tussen taalniveau en denkniveau zorgt soms voor frustraties	
5. Verbondenheid en veiligheid in vaste groepen	
+ De groepsdynamiek zorgt dat mensen zich vertrouwd voelen	
+ Deelnemers stimuleren en inspireren elkaar	
- Soms is er wrevel bij niveaunderschillen	
6. Maatwerk in trajecten	
+ De Instroomgroep helpt om een breder beeld van het niveau en de situatie van deelnemer te krijgen	
+ Flexibiliteit voorkomt dat deelnemers uitvallen	
+ Jobcarving helpt om stage-/werkplekken mogelijk te maken die aansluiten bij de deelnemers	
7. Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking binnen en buiten de organisatie	
+ Afstemming binnen team gaat snel en laagdrempelig	
+ Via de trajectbegeleiders wordt extra hulp georganiseerd als dat nodig is	
+ Trajectbegeleiders en klantmanagers hebben goed contact over toeleiding en voortgang	
+/- Bedrijven zijn tevreden, maar zouden op punten nog meer ondersteuning kunnen gebruiken	

10. Invloed van contextfactoren

In de interviews met de medewerkers van Project JA+ en de werkgevers en klantmanagers waarmee zij samenwerken hebben we ook gevraagd naar de invloed van contextfactoren. Welke invloed heeft de arbeidsmarkt en het participatie- en educatiebeleid in de Leidse regio? Zijn er verschillen zichtbaar tussen groepen deelnemers in de effecten van Project JA+ en wat is het effect van COVID-19? In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen. Waar mogelijk verbinden we inzichten daarbij aan kwantitatieve gegevens over de factoren.

10.1 Invloed van de arbeidsmarkt in de Leidse regio

Nauwe samenwerking met bedrijven die een bijdrage willen leveren

De stagebegeleider van Project JA+ en de jobhunter van DZB hebben nauw contact met bedrijven die een bijdrage willen leveren aan de opdracht tot maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Deze bedrijven worden gevraagd een stageplaats of werkplaats te creëren voor de deelnemers van JA+, waarbij wordt gelet op vaardigheden, opleidingsniveau, ervaring en wensen. Diverse bedrijven staan positief tegenover de doelstellingen van Project JA+ en tonen zich bereid mee te werken. Er wordt veel samengewerkt met zorginstellingen zoals Gemiva SVG, Radius en Libertas Leiden, en met diverse horecabedrijven, Het Warenhuis, alsmede kleine ondernemers.

Beschikbaarheid werkgevers soms afhankelijk van financiële regelingen

Betrokkenen geven aan dat de bereidheid van werkgevers om aan deelnemers een werkplek te bieden in sommige gevallen wel afhankelijk lijkt van financiële regelingen die daarbij beschikbaar zijn. Aan deelnemers die in aanmerking komen voor een garantiebaan zijn voor werkgevers gunstige regelingen verbonden. Begeleiders en jobhunters ervaren dat dit het makkelijker maakt om een plek te vinden voor deelnemers. Sommige werkgevers haken af wanneer regelingen niet (meer) beschikbaar zijn. Op basis van de databestanden van het CBS zien we dat van de 116 deelnemers aan het programma in 2017 en 2018 er halverwege 2020 elf voorkomen in het doelgroepenregister en daarmee in aanmerking komen voor een garantiebaan. We hebben op basis van de data geen zicht of deze groep (sneller) een baan heeft gevonden.

Door COVID-19 staan mogelijkheden voor stages en uitstroom onder druk

COVID-19 heeft behoorlijke invloed gehad op de arbeidsmarkt (zie paragraaf 6.1). Hoewel de impact van COVID-19 op de werkgelegenheid meevalt in de Leidse regio, wordt de doelgroep van JA+ relatief zwaar geraakt. In sectoren waarin de doelgroep vaak een stageplek of werkplek vindt, zoals horeca en schoonmaak, is het aantal banen relatief sterk gedaald. Daarnaast laat landelijk onderzoek zien dat mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond in deze gevallen harder worden geraakt dan mensen zonder migratieachtergrond. Medewerkers van JA+ geven aan dat ze ook hebben ervaren dat het door COVID-19 lastiger is om een geschikte stage- of werkplek te vinden. Tegelijkertijd biedt COVID-19 soms ook kansen. Sectoren zoals de bouw of zorg hebben juist een groei doorgemaakt en sommige specifieke bedrijven zitten om personeel verlegen doordat ze COVID-19-gerelateerde producten of diensten leveren. Nu met een toename in vaccinaties weer meer ruimte komt voor horeca en evenementen zien we ook in die sectoren dat men moeite heeft om personeel te vinden, omdat mensen elders werk hebben gevonden. Dit kan kansen bieden voor JA+.

10.2 Invloed van breder beleid

De locatie vormt voor sommige deelnemers een belemmering

JA+ is gehuisvest bij DZB-Leiden. Dit heeft als voordeel dat er gemakkelijk afstemming is met collega's die vanuit DZB begeleiding of stage- of werkplekken bieden. Nadeel is echter dat DZB bij een deel van de doelgroep een stigma heeft, als sociale werkplek voor kwetsbare inwoners. Zij willen zich daarmee niet associëren voor hun omgeving. Daarnaast vinden sommige inwoners de locatie binnen Leiden (te) ver weg gelegen van hun woonplek.

Dat geldt met name voor deelnemers die woonachtig zijn in Leiden-Noord. In sommige gevallen kiezen klantmanagers om deze redenen voor een ander aanbod met een locatie dichterbij de wijk, terwijl zij op het vlak van kwaliteit en opzet de voorkeur zouden geven aan JA+.

Onduidelijkheid over welk traject het meest passend is

Naast JA+ zijn er in de Leidse regio ook andere taal- en/of re-integratietrajecten en -trainingen voor uitkeringsgerechtigden (met een taalachterstand). Het is voor klantmanagers niet altijd duidelijk wel traject voor welke inwoner het meest passend is. Daarbij speelt mee dat niet alle klantmanagers een goed beeld hebben van JA+. Trajectbegeleiders en stagebegeleiders informeren (nieuwe) klantmanagers over het programma van JA+, maar toch lijken er enkele misvattingen te zijn over de opzet en doelgroep van Project JA+. Bij een aantal klantmanagers heerst het beeld dat JA+ (nagenoeg) volledig gericht is op taalontwikkeling en niet op activatie richting de arbeidsmarkt. Voor de toeleiding kijken zij daarom vooral naar uitkeringsgerechtigden die zowel een grote taalachterstand als afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Waar zij wel mogelijkheden zien tot toeleiding naar werk, kiezen zij ook bij taalachterstanden vaak voor een ander traject, terwijl medewerkers van JA+ voor deze uitkeringsgerechtigden ook kansen zien bij JA+.

10.3 Invloed van verschillen tussen deelnemers

Er bestaat grote diversiteit tussen deelnemers

Medewerkers geven aan dat de populatie van JA+ zeer divers is. Zowel als het gaat om nationaliteit en leeftijd, maar ook wat betreft leervaardigheid, gezinssituatie en belastbaarheid. Dat blijkt ook uit onze analyse van de deelnemers (paragraaf 6.3). Medewerkers geven aan dat het daarom belangrijk is dat er ruimte is voor maatwerk.

Mannen en jongere deelnemers vaker aan het werk

We hebben gekeken of er sprake is van een verband (correlatie) tussen achtergrondkenmerken en de mate waarin deelnemers succesvol uitstromen naar werk. Daarbij hebben we dezelfde achtergrondkenmerken meegenomen, die ook de basis vormen voor het construeren van de controlegroep, namelijk het geslacht van de deelnemers, het geboortjaar, het jaar van aanvang van de bijstandsuitkering en het jaar van instroom in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Bij het construeren van de controlegroep hebben we ook gekeken naar het geboorteland en het opleidingsniveau. Deze zijn echter buiten beschouwing gelaten bij het onderzoek naar de correlatie tussen achtergrondkenmerken en de mate waarin deelnemers succesvol uitstromen naar werk. De aantallen per geboorteland waren te laag door de grote diversiteit van de groep deelnemers en bij het opleidingsniveau is mogelijk sprake van overschatting, omdat het hier om zelfrapportage door de deelnemers gaat. Voor de andere achtergrondkenmerken hebben we gekeken of deelnemers met verschillende achtergrond werkzaam zijn na respectievelijk 6, 12, 18 en 24 maanden. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. Correlatie achtergrondkenmerken en werken na 6, 12, 18 en 24 maanden na start bij JA+ (* $\alpha < 0,01$, ** $\alpha < 0,05$)

	Werk na 6 maanden	Werk na 12 maanden	Werk na 18 maanden	Werk na 24 maanden
Geslacht (1=man, 2=vrouw)	-0,289**	-0,260**	-0,324**	-0,275**
Geboortjaar	0,124	-0,001	-0,028	0,208*
Jaar instroom in gba	0,101	0,086	0,088	0,198*
Jaar aanvang bijstandsuitkering	0,080	0,000	-0,029	-0,092

Te zien is dat mannen vaker een baan vinden dan vrouwen. Dit geldt voor de gehele gemeten periode; van zes maanden na de start bij JA+ ($r=-0,289$; $p<0,01$) tot 24 maanden na start bij JA+ ($r=-0,275$; $p<0,01$). Jongeren vinden op de langere termijn (na twee jaar) vaker een baan dan ouderen ($r=0,208$; $p<0,05$). Dit patroon is ook waarneembaar bij mensen die later instromen in de gemeentelijke basisadministratie. Na twee jaar vinden mensen die later in de GBA zijn ingestroomd vaker een baan ($r=0,198$; $p<0,05$). Er is echter sprake van een relatief groot verband tussen het geboortjaar en het jaar van instroom in de GBA ($r=0,605$; $p<0,01$). Het is daarom waarschijnlijk dat leeftijd (en dus een later geboortjaar) de verklarende variabele is voor het vinden van een baan.

Ook langdurig werklozen worden naar werk begeleid

Tabel 4 laat ook zien dat er geen significant verband is tussen de duur van de bijstandsuitkering en het vinden van werk. Dit is opvallend, omdat mensen die langer een bijstandsuitkering hebben in de regel moeilijker aan het werk komen. Voor JA+ is dit verband echter niet gevonden: het programma lijkt erin te slagen om ook mensen die een langere periode een bijstandsuitkering hebben ontvangen alsnog naar werk te begeleiden.

Meer dan alleen taalachterstand

Medewerkers van JA+, maar ook werkgevers en klantmanagers, geven aan dat de deelnemers in het algemeen behoren tot een kwetsbare groep. Bij veel deelnemers zijn er naast een taalachterstand ook andere belemmeringen die meedoen aan de maatschappij en arbeidsmarkt bemoeilijken. Een deel van de groep heeft gezondheidsproblemen, lichamelijk en/of psychisch, waardoor zij soms ook in een isolement zijn geraakt. Daarnaast hebben veel deelnemers uitdagingen in de gezinssituatie, bijvoorbeeld in de zorg voor een partner en/of kinderen (met een beperking). Standaard werk- en stageplekken zijn hierdoor vaak niet haalbaar voor deze deelnemers door het aantal te werken uren of mentale belasting en zij hebben veelal meer begeleiding/flexibiliteit nodig dan reguliere medewerkers.

Resterende groep deelnemers lijkt moeilijker te begeleiden

In de gesprekken met betrokken medewerkers werd meermaals aangegeven dat men het gevoel heeft dat de huidige deelnemers lastiger naar werk te begeleiden zijn. Het algemene taalniveau is lager en meer deelnemers hebben problemen met de gezondheid of problemen in de gezinssituatie. Het lijkt erop dat de groep uitkeringsgerechtigden met het meeste perspectief inmiddels succesvol is uitgestroomd, door positieve ontwikkelingen in werkgelegenheid en meer inzet vanuit de gemeente met JA+ en andere programma's. De groep die resteert staat verder af van de arbeidsmarkt en is hierdoor moeilijker en minder snel te begeleiden naar werk. Hierbij kan ook meespelen dat meerdere klantmanagers vooral uitkeringsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt naar JA+ toeleiden. Wanneer zij kans zien dat mensen aan het werk komen, wordt er veelal naar een ander re-integratietraject verwezen.

10.4 Invloed van aanpassingen aan de aanpak door COVID-19

Door de maatregelen rond COVID-19 heeft JA+ het programma deels moeten aanpassen (zie paragraaf 6.4) en hebben trainingen veelal digitaal plaatsgevonden. Het is gelukt om de meeste deelnemers aangehaakt te houden. Een klein deel is afgefallen omdat zij onvoldoende digitale vaardigheden/middelen hadden om deel te nemen. Zowel medewerkers als deelnemers geven aan dat de digitale trainingen minder effectief zijn dan de fysieke bijeenkomsten. De betrokken medewerkers hebben steeds beter hun weg gevonden in het contact met deelnemers in en rond de digitale invulling van de trainingen, maar het blijft met name lastiger om te differentiëren tussen deelnemers, en de concentratie van alle deelnemers vast te houden. Daarnaast is de begeleiding minder persoonlijk, omdat het beperkt mogelijk is om iemand in en rond de les tussendoor kort apart te spreken. Normaal gebeurt dit vaak in de wandelgangen of bij het koffieapparaat. Tegelijkertijd maakt het digitale werken het contact soms wel laagdrempeliger, bijvoorbeeld door het gebruik van WhatsApp voor individueel contact of een appgroep.

Daarnaast geven de trainingen via videobellen letterlijk een inkijkje in de woonsituatie van deelnemers, en dit maakt het contact op dat vlak juist iets persoonlijker. Een voordeel van de lessen op afstand is ook dat de belemmeringen rond reisafstand en de locatie die sommige deelnemers ervaren (zie paragraaf 10.2) wegvallen. Een klein deel van de deelnemers zou het mede daarom voor de toekomst ook fijn vinden om (meer) digitaal les te krijgen. Het merendeel geeft echter de voorkeur aan fysieke lessen.



Externe reflectie

Deel IV

In dit onderdeel reflecteren we op basis van literatuuronderzoek en de ervaringen van experts en andere gemeenten op de bevindingen over Project JA+ en succesfactoren in de begeleiding en activering van uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond.

11. Reflectie op basis van literatuur

Op basis van literatuuronderzoek hebben we in kaart gebracht wat er bekend is over begeleiding en toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond. Daarbij hebben we gekeken naar knelpunten die zij tegenkomen op de arbeidsmarkt en de impact van beleidsmaatregelen op de kansen van deze doelgroep. Op basis van de bevindingen reflecteren we vervolgens kort op de gekozen aanpak binnen Project JA+.

Teneinde de opbrengsten van de aanpak in Leiden in een breder perspectief te plaatsen, wordt een kort overzicht gegeven van hetgeen er bekend is over de effecten van beleid voor Nederland als geheel. Hierbij maken we onderscheid in meer generieke maatregelen en beleid specifiek bedoeld voor personen met een migratieachtergrond. Daarbij moeten we vaststellen dat de meeste studies over de werking en opbrengsten van beleid voor migranten zich concentreren op de positie van asielmigranten/vluchtelingen. Deze groep is in aantal sterk toegenomen gedurende het afgelopen decennium. Bovendien is het belang van beleid en ondersteuning voor deze nieuwkomers erg groot gebleken.

11.1 Kennis over generiek beleid voor uitkeringsgerechtigden

Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om de uitstroom naar werk te bevorderen. Het uitgangspunt voor de inzet van instrumenten is een probleemgerichte aanpak die aansluit bij de behoeften van de individuele werkzoekende. Van doelgroepenbeleid, waarbij personen met een (niet-westerse) migratieachtergrond profiteren van aparte beleidsmaatregelen, is in Nederland geen sprake. Het arbeidsmarktbeleid kenmerkt zich door maatwerk voor (niet-westerse) migranten binnen generiek beleid. Dit probleemgerichte en generieke beleid biedt volgens gemeenten voldoende handvatten om werkzoekenden met een migrantenachtergrond te ondersteunen bij het vinden van werk.⁹

De vraag of het gemeentelijk beleid effectief is voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden met een migrantenachtergrond is om verschillende redenen lastig te beantwoorden.¹⁰ Ten eerste is er in algemene zin nog te weinig bekend over de netto-effectiviteit van re-integratie. Daarnaast is, als uitvloeisel van het generieke beleid, nauwelijks informatie beschikbaar over de behaalde resultaten van re-integratie-inspanningen bij verschillende groepen. Gemeenten registreren niet naar etnische herkomst en hebben dus geen beeld van de behaalde resultaten voor verschillende groepen. Met de nodige voorzichtigheid is er wel een aantal indicaties voor een effectieve ondersteuning van personen met een (niet-westerse) migratieachtergrond te geven. Volgens Bakker e.a. (2019) zijn er drie (type) maatregelen waarvan onderzoek laat zien dat zij voor alle groepen effectief zijn:

1. Zogenaamde regimemaatregelen, in de vorm van controle op verplichtingen en het opleggen van sancties.
2. Re-integratiebegeleiding door klantcontact en coaching door de casemanager.
3. Maatregelen aan werkgeverszijde zoals loonkostensubsidies/baansubsidies.

Daarbij stellen de auteurs dat de effectiviteit van re-integratie niet los gezien kan worden van algemene randvoorwaarden voor effectief re-integratiebeleid. Het gaat dan om het bieden van maatwerk, het voeren van beleid vanuit een integrale aanpak, samenwerking met andere partijen en het inzetten van vakmanschap. Deze randvoorwaarden zijn dus van belang voor zowel autochtone bijstandsgerechtigden als voor degenen met een migratieachtergrond. Daarnaast wordt aangegeven dat de laatstgenoemde groep in het bijzonder zal profiteren van baangerichte scholing en arbeidsbemiddeling. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze groep, meer dan autochtonen, gebaat is bij de ontwikkeling en uitbreiding van menselijk, sociaal en cultureel kapitaal.

⁹ Klaver, J. e.a. (2016) Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid. Amsterdam, Regioplan

¹⁰ Bakker, L. e.a. (2019) Literatuurverkenning 'uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen'. Utrecht, Significant/Ape. Zie verder ook Klaver, J. e.a. (2016) Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid.

Al deze vormen van kapitaal hebben personen met een migratieachtergrond nodig op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zo blijkt dat een Nederlandse opleiding en/of diploma (oftewel: 'menselijk kapitaal') bijdraagt aan de arbeidsmarktkansen van Nederlanders met een migratieachtergrond. Ook het hebben van een sociaal netwerk ('sociaal kapitaal') en kennis van de arbeidsmarkt wordt nodig geacht om wegwijz te worden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij horen ook soft skills over omgang op de werkvloer en Nederlands arbeidsethos en uiteraard de beheersing van de Nederlandse taal ('cultureel kapitaal'). Door training, scholing en arbeidsbemiddeling kunnen personen met een migratieachtergrond deze vormen van kapitaal verwerven.

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben in 2020 gezamenlijk een groot aantal maatregelen beoordeeld en hun specifieke effect op de werkgelegenheid van personen met een migratieachtergrond.¹¹ Ook hieruit blijkt dat personen met een migratieachtergrond relatief sterk reageren op fiscale maatregelen en ondersteuning bij specifieke kansen en/of belemmeringen.¹² Navolgend worden enkele instrumenten besproken:

- Naar voren komt dat het intensiveren van de UWV-dienstverlening via extra individuele gesprekken, een competentietest en netwerkworkshops vooral voor WW'ers met een (niet-westerse) migratieachtergrond een positief effect heeft op hun kans op werk.¹³ Verder wordt gewezen op werk- en beroepsgerichte scholing voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁴
- Uit onderzoek naar het effect van begeleiding en bemiddeling wordt duidelijk dat de inzet van gespecialiseerde casemanagers met een lage caseload werkt. Deze aanpak draagt bij aan een snellere instroom op de arbeidsmarkt.¹⁵ Dit sluit aan bij eerdere conclusies van SEO (2019) dat het intensiveren van begeleiding een groot positief effect heeft op de participatie van personen met een migratieachtergrond.¹⁶
- Voor het ondersteunen van werkgelegenheid voor deze groepen wordt gewezen op het belang van de inzet van loonkostensubsidies.¹⁷ Wel wijst het CPB/SCP (2020) erop dat het vooral tijdelijke banen zijn die op deze manier worden gesubsidieerd. Daarnaast is er het risico van verdringing wanneer werkgevers deze arbeidsplaatsen met name ter beschikking stellen aan degenen die voor subsidie in aanmerking komen.¹⁸
- Het creëren van gesubsidieerd werk wordt als weinig effectief geduid als opstap naar regulier werk. Dit geldt ook voor migrantengroepen. Er worden echter wel positieve bijeffecten vastgesteld, zoals het leggen van sociale contacten en het gevoel van zinvol bezig te zijn.
- Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheden om via startsubsidies voor zelfstandig ondernemers de werkkansen te vergroten van zowel kortstondig werklozen, als personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt overigens niet automatisch voor personen met een migratieachtergrond. Zo wijst de OESO (2018) erop dat de afwezigheid van kennis van administratieve procedures of ondernemersvaardigheden voornamelijk voor migranten een probleem is.

¹¹ Jongen, E. e.a. (2020) Kansrijk integratiebeleid. Den Haag, Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹² Maatregelen waar deze groepen in relatief sterke mate op reageren zijn een verlaging van de heffingskorting, een vermindering van de arbeidskorting en aanpassingen van de kinderbijslag en toeslagen.

¹³ Hek, P. de & J. de Koning (2020). Invloed van migratieachtergrond WW-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV. Rotterdam, SEOR.

¹⁴ Card et al. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association (16-3), p. 894-931.

¹⁵ Oostveen, A. e.a. (2019) Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende rapportage. Amsterdam, Regioplan.

¹⁶ Kroon et al. (2019). Langetermijneffecten re-integratie. Amsterdam: SEO. De uitstroom na twee jaar van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond neemt toe van 22% tot 35%.

¹⁷ Berekeningen geven aan dat een verdubbeling van de LIV budgettaire € 0,4 miljard kost en in totaal 0,1% extra werkgelegenheid oplevert. Voor personen met een migratieachtergrond is de extra werkgelegenheid 0,3%. Den Haag, CPB (2020) Kansrijk Integratiebeleid.

¹⁸ Gielen et al. (2018). Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Den Haag, APE/De Beleidsonderzoekers.

11.2 Kennis over specifieke maatregelen voor personen met een migratieachtergrond

In aanvulling op generieke beleidsmaatregelen waar ook personen met een migratieachtergrond van kunnen profiteren, bestaan er uiteenlopende vormen van overheidsondersteuning specifiek bedoeld voor migranten. Deze richt zich primair op asielmigranten die als vluchteling naar Nederland zijn gekomen, maar aangenomen kan worden dat inzichten (deels) ook van toepassing zijn op andere inwoners met een migratie-achtergrond.

Kennis over de netto effecten van verschillende maatregelen is nog beperkt aanwezig. Maar er bestaat binnen onderzoek en literatuur brede consensus over een aantal uitgangspunten die van belang zijn voor deze groepen. Op basis van studies uitgevoerd door de SER¹⁹ en in het kader van het onderzoeksprogramma 'Vakkundig aan het werk' van ZonMw²⁰, waarbij is gekeken naar verschillende interventies, worden de volgende doorslaggevende factoren genoemd: individueel maatwerk, nazorg na het starten met werk, ontmoeting tussen nieuwkomer en werkgever, en onderlinge samenwerking tussen beleids- en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast wordt op het belang van ondersteuning bij aanpalende leefdoelgebieden gewezen, zoals een gezinsgerichte aanpak, schuldhulpverlening en het bieden van (extra) taalaanbod.

Ook de ervaringen met de VIA-pilots van het Ministerie van SZW leveren kennis op over de werkzame onderdelen van specifieke interventies.²¹ Vier werkzame elementen lijken op basis van de tussenrapporten cruciaal voor duurzame arbeidsparticipatie via leerwerktrajecten: een doordachte screening en selectie van deelnemers, continue aandacht voor taal, intensieve begeleiding en aandacht voor inclusie op de werkvloer.

In de eerder genoemde studie van het CPB/SCP (2020) is nagegaan wat er bekend is over het effect van specifieke maatregelen gericht op personen met een (niet-westerse) migratieachtergrond.²² Hierin worden met name de toelatingsprocedure en de fase van inburgering beschouwd, waarbij op onderdelen enkele kansrijke beleidsalternatieven worden aangegeven. Wat daarbij opvalt is dat vooral duale trajecten, waarbij taal in combinatie met een participatietraject wordt aangeboden, als effectief worden beschouwd. Andere specifieke beleidsmaatregelen die als doeltreffend worden beoordeeld, hebben betrekking op het gericht uitplaatsen van asielmigranten uit de opvangcentra (rekening houdend met de kansen op werk), het intensiveren van taallessen, het verhogen van de taaleisen in het kader van de inburgering en het bieden van intensieve en persoonsgerichte begeleiding.

De werking van voornoemde beleidsmaatregelen leiden volgens het CPB/SCP (2020) tot een aantal beleidsalternatieven. Aangegeven wordt dat in de (verplichte) inburgering taallessen moeten worden gecombineerd met stages/werk bij bedrijven/organisaties, of met voorbereiding op instroom in het onderwijs door middel van een schakeljaar. Dit beperkt het lock-in-effect van het inburgeren en verhoogt de kans op werk voor nieuwkomers. Daarbij is het met name voor ouders van jonge kinderen ook belangrijk dat er voldoende mogelijkheden voor kinderopvang zijn, om hen ook de mogelijkheid te geven deel te nemen aan taallessen en werk.

Onder de Wet inburgering 2007, toen gemeenten nog het voortouw namen bij de inburgering, werd er meer gebruik gemaakt van duale trajecten dan onder de Wet inburgering 2013, waarbij inburgeraars geacht worden zelf het voortouw te nemen bij hun inburgering. In de nieuwe Wet inburgering die vanaf 2022 ingaat is wederom een grotere rol voor duale trajecten voorzien. Dit zal naar verwachting het effect van taalverwerving vergroten.

¹⁹ SER (2019) Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers. Verkenning 19/04. Den Haag, Sociaal-Economische Raad., mei 2019.

²⁰ Razenberg, I, Oostveen, A. & Klaver J. (2020) Verspreidingsimpuls onderzoeken statushouders. Kennissynthese. Amsterdam, Regioplan/Verweij-Jonker Instituut.

²¹ Het gaat hier om de volgende pilots in het kader van leren en werken: 'Leren en werken bij Liander', 'Voortraject Leren en werken in de zorg', 'Leren en werken in Utrecht' en 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails'.

²² Jongen, E. e.a. (2020) Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsalternatieven voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitsluitingen van personen met een migratieachtergrond. Den Haag, CPB/SCP, november 2020.

11.3 Reflectie vanuit literatuur op Project JA+

De conclusies uit het onderzoek over effectieve interventies sluiten nauw aan bij de ervaringen met specifiek beleid in Leiden. Het belang om op maat gesneden ondersteuning te bieden wordt breed gedeeld en vormt ook de essentie van de aanpak in Leiden. Bovendien is gebleken dat diverse onderliggende bouwstenen van effectief beleid overeenkomen: zowel in de Leidse beleidspraktijk als daarbuiten wordt het belang benadrukt van persoonlijke ondersteuning, een integrale aanpak, langdurige ondersteuning en samenwerking door verschillende partijen. Wat het onderzoek in Leiden nog eens extra benadrukt is dat de resultaten van een dergelijke aanpak zich niet altijd op korte termijn manifesteren. Er gaat, met andere woorden, enige tijd overheen voordat de groep die heeft kunnen profiteren van een specifiek ondersteuningsaanbod daadwerkelijk gunstiger arbeidsmarktresultaten laat zien. Deze conclusie kunnen ook andere gemeenten ter harte nemen.

12. Reflectie op basis van ervaringen experts en andere gemeenten

We hebben landelijke experts en medewerkers van andere Nederlandse gemeenten geïnterviewd over de inzichten en ervaringen die zij hebben op het vlak van intensieve begeleiding van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand (zie bijlage 1 voor de lijst van geïnterviewden). We hebben hen bevraagd naar de aanpak die zij hanteren en welke succesfactoren zij zien. In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen en reflecteren we vervolgens kort op de gekozen aanpak binnen Project JA+.

12.1 Andere aanpakken

Er worden verschillende andere aanpakken genoemd betreffende de begeleiding van mensen met een migratieachtergrond. In het kader van de VIA-pilot wordt onder andere de begeleiding van Somalische migranten met afstand tot de arbeidsmarkt genoemd. Ook wordt de ontwikkeling van de methodiek Kixworks genoemd, die is toegepast bij veertien gemeenten. De methodiek is gericht op behoeften van statushouders en gaat onder andere om de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Verder werd genoemd dat er beleid wordt ontwikkeld om laaggeletterdheid tegen te gaan bij migranten en niet-migrant. Een van de geïnterviewde gemeenten geeft aan samen te werken met Randstad Uitzendbureau en zo gezamenlijk de werkbemiddeling op te pakken voor migranten en niet-migrant.

12.2 Werkzame mechanismen

De geïnterviewden noemen een aantal factoren dat bijdraagt aan het succes in de aanpakken gericht op het toeleiden van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand naar de arbeidsmarkt.

De tijd nemen

Het is belangrijk om de tijd te nemen om aandacht te geven aan deze doelgroep. Dit kan ook leiden tot het opbouwen van een vertrouwensband. In de praktijk betekent dit contact houden met deelnemers, het hebben van een vaste contactpersoon en rekening houden met belemmeringen die de doelgroep heeft. Dit geldt vooral in tijden van COVID-19: een luisterend oor bieden en denken in mogelijkheden. Er wordt genoemd dat er een lange adem nodig is om deze doelgroep te bemiddelen, maar dat het niet onmogelijk is.

Maatwerk

Er moet meer ruimte zijn voor maatwerk in begeleiding. Gemeenten zouden meer moeten investeren in de mate van begeleiding. Daarbij moet de klantmanager de vrijheid hebben, waarbij er eventueel afgeweken kan worden van kaders. Bijvoorbeeld doordat met een persoon, die meer begeleiding nodig heeft, ook vaker gesproken kan worden.

Vraag en aanbod matchen

Belangrijk is om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Het is van belang zicht te krijgen op de behoeften van de doelgroep en die van de markt en dat aan te laten sluiten. Ieder mens heeft competenties en daar moet de focus op liggen in plaats van personen te dwingen aan het werk te gaan. Daarnaast is het ook van belang om de doelgroep 'werkfit' te maken, waarmee wordt bedoeld mensen die al langer uit het arbeidsproces verdwenen zijn te laten wennen aan deelname. Daarnaast is het ook belangrijk dat gemeenten met de goede partijen aan tafel zitten en niet met branches waar geen baangarantie is. Ook wordt het belang van duurzaamheid genoemd. Het toeleiden naar werk is belangrijk, maar de baan behouden en doorstromen naar een droombaan ook.

Zelfvertrouwen creëren

Nederlands leren en Nederlands durven praten zijn twee verschillende zaken. Mensen twijfelen vaak zelf over hun taalniveau, omdat ze vinden dat ze Nederlands onvoldoende beheersen. Zij moeten gestimuleerd worden in het durven. Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat er een grens aan leerbaarheid van de Nederlandse taal is. Trainingen in vakjargon zijn dan belangrijk, zodat mensen in ieder geval hun werk goed kunnen uitoefenen.

12.3 Reflectie vanuit experts en andere gemeenten op Project JA+

De bevindingen uit de gesprekken met experts en andere gemeenten ondersteunen die van het Project JA+. Met name het belang van persoonlijke begeleiding en maatwerk komt naar voren. Daarin is het creëren van vertrouwen belangrijk. Ook het bieden van een brede ondersteuning lijkt belangrijk. Deelnemers hebben niet alleen te maken met hun arbeidssituatie, maar vaak ook met uitdagingen in de gezinssituatie of gezondheidsproblemen. Mensen met een multi-problematiek zijn het lastigste om te begeleiden. Het gaat dan om mensen met een drugs- en drankverslaving en/of met gezondheidsproblemen. De rol van COVID-19 wordt ook bevestigd. COVID-19 heeft een grote invloed op de trajecten. Trajecten komen bijvoorbeeld niet van de grond en het vrijwilligerswerk staat op een laag pitje. Dit leidt tot meer isolatie van de doelgroep. Ook beïnvloedt COVID-19 mensen die niet digitaal vaardig zijn. Zo wordt hun achterstand alleen maar groter.

Een aantal lessen kan geleerd worden van de experts en de gemeenten. In het onderwijsaanbod is vooral een praktijkgerichte benadering van belang, in plaats van een op theoriegerichte benadering. Verder zouden werkgevers taalondersteuning kunnen bieden. Dat betekent dat de overheid daar geld voor moet vrijmaken; bijvoorbeeld in een 40-urige werkweek een aantal uur Nederlandse les. Daarnaast zou er meer ruimte gegeven kunnen worden aan mensen met een beperking of mensen die anders zijn. Soms is er maar een kleine aanpassing op de werkplek nodig om zo een persoon daar te laten inpassen. Ook zou arbeidsmarktdiscriminatie serieus moeten worden genomen als een belemmerende contextuele factor. Het complexe is dat deze discriminatie soms moeilijk aan te wijzen is, maar deelnemers aan trajecten ervaren het wel.

Tenslotte is het van belang om rekening te houden met risicogroepen, zoals jongeren. Zij kunnen in het verkeerde circuit terechtkomen, ook al hebben ze potentie. Problematisch is bijvoorbeeld het snel geld willen verdienen. Dit zijn vaak jongeren met weinig begeleiding thuis. Ook mensen die al lang in de bijstand zitten, zijn een kwetsbare groep. Dit omdat zij soms na veel moeite te hebben gedaan toch niet aan werk zijn gekomen en daardoor gedemotiveerd zijn. Hoogopgeleide personen kunnen ook een risicogroep vormen. Door hun eigen verwachtingen over werk, kan het lastig zijn om hen te plaatsen op een werkplek die aansluit op hun kennis.



Lessons learned

Deel V

In dit slotdeel vatten wij de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen en delen wij op basis hiervan lessen voor verdere versterking van project JA+ en overdraagbaarheid naar andere gemeenten.

Berenschot



13. Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we op basis van de bevindingen van ons onderzoek in de Leidse regio (zie deel III) en reflectie hierop vanuit de literatuur en de deskundigen (zie deel IV) conclusies over de intensieve begeleiding van migranten met een uitkering. Daarbij staan we achtereenvolgens stil bij het effect van Project JA+ en de succesfactoren en knelpunten in de aanpak.

13.1 Effect Project JA+ op uitstroom uit de uitkering en bredere participatie

Positief effect op de doorstroom naar werk

De bevindingen in ons onderzoek laten zien dat Project JA+ een positief effect heeft op de doorstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Per jaar stroomt circa één op de vijf deelnemers (20%) succesvol uit naar werk. Dat is aanzienlijk meer dan de door de gemeenten gestelde doelstelling van 10%. Betrokken medewerkers en klantmanagers geven aan dat het zonder het programma of ander aanbod van ondersteuning ook niet gelukt zou zijn om de meeste kandidaten naar werk te begeleiden. Ook werkgevers en stagebegeleiders geven aan dat deelnemers in het programma belangrijke vaardigheden en vertrouwen hebben opgedaan, die helpen om aan het werk te kunnen gaan.

Wanneer we het effect op deelnemers vergelijken met een controlegroep van vergelijkbare uitkeringsgerechtigden uit andere gemeenten, dan zien we dat de uitstroom naar werk in de eerste maanden na deelname niet significant verschilt, maar dat dit wel het geval is na langere deelname aan het programma. Twee jaar na de start bij JA+ werkt ongeveer een kwart van de deelnemers (26%). Dit is significant meer dan in de controlegroep, waar ongeveer een vijfde werkt (19%). Het is onbekend of de controlegroep specifiek aanbod van ondersteuning heeft gehad, en zo ja welk aanbod. Maar duidelijk is dat JA+ over het algemeen een bevorderend effect heeft op de uitstroom naar werk, ten opzichte van andere of geen ondersteuning. Het traject slaagt erin om een kwart van uitkeringsgerechtigden die eerder niet aan het werk kwamen nu wel naar een baan te begeleiden, ook deelnemers die al langere tijd een uitkering hadden. Gezien de betreffende doelgroep, die zeer moeilijk naar werk te begeleiden is, gaat het om een aanzienlijk aantal, dat ook hoger ligt dan gemiddeld in Nederland.

Daar waar het (nog) niet lukt om uit te stromen naar werk, heeft dit volgens betrokkenen veelal te maken met de kwetsbaarheid van de doelgroep. Het taalniveau is bij veel deelnemers zeer laag. Daarnaast heeft een groot deel van de groep te maken met gezondheidsproblemen en/of problematiek in de thuissituatie. De afstand tot de arbeidsmarkt is hierdoor (op het moment) niet te overbruggen met het programma van Project Ja+.

Positief effect op bredere participatie

Project JA+ lijkt daarnaast een positief effect te hebben op de bredere participatie van uitkeringsgerechtigden. Dit positieve effect geldt ook voor deelnemers waarbij het (nog) niet is gelukt om ze naar werk te begeleiden. Betrokkenen geven aan dat bij deelnemers de beheersing van de Nederlandse taal is verbeterd, met name op het vlak van spraak en de vooruitgang in taalbegrip. Deelnemers hebben zichtbaar meer zelfvertrouwen in het spreken van Nederlands. Dat geven ook werkgevers en stagebegeleiders aan. Daarnaast zien betrokkenen bij veel deelnemers een sterke ontwikkeling in de werkhouding en motivatie. Deelnemers krijgen meer plezier in het werken aan hun (taal)ontwikkeling en meer zelfvertrouwen als het gaat om hun mogelijkheden in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Ook op het vlak van digitale en werknemersvaardigheden zien betrokkenen bij deelnemers een duidelijke vooruitgang. Deelnemers ervaren het trainingsaanbod op dit vlak ook als zeer zinvol. Tot slot zien medewerkers van JA+ dat de maatschappelijke betrokkenheid van een groot deel van de deelnemers toeneemt door deelname aan het programma. Ze leren andere mensen kennen, leren meer over de Nederlandse cultuur en vergroten hun leefwereld. Dat heeft vaak ook een positief effect op de situatie en verhoudingen van het gezin.

13.2 Werkzame elementen

13.2.1 Succesfactoren

De betrokken professionals binnen en buiten JA+ noemen een aantal belangrijke succesfactoren voor de aanpak, dat ook in de literatuur en door experts en andere gemeenten wordt benoemd als bepalend.

Het combineren van taal en activatie

Het taalniveau van de groep uitkeringsgerechtigden in kwestie vormt een dusdanige belemmering tot het (opnieuw) betreden van de arbeidsmarkt, dat standaard re-integratietrajecten over het algemeen weinig succesvol zijn. Intensieve en gerichte training op het gebied van taal verkleint de afstand tot de arbeidsmarkt en bevordert brede participatie in de maatschappij. Daarbij gaat het om het leren van Nederlands, maar belangrijker ook om het Nederlands durven praten. Mensen zijn vaak terughoudend in het spreken van de Nederlandse taal omdat ze vinden dat ze niet perfect Nederlands spreken. In het programma JA+ is er veel aandacht voor spreken en oefenen en zowel deelnemers zelf als betrokken professionals zien dat het zelfvertrouwen als het gaat om de Nederlandse taal sterk toeneemt. Tegelijkertijd is het belangrijk om te accepteren dat er voor veel deelnemers een grens zit aan de leerbaarheid van de Nederlandse taal. Het gaat om kleine stappen. Aandacht voor vakjargon en het combineren van taalscholing en trainingen gericht op werk zijn belangrijk om te zorgen dat deelnemers taal in hun werk kunnen toepassen.

Persoonlijke begeleiding

Intensieve en persoonlijke begeleiding helpt om deelnemers betrokken te krijgen en houden bij het project. Dat geven ook andere gemeenten en experts aan. Het creëren van vertrouwen is daarbij belangrijk. Deelnemers bij JA+ geven aan dat ze veel betrokkenheid en oprechte interesse bij medewerkers ervaren. Doordat er een band wordt opgebouwd, worden belemmeringen bij deelnemers beter bespreekbaar en zijn deelnemers ook meer aanspreekbaar op hun inzet en verplichtingen. Door daarbij in mogelijkheden te denken en belemmeringen weg te nemen worden deelnemers gestimuleerd om stappen te zetten.

Maatwerk

De verschillen tussen deelnemers zijn groot en velen van hen hebben te maken met belemmeringen die werk en bredere participatie in de weg staan. Soms gaat het om lichamelijke of psychische klachten. In andere gevallen om de problemen in de gezins-, financiële, of woonsituatie. Maatwerk is daarom belangrijk om in de inhoud en het tempo van het aanbod te kunnen aansluiten bij de situatie en belastbaarheid van de deelnemers. Een goede intake en de instroomgroep helpt om een goede match te maken voor de instroom in het programma en het aanbod. Ook bij de uitstroom naar stage en werk is maatwerk van belang. Mede door diverse belemmeringen passen deelnemers zelden goed bij een reguliere vacature. Het is daarom belangrijk om met jobcarving te kijken of stage- en werkplekken passend kunnen worden gemaakt voor de individuele deelnemers. Ook in literatuur en gesprekken met andere gemeenten wordt begeleiding vrijwel unaniem als belangrijke succesfactor benoemd.

Duurzaam aanbod

Het is belangrijk om de tijd te nemen om aandacht te geven aan deze doelgroep. Veel deelnemers zitten al lang in de uitkering en zijn in sommige gevallen in een isolement geraakt. Zij hebben vaak al meerdere trajecten doorlopen, waarbij het vertrouwen in de overheid of Nederlandse maatschappij door negatieve ervaringen soms beschadigd is. Mensen zijn soms al afgeschreven als onbemiddelbaar. Er is tijd en aandacht nodig om vertrouwen op te bouwen en de knop om te zetten bij deelnemers, zodat zij weer perspectief zien in de maatschappij en op de arbeidsmarkt en zich gemotiveerd voelen om zich hiervoor in te zetten. Binnen JA+ gebeurt dit door geen vaste termijn te hangen aan het programma en langdurig en intensief contact te houden, waarbij rekening wordt gehouden met belemmeringen die de doelgroep heeft.

13.2.2 Knelpunten

Op een aantal punten ervaren medewerkers of deelnemers knelpunten in de begeleiding en toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden. Experts en medewerkers van andere gemeenten herkennen de kwesties die in de Leidse regio spelen. Op sommige punten zijn deze volgens geïnterviewden het gevolg van huidige wet- en regelgeving. Op een aantal andere punten zou een andere organisatie of inrichting van ondersteuning mogelijk oplossing kunnen bieden.

Oud-deelnemers worden uit het oog verloren

Wanneer deelnemers aan JA+ uitstromen naar werk dan verdwijnen ze daarna veelal uit beeld bij de medewerkers van JA+ en de klantmanagers. Daarmee komt er vrij abrupt een einde aan de intensieve begeleiding die deelnemers hebben gehad. Sommige deelnemers nemen zelf nog contact op met oud-begeleiders of docenten wanneer ze tegen problemen aanlopen en de betrokken professionals helpen dan graag. Maar er is geen structureel contact meer of een check hoe het gaat met de oud-deelnemers. Tegelijkertijd ervaren betrokkenen wel dat het voor oud-deelnemers regelmatig moeilijk is om hun weg te vinden bij werkgevers en oud-deelnemers kunnen terugkomen naar de gemeente omdat zij hun baan verliezen. Het gaat daarbij vaak om praktische knelpunten of misverstanden tussen werkgevers en werknemers. Het belang van nazorg wordt door andere gemeenten en experts genoemd als belangrijke succesfactor voor een duurzame werkplek voor uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond.

Focus op knelpunten zorgt soms voor vrijblijvendheid

Er is veel aandacht voor ondersteuning van deelnemers bij gezondheidsproblemen en/of problematiek in de thuissituatie. Dat helpt om belemmeringen weg te nemen en maatwerk te kunnen bieden. Een aantal betrokken professionals geeft aan dat het echter ook een keerzijde heeft. De focus op hulp en ondersteuning maakt dat het programma soms vrijblijvend voelt, ondanks de inspanningsverplichtingen voor deelnemers. Uitkeringsgerechtigden die niet willen werken, lijken zich soms te kunnen verschuilen achter knelpunten en worden daarmee niet altijd voldoende gestimuleerd om de eigen verantwoordelijkheid te pakken.

Voorselectie van deelnemers sluit niet altijd aan bij de doelgroep en opzet van programma

Deelnemers aan het programma worden toegeleid via klantmanagers van DZB R&W en W&I. Het team van JA+ informeert de betrokken medewerkers periodiek over de doelgroep en opzet van JA+. Toch hebben niet alle klantmanagers een uniform en correct beeld van JA+. Dat heeft mede te maken met vele personele wisselingen bij klantmanagers, waardoor steeds nieuwe collega's moeten worden geïnformeerd. Ook het meer werken op afstand als gevolg van COVID-19 heeft een goede informatievoorziening soms gehinderd. Daarnaast bestaat er verschillend aanbod voor uitkeringsgerechtigden, waarbij niet altijd duidelijk is wat voor wie het meeste passend is. Mede hierdoor lijken er bij sommige betrokkenen misvattingen te zijn over de opzet en doelgroep van Project JA+. Bij een aantal klantmanagers heerst het beeld dat JA+ (nagenoeg) volledig gericht is op taalontwikkeling en niet op activatie richting de arbeidsmarkt, waardoor zij alleen uitkeringsgerechtigden aanmelden die zowel een grote taalachterstand als grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Er is niet altijd aandacht voor inclusie op de arbeidsmarkt

Betrokkenen ervaren dat deelnemers niet altijd goed worden opgenomen in het (stage)bedrijf waar ze aan de slag gaan. Begeleiders vanuit de werkgevers voelen zich betrokken bij de doelgroep en kunnen zich over het algemeen ook goed inleven in de situatie van deelnemers. Op de werkvloer is dat echter niet altijd het geval. Culturele verschillen en moeite in communicatie leiden soms tot misverstanden en onbegrip. Deelnemers ervaren zelf ook dat het moeilijk is om te integreren op de werkvloer. Sommigen geven aan ook met discriminatie te maken te hebben. Bedrijven zoeken handelingsperspectief hoe ze daarmee om kunnen gaan. Dat is niet alleen een Leids probleem. Ook andere gemeenten ervaren dat acceptatie op de werkvloer van inwoners met een migratieachtergrond en taalachterstand een uitdaging is.

14. Aanbevelingen

14.1 Aanbevelingen voor de Leidse regio

De aanpak van JA+ is succesvol in de toeleiding naar werk van een groep uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand die anders moeilijk of niet aan het werk zou komen. De opzet en werkwijze sluit aan bij succesfactoren die worden genoemd door betrokken professionals, in literatuur en door experts en andere gemeenten. Ons advies is om de huidige aanpak duurzaam te positioneren binnen het re-integratie-aanbod in de Leidse regio en te kijken waar ervaren knelpunten gericht kunnen worden aangepakt. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek hebben we hiervoor vijf aanbevelingen opgenomen.

1. *Zorg voor een duidelijke positionering ten aanzien van andere re-integratietrajecten.* Voor een goede toeleiding van deelnemers is het van belang dat JA+ een duidelijke positie heeft in het bredere aanbod voor activatie en begeleiding van uitkeringsgerechtigden. Op dit moment is het niet voor alle betrokkenen duidelijk hoe het verschillende aanbod zich tot elkaar verhoudt. De algemene focus op snel aan het werk, lijkt ook te contrasteren met de meer langdurige aanpak van JA+. Sommige uitkeringsgerechtigden, die nu via andere kanalen zo snel mogelijk naar werk worden begeleid, zouden voor een duurzame deelname aan de arbeidsmarkt misschien beter af zijn bij JA+. Andersom zouden sommige deelnemers mogelijk meer baat hebben bij ander aanbod, bijvoorbeeld specifiek gericht op analfabetisme omdat hun taalachterstand te groot is. Een duidelijke positionering en integrale afweging in re-integratie-trajecten kan helpen om een betere match te maken in aanbod voor uitkeringsgerechtigden.
2. *Faciliteer en stimuleer gebruik van Nederlands buiten de trainingen en stages.* Deelnemers geven aan de Nederlandse taal weinig te (kunnen) gebruiken buiten de lessen en stages omdat ze weinig in contact komen met autochtone Nederlanders. Dit terwijl betrokkenen aangeven dat taalontwikkeling vooral plaatsvindt door het in de praktijk te brengen. Het is te overwegen om te kijken of mogelijkheden om de Nederlandse taal te oefenen nog meer kunnen worden gefaciliteerd of onder de aandacht worden gebracht. Bijvoorbeeld door aanbod van taalmaatjes.
3. *Verken mogelijkheden om meer aandacht te besteden aan een gezonde levensstijl.* Aandacht voor (psychische) gezondheid is binnen JA+ nu hoofdzakelijk gericht op doorverwijzing naar de hulpverlening waar zich problemen voordoen. Medewerkers en experts zien dat psychische en/of gezamenlijke gezondheidsproblemen regelmatig voorkomen en een reden kunnen zijn voor (tijdelijke) uitval. Om meer preventief aandacht te besteden aan een gezonde levensstijl zou het een overweging kunnen zijn om in het programma zelf aanbod op te nemen gericht op het signaleren en voorkomen van gezondheidsproblemen, bijvoorbeeld in de vorm van weerbaarheidstraining en/of een-op-een coaching.
4. *Kijk op welke manier nazorg kan worden geboden aan oud-deelnemers om duurzame uitstroom naar werk en verdere doorstroom te bevorderen.* Oud-deelnemers lopen bij de start op hun werkplek soms tegen problemen aan, waardoor het dienstverband niet van lange duur is. Het gaat vaak om kleine praktische problemen of misverstanden die voorkomen hadden kunnen worden. Ook het doorstromen naar een andere of hogere functie is uitdagend. Het organiseren van nazorg en/of coaching on the job zou kunnen helpen om de duurzaamheid van uitstroom naar werk en het doorstromen naar een hoger niveau te bevorderen.
5. *Bekijk met werkgevers en stagebedrijven welk aanbod hen helpt om deelnemers een passende plek te bieden.* Werkgevers zouden nog meer geïnformeerd en ondersteund kunnen worden om een passende plek te bieden aan (oud-)deelnemers. Hoe past de stage binnen het gehele programma? Hoe kunnen zij het beste werken aan taalontwikkeling op de werkvloer? En, ook als het gaat om de werkvloer, hoe kunnen zij omgaan met culturele verschillen?

14.2 Aanbevelingen voor andere gemeenten

Op basis van interviews met betrokkenen en de bevindingen van ons onderzoek zien we vijf randvoorwaarden die van belang zijn als andere gemeenten een vergelijkbaar traject als JA+ willen opzetten:

1. *Zorg dat er tijd en capaciteit is voor persoonlijke begeleiding en maatwerk.* Intensieve en persoonlijke begeleiding is een belangrijke succesfactor in het traject. Dat vraagt om voldoende tijd en ruimte bij medewerkers om in gesprek te gaan en maatwerk te bieden voor deelnemers. Het is belangrijk hier rekening mee te houden in caseload en beschikbare uren.
2. *Besteed aandacht aan selectie en screening van deelnemers.* Zorg voor een goede toelatingsprocedure en intake, waarin wordt gekeken of het traject passend is voor de betreffende uitkeringsgerechtigde en wat er nodig is om succesvolle deelname mogelijk te maken.
3. *Zorg voor een goed netwerk van werkgevers en sociale partners.* De doelgroep sluit zelden perfect aan bij reguliere vacatures die beschikbaar zijn. Bovendien vraagt de groep vaak ook op de stage- of werkplek om extra aandacht en flexibiliteit in begeleiding om succesvolle deelname mogelijk te maken. Het is belangrijk om een goed netwerk te hebben van werkgevers die bereid zijn om mee te werken aan jobcarving en zich betrokken voelen bij de doelgroep. Zorg daarnaast dat er goede connecties zijn met hulpverlenende organisaties zoals het sociaal wijkteam, schuldhulpverlening of welzijn, om een goede doorverwijzing en overdracht mogelijk te maken bij problematiek.
4. *Hou ruimte voor trial en error.* Er is geen pasklaar traject dat voor iedereen en in elke situatie past. Ontwikkelingen in de populatie, de lokale maatschappij of arbeidsmarkt kunnen ervoor zorgen dat aanbod meer of minder goed werkt of extra of ander aanbod nodig is. Het is belangrijk om als team gezamenlijk te blijven leren van wat werkt en de ruimte te krijgen en nemen om het traject te blijven doorontwikkelen.
5. *Deel actief en herhaaldelijk informatie over de aanpak.* Het succes van de aanpak hangt af van een goede toeleiding en samenwerking met andere professionals bij de gemeente, werkgevers en sociale partners. Zorg voor duidelijke en aansprekende informatie over het doel, de doelgroep en de opzet van het programma. Een succesvolle samenwerking is vaak persoonsafhankelijk. Hou dus rekening met wisselingen in personeel en breng het programma herhaaldelijk onder de aandacht. Het delen van succesverhalen en inzetten van deelnemers als ambassadeurs werkt om andere deelnemers en partners te inspireren, door te laten zien wat er mogelijk is en hoe belangrijk dat voor deelnemers geweest is.



Meer dan alleen taal

Bijlagen

Berenschot



Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewde	Functie	Organisatie
Eleonora Paauwe	Projectleider JA Projecten	DZB
Ellen Hennekes	Senior & plv. Projectleider JA Projecten	DZB
Mieke Zwaard	Trajectbegeleider	DZB
Bianca Spaargaren	Trajectbegeleider	DZB
Froukje Rodenhuis	Taaldocent	DZB
Alma Zomer	Taaldocent	DZB
Freek Otte	Taaldocent	DZB
Mirjam Suurmond	Docent uitspraaktraining	DZB
Marijke van Teijlingen	Stagebegeleider	DZB
Mohamed Ajar	Jobhunter	DZB
Hulya Yilmaz	Medewerker team garantiebannen	DZB
Guusje Mulder	Klantmanager	DZB
Kjeld van Klaveren	Klantmanager	DZB
Merel Esman	Klantmanager	DZB
Sofya Baouch	Klantmanager	DZB
4 beleidsmedewerkers Werk & Inkomen andere gemeenten		
4 onderzoekers arbeidsparticipatie Nederlanders met een migratieachtergrond		
16 deelnemers van JA+		
8 werkgevers oud JA+ deelnemers		
8 werkplekbegeleiders stagebedrijven		



Berenschot

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)