

Doen wat nodig is

Een evaluatie van de Eindhovense aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders

Onderzoeksrapport

Opdrachtgever:
Gemeente Eindhoven
Arnhem, 19 mei 2020

Ons kenmerk 20009-008

K
PLUS
V

Doen wat nodig is



Een evaluatie van de Eindhovense
aanpak arbeidsparticipatie
vergunninghouders

Opdrachtgever:
Gemeente Eindhoven

Deze evaluatie is uitgevoerd door:
Mare van Gorp
Bente Lieftink

Contactpersoon:
Mare van Gorp
+31 6 13 74 88 15
m.vangorp@kplusv.nl

Ons kenmerk 20009-008

Inhoud

1	Samenvatting	6
1.1	Algemene uitgangspunten en kenmerken van de aanpak	6
1.2	Aanpak in stappen	7
1.3	Effecten van de aanpak in cijfers	8
1.4	Conclusies en aanbevelingen die volgen uit de evaluatie	8
2	Inleiding op de evaluatie	11
2.1	Context van de evaluatie	11
2.2	Aanpak voor de evaluatie	12
2.3	Leeswijzer	15
3	Omschrijving van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie	16
3.1	Achtergrond van het tot stand komen van de aanpak	16
3.2	De (regionale) arbeidsmarkt in Eindhoven en werkgeversdienstverlening	17
3.3	Beleid, organisatie en uitvoering	18
4	Analyse keten: beleid, uitvoering en organisatie	27
4.1	Inleiding	27
4.2	De beoogde aanpak in de praktijk	27
4.3	Analyse gemeentelijke data: effecten in beeld	27
4.4	Financiële analyse	32
4.5	Succesfactoren en kwetsbaarheden van de aanpak	36
4.6	(Deel) conclusies op basis van analyse beleid, uitvoering en organisatie	39
5	Analyse: ervaringen van eindgebruikers	41
5.1	Ervaringen vergunninghouders	41
5.2	Ervaringen werkgevers	45
5.3	Conclusies	48
6	Analyse: het nieuwe inburgeringsstelsel en de Eindhovense aanpak	50
6.1	Het nieuwe inburgeringsstelsel	50
6.2	De Eindhovense aanpak in relatie tot de nieuwe Wet inburgering	54
6.3	Conclusies en aanbevelingen	56
7	Conclusies en aanbevelingen	59
7.1	Conclusies	59
7.2	Aanbevelingen	60

Bijlagen

Bijlage 1	Deelvragen van de evaluatie	61
Bijlage 2	Literatuur- en documentenlijst	63

Bijlage 3 Overzicht interviews	65
Bijlage 4 Kenmerken geïnterviewde vergunninghouders	66
Onze contactgegevens	67

1 Samenvatting

KplusV heeft in opdracht van de gemeente Eindhoven de aanpak 'Versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders' geëvalueerd. De gemeente Eindhoven heeft met haar aanpak de nodige kennis en ervaring opgedaan. Uit eerder onderzoek is gebleken dat in vergelijking met andere gemeenten, en met de reguliere aanpak voor P-wet klanten, de Eindhovense aanpak voor vergunninghouders goed functioneert. De gemeente Eindhoven wil de effecten en succesfactoren van de aanpak in beeld brengen, en vertalen naar inzichten die relevant zijn om haar nieuwe rol in het kader van de nieuwe Wet inburgering goed te vervullen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen februari 2020 en mei 2020 en heeft betrekking op de aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders zoals deze vanaf september 2017 wordt uitgevoerd. In deze samenvatting staan de belangrijkste kenmerken van de aanpak, effecten en conclusies en aanbevelingen weergegeven.

1.1 Algemene uitgangspunten en kenmerken van de aanpak

De Eindhovense aanpak voor arbeidsparticipatie van vergunninghouders heeft vooral in de praktijk vorm gekregen, op basis van voortschrijdend inzicht en ervaring. Nu is het moment aangebroken om de succesvolle aspecten van de aanpak te borgen in het beleid en de organisatie van gemeente Eindhoven. De volgende uitgangspunten zijn kenmerkend voor de Eindhovense aanpak. Met enkele uitzonderingen, die verder in de eindrapportage worden uitgelicht, wordt de aanpak in de praktijk consequent volgens onderstaande uitgangspunten uitgevoerd door het team Migratie.

- Doelgroepgerichte aanpak met een strakke regie vanuit de gemeente is nodig
Het reguliere proces, de expertise en het instrumentarium dat aanwezig is in de keten werk en inkomen sluit onvoldoende aan op de ondersteuningsbehoefte van de vergunninghouder. Er is sprake van een doelgroepgerichte aanpak. De organisatie en de uitvoering hiervan ligt bij het team Migratie van de gemeente.

- Optimale ondersteuning is geborgd via een 'dedicated team' met specialistische kennis

Door te werken met professionals in dit 'dedicated team', die de taal en de culturele leefwereld van de vergunninghouder kennen, kan op de juiste manier aansluiting worden gevonden bij de vergunninghouder.

- Een vrije rol voor professionals om te 'doen wat nodig is' zorgt voor effectiviteit
Deze professionals zijn *specialisten* t.a.v. de doelgroep, maar hebben in hun werkzaamheden een *allround* rol in de keten van intake tot plaatsing: zij zijn o.a. coach, trainer, werkgeverscontact en projectleider.

- Verwachtingsmanagement vergroot de kans op een succesvolle plaatsing
Het team Migratie ondersteunt de vergunninghouder vanaf het moment dat zij zijn aangemeld bij het traject. Rechten, plichten en oriëntatie op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt worden in een zo vroeg mogelijk stadium gecommuniceerd en gedurende het re-integratieproces herhaald, zodat de vergunninghouder een realistisch inzicht krijgt in de mogelijkheden en de kansen op de arbeidsmarkt. Iedere vergunninghouder ontwikkelt zijn of haar plan van aanpak. Kenmerkend is dat specialisten arbeidsparticipatie zijn gekoppeld aan onderdelen van dit traject; de vergunninghouder krijgt tijdens het proces te maken met verschillende contactpersonen.

- Een groepsgewijze aanpak werkt versterkend bij het begeleiden van de doelgroep
In principe wordt iedere vergunninghouder die in staat is om te werken of een opleiding te volgen actief begeleid. De basisdienstverlening van de gemeente Eindhoven voor de doelgroep bestaat uit een voor- en vervolgtraject waarin veel groepsgewijs wordt begeleid. Ondersteuning bij de daadwerkelijke stap naar werk of onderwijs vindt plaats met meer inzet op individuele begeleiding.

- Het hebben van werk zorgt voor effectieve integratie en vergroot kansen op de arbeidsmarkt op langere termijn

De begeleiding zet in op de meest kansrijke route naar werk. Dit vergroot op lange termijn de kansen op een effectieve integratie op de arbeidsmarkt.

- Het gelijktijdig aanbieden van trajecten voor taal, inburgering en werk/onderwijs werkt versterkend op alle leefgebieden

In Eindhoven wordt zo snel mogelijk een start gemaakt met toeleiding naar werk of onderwijs. Door gelijktijdig in te zetten op re-integratie, inburgering en eventueel andere trajecten vindt effectievere integratie plaats.

1.2 Aanpak in stappen

De klantreis van iedere vergunninghouder ziet er volgens de Eindhovense aanpak als volgt uit:

- Stap 1: basisdienstverlening en maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk Zuid-Nederland en WJJeindhoven direct na huisvesting in de gemeente.
- Stap 2: rechtmatigheidsintake uitkering door specialist inkomen van de gemeente Eindhoven.
- Stap 3: doelmatigheidsintake ('brede intake') door specialist arbeidsparticipatie van het team Migratie
- Stap 4: vormen van het klantbeeld.
- Stap 5: het voortraject (12 weken). Het voortraject bestaat uit groepsbijeenkomsten en individuele begeleiding. Vergunninghouders krijgen training over rechten en plichten in het kader van de Participatiewet en oriëntatie op de Nederlandse arbeids- en opleidingsmarkt. Iedere vergunninghouder maakt een plan voor zijn of haar (route naar) arbeidsparticipatie of onderwijs.
- Stap 6: het vervolgtraject (zo lang als nodig). In het vervolgtraject vindt via groepstraining en individuele begeleiding verdiepende oriëntatie plaats (o.a. via bezoekers aan werkgevers en/of onderwijsinstellingen), wordt het C.V. opgesteld en wordt geoefend met solliciteren.
- Stap 7: mogelijk inzet van aanvullende interventies i.s.m. werkgevers, onderwijsinstellingen en/ of maatschappelijke partners om kandidaten werkfit te maken. De daadwerkelijke stap naar (proef) plaatsing wordt gemaakt.
- Stap 8: nazorg en direct een intake bij uitval. Gedurende vier maanden wordt de voortgang gemonitord met werkgever en/of onderwijsinstelling. Iedere vergunninghouder die valt onder de doelgroep van de aanpak, wordt via de sneldesk van de gemeente doorverwezen naar het team Migratie; klanten die uitvallen op de werkplek komen dus direct bij het team Migratie terecht.

1.3 Effecten van de aanpak in cijfers

Uit de uitgevoerde analyses blijkt dat de gemeente Eindhoven positieve resultaten realiseert bij re-integratie de doelgroep vergunninghouders.

Resultaten van de aanpak in (uitstroom) cijfers

In de data analyse is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In deze samenvatting worden de belangrijkste cijfers gedeeld, waarbij moet worden opgemerkt dat de data analyse (paragraaf 4.3.) in zijn geheel gelezen dient te worden, inclusief voetnoten, om de cijfers (en conclusies) op de juiste manier te interpreteren.

De invoering van de Eindhovense aanpak arbeidsparticipatie voor vergunninghouders heeft een aantal zaken opgeleverd. Op basis van de data analyse kan worden geconcludeerd dat de doelgroep in Eindhoven erg goed in beeld is, en dat dit in combinatie met effectieve begeleiding ook in (relatief) hoge uitstroomcijfers resulteert. De doelgroep vergunninghouders was voor 2017 niet goed in beeld. De aanpak heeft ertoe geleid dat nagenoeg alle vergunninghouders in beeld zijn gebracht en voor een groot gedeelte zijn opgepakt in een relatief korte periode. In onderstaande tabel staat de (fulltime en deeltijd) uitstroom van de doelgroep weergegeven.

Uitstroom van de doelgroep in de periode 2017 – 2019, peildatum januari 2020:

Activiteit	Percentage
Begeleid naar voltijds- of deeltijdwerk (incl. BBL)	29%
Begeleid naar onderwijs	4,1%
Uitstroom overig	10,7% ¹
In begeleiding	46,7%
Kandidaten in beeld maar nog niet opgepakt	6%
Kandidaten niet in beeld	3,5%
Totaal	100%

Redenen van uitstroom op hoofdlijnen:

Reden	Aantal	percentage
Voltijd baan (incl. BBL)	241	57%
Deeltijd baan	49	12%
Opleiding	41	10%
Overig	89	21%
Totaal	420	100%

1.4 Conclusies en aanbevelingen die volgen uit de evaluatie

Bovenstaande analyses en kwalitatief onderzoek hebben geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Werkzame elementen op uitvoeringsniveau zorgen voor effectiviteit

De doelgroep in Eindhoven is sinds 2017 goed opgepakt. Alle vergunninghouders die vallen onder de doelgroep zijn in beeld. In vergelijking met het landelijke beeld zijn in Eindhoven relatief veel vergunninghouders die vallen onder de doelgroep geplaatst op

¹ Van de 10,7% betreft 1,7% procent vergunninghouders die in 2016 en begin 2020 zijn uitgestroomd uit de bijstand.

de arbeidsmarkt (29% ten opzichte van 17%). Met name de werkzame elementen op uitvoeringsniveau zorgen voor deze effectiviteit.

- Het congruente maatwerktraject bestaande uit het *voortraject* en het *vervolgtraject* werkt goed om vergunninghouders voor te bereiden op de stap naar werk.
- Met name *verwachtingsmanagement* en de juiste *voorlichting* vinden op effectieve wijze plaats dankzij de mogelijkheid tot ondersteuning in *eigen taal*, *herhaling* en een goede balans tussen *groepsgewijze* en *individuele* ondersteuning.
- Een zeer betrokken team van ervaren professionals met veel handelingsvrijheid om te 'doen wat nodig is' om de doelgroep te plaatsen zorgt voor persoonlijke, intensieve en passende begeleiding.

Sterke uitvoeringscomponent, achterblijvende beleids- en organisatiecomponent

Het is aannemelijk geworden dat de extra inspanningen voor de doelgroep zich vertalen in positieve effecten op uitstroom naar werk en opleiding en daarmee een positieve kosten-baten case. In Eindhoven is sprake van een zeer sterke uitvoeringscomponent, maar een achterblijvende beleids- en organisatiecomponent. Deze laatste zijn van belang voor borging van de aanpak en positieve effecten ervan naar de toekomst en systematische doorontwikkeling van de aanpak. Deze uitdagingen hebben met name betrekking op:

- de juiste positionering van de aanpak als formeel onderdeel van de keten werk en inkomen en samenwerking met (interne) partners in de uitvoeringsstructuur.
- voldoende ondersteunende systemen, processen en formatie om de aanpak consequent toe te kunnen passen en doorontwikkelen.
- samenwerking met in- en externe partners samen vanuit gedeelde visie, doelstellingen en vertrouwen.

Op beleids- en organisatorisch niveau kunnen verbeteringen worden doorgevoerd om de aanpak te borgen naar de toekomst. Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt hiertoe kansen en urgentie. De volgende aanbevelingen volgen uit de evaluatie.

Borg succesvolle aspecten van de aanpak in vastgesteld beleid i.s.m. interne en externe partners

Door de aanpak vast te leggen in beleid van de gemeente wordt de effectiviteit van de aanpak beter geborgd. In dit beleid kunnen ook criteria (incl. contra-indicaties) worden opgenomen zodat de aanpak meer consequent voor iedereen zeker kan worden gesteld. Door de aanpak in te bedden in de reguliere keten van werk en inkomen kunnen (interne) partners beter gebruik maken van elkaars expertise, aanbod en budgetten.

Zorg voor integraliteit en investeer in dit beleidsproces

Het introduceren van meer integraal casemanagement noopt de gemeente te zorgen voor sterke inbedding in het beleid van het sociaal domein (te beginnen bij de keten werk en inkomen) en daarmee het netwerk van interne en externe partners/aanbieders. Een gezamenlijk ontwikkelproces met in- en externe partners is een kans om duurzame, effectieve samenwerking vorm te geven. De gemeente als inkoper van trajecten voor de brede doelgroep inburgering is in positie om dit netwerk van partners te ontsluiten en de potentie ervan te verzilveren.

Breng de formatie voor casemanagement op orde en investeer in het ondersteunende systeem voor monitoring en registratie

Het hierboven omschreven beleid is nodig om ook de organisatie component van ondersteunende systemen, processen en formatie te versterken. Ook dat is van belang om de aanpak consequent toe te passen en te borgen richting de toekomst. De maximale caseload per specialist arbeidsparticipatie voor effectieve aanpak wordt ingeschat op 100 voor de taken die vallen onder de Participatiewet.

Door beleid en prestatie-indicatoren te borgen in systemen en processen worden succesfactoren beter zichtbaar (en succes minder afhankelijk van 'toeval') en kwantificeerbaar.

2 Inleiding op de evaluatie

De gemeente Eindhoven wil de aanpak 'Versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders' evalueren. Aanleiding voor deze evaluatie is de toekomstige nieuwe Wet inburgering, die vanaf 2021 van kracht zal zijn, en de rol die de gemeente hierbij gaat spelen. De gemeente Eindhoven heeft met haar aanpak de nodige kennis en ervaring opgedaan. Uit eerder onderzoek is gebleken dat in vergelijking met andere gemeenten, en met de reguliere aanpak voor P-wet klanten, de Eindhovense aanpak voor vergunninghouders goed functioneert.² De gemeente Eindhoven wil de effecten van de aanpak in beeld brengen, de onderliggende succesfactoren identificeren en vertalen naar inzichten die relevant zijn om haar nieuwe rol vanaf 2021 goed te vervullen. KplusV heeft in opdracht van de gemeente Eindhoven de evaluatie uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen februari 2020 en mei 2020. Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek.

2.1 Context van de evaluatie

Deze evaluatie vindt plaats in de context van de toename van het aantal vluchtelingen in Nederland sinds 2014 en de ingang van de nieuwe Wet inburgering in 2021.

Sinds 2014 heeft Nederland te maken met een grote instroom van vluchtelingen waardoor het vraagstuk met betrekking tot de integratie en specifiek arbeidsparticipatie van vluchtelingen in Nederland actueel is geworden.³ Naar aanleiding van de 'hausse' van het aantal vergunninghouders in Nederland vanaf 2015, en het ontwikkelde uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom (2016) en daarbij toegekende rijksmiddelen, hebben de meeste gemeenten een specifieke aanpak voor vergunninghouders ontwikkeld.⁴ Werk wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor integratie. Diverse onderzoeken van de afgelopen jaren laten echter zien dat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen achter blijft.⁵

Het Rijk is verantwoordelijk voor de eerste opvang van asielzoekers en formele procedures voor het verkrijgen van een vluchtelingenstatus.⁶ Vanaf 2016 zijn verschillende gemeenten, met name op aanraden van het beleidsadvies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), aanvullend beleid gaan ontwikkelen om de re-integratie van vergunninghouders⁷ te verbeteren. De belangrijkste aanbevelingen: start eerder met de begeleiding naar werk, ontwikkel parallelle trajecten en houdt meer rekening met verschillen binnen de groep vergunninghouders door verschillende integratieroutes te onderscheiden. In de praktijk

² Divosa Benchmark (2019). Divosa Benchmark Statushouders Eindhoven. Rekenkamercommissie Eindhoven (2019). Werk aan de winkel: Evaluatie van het participatiebeleid.

³ In 2014 kregen 20.000 personen een zogeheten verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, in 2015 zijn dit er 33.000, in 2016 37.000, in 2017 29.000 en in de eerste helft van 2018 11.000. Cijfers zijn afkomstig van het CBS (Cohortonderzoek asiel en integratie 2019)

⁴ In de praktijk zien we dat gemeenten op verschillende wijze invulling hebben gegeven aan hun rol bij het ondersteunen van vergunninghouders bij hun integratie, specifiek arbeidsparticipatie (ervaring KplusV en o.a. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-vluchtelingen-2017.pdf>)

⁵ o.a. Bakker, Dagevos & Engbersen, 2016; van den Enden, De Winter-Kocak, Booijsink & De Gruijter, 2018; SCP, 2017; WRR, 2015

⁶ Een asielzoeker wordt een vluchteling als deze erkend is volgens het Vluchtelingengedrag, de asielprocedure heeft doorlopen en een verblijfsstatus heeft gekregen. Vluchtelingen met een verblijfsstatus worden 'vergunninghouders' of 'statushouders' genoemd.

⁷ In dit rapport gebruiken wij de termen vluchtelingen en vergunninghouders. In beide gevallen bedoelen we hiermee vluchtelingen die een verblijfsvergunning voor hebben gekregen.

zien we dat gemeenten op verschillende wijze invulling hebben gegeven aan hun rol bij het ondersteunen van vergunninghouders bij hun integratie, specifiek arbeidsparticipatie.⁸⁹

Volgens de huidige Wet inburgering (2013) hebben gemeenten geen formele rol in de inburgering van vergunninghouders; de vergunninghouder is verantwoordelijk voor het leren van de taal en slagen voor de inburgering. Nieuwkomers zijn verplicht zelf een inburgeringscursus uit te zoeken. De voorzieningen hiervoor zijn via het Rijk geregeld, zoals het keurmerk voor inburgeringsaanbieders en het leenstelsel via DUO. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat huidige Wet inburgering niet voldoet.¹⁰ Veel inburgeraars ondervinden moeilijkheden bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. De inburgering is vaak niet of onvoldoende geïntegreerd met activiteiten op andere leefgebieden, waar de gemeente wel verantwoordelijkheid voor heeft. Er is sprake van veel langdurige werkloosheid en een grote bijstandsafhankelijkheid. Daarom is besloten het inburgeringsstelsel anders vorm te gaan geven in een nieuwe Wet inburgering. De nieuwe Wet inburgering gaat vanaf 1 juli 2021 in.

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt dat vergunninghouders zo snel mogelijk in staat worden gesteld te participeren in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk¹¹. Met de gemeente als inkoper en regiehouder op het inburgeringsproces is vanaf juli 2021 meer ruimte om op lokaal niveau maatwerk mogelijk te maken en meer geïntegreerde trajecten aan te bieden voor taal/inburgering, participatie, onderwijs en/of re-integratie.

2.2 Aanpak voor de evaluatie

2.2.1 Doel- en vraagstelling

Met deze evaluatie wil de gemeente Eindhoven inzicht krijgen in:

- de opzet en uitwerking van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders;
- de resultaten en effectiviteit van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders;
- de kosten batenanalyse van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders;
- de werkzame elementen en randvoorwaarden van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders;
- de mate waarin de aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders voldoet aan de nieuwe rolinvulling van de gemeente met oog op de nieuwe Wet inburgering;
- aan welke (rand)voorwaarden nog moet worden voldaan door de gemeente om haar rol in het kader van het nieuwe wettelijke regime goed uit te kunnen voeren.

⁸ Ervaring KplusV en o.a. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeileiding-vluchtelingen-2017.pdf>

⁹ Er is beperkte kennis beschikbaar in wat werkt om vergunninghouders beter toe te leiden naar werk. Er worden diverse onderzoeken uitgevoerd om kennis te ontwikkelen over effectieve aanpakken in gemeenten (zie o.a. Klaver & Oostveen, 2019).

¹⁰ o.a. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Kennisplatform Integratie & Samenleving, de landelijke ombudsman.

¹¹ Kamerbrief Stand van Zaken Veranderopgave Inburgering. 25 juni 2019.

De evaluatie heeft de volgende hoofdvraag:

"Hoe ziet de aanpak voor arbeidsparticipatie van vergunninghouders van de gemeente Eindhoven eruit, wat zijn de effecten ervan en in hoeverre is de huidige aanpak in lijn met de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente in het kader van de nieuwe Wet inburgering die per 2021 in werking treedt?"

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn voor de evaluatie deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

2.2.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de periode september 2017 t/m december 2019 en richt zich op vergunninghouders die zich vanaf 1 januari 2015 hebben gevestigd in de gemeente Eindhoven. De doelgroep overige nieuwkomers (huwelijksmigranten, gezinsmigranten, arbeidsmigranten) vallen buiten de scope van het onderzoek. Het onderzoek richt zich specifiek op de aanpak voor het bevorderen van arbeidsparticipatie. Overige thema's zoals zorg, veiligheid, huisvesting, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

2.2.3 Onderzoeksaanpak

De uitvoering van de evaluatie bestond uit de volgende stappen:

Startbijeenkomst met de begeleidingscommissie

Tijdens de startbijeenkomst is de projectopzet en planning besproken met de begeleidingscommissie. Doelstelling en vraagstelling voor het onderzoek zijn definitief vastgesteld (bijlage 1), en er zijn procesafspraken over planning, samenwerking, dataverzameling en resultaat gemaakt.

Documentstudie/ bronnen onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we een literatuur- en documentatieonderzoek uitgevoerd. Op basis van verschillende beleidsdocumenten zijn de verschillende onderdelen en kernelementen uit de aanpak in kaart gebracht. Daarnaast is via diverse landelijke onderzoeken en wetenschappelijke literatuur inzicht verkregen in werkzame mechanismen ten aanzien van re-integratie van vergunninghouders. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur en documenten staat in bijlage 2.

Interviews met betrokken professionals

- Interviews met beleidsmedewerkers en collega's van de gemeente Eindhoven (5)
- Groepsgesprekken met uitvoerend professionals (2)
- Interviews met samenwerkingspartners (6)

Via deze gesprekken hebben de onderzoekers een beeld gevormd van hoe de aanpak tot stand is gekomen en zijn inzichten opgedaan in de manier waarop de aanpak in de praktijk is vormgegeven en doorontwikkeld o.b.v. ervaring en expertise. Op basis daarvan is in de beginfase het normenkader voor de evaluatie vastgesteld. Ook zijn de in de documentstudie aangetroffen 'feiten' getoetst en verklaard. Daarmee is inzicht verkregen in de kernelementen van de aanpak en de congruentie tussen beleid, uitvoering en organisatie en de succesfactoren en aandachtspunten daarbij.

Tussenrapportage

Op basis van bovenstaande stappen is een beschrijving van het beleid, de uitvoering en de organisatie van de aanpak in Eindhoven tot stand gekomen. Daarnaast heeft een eerste analyse plaats gevonden effectiviteit van de aanpak, werkzame elementen en randvoorwaarden daarbij, resulterend in concept aanbevelingen. Deze is gebaseerd op het perspectief van betrokken professionals bij de gemeente. Deze beelden zijn getoetst, verdiept en op onderdelen bijgesteld in de bespreking van de tussenrapportage met de begeleidingscommissie van de gemeente Eindhoven.

Verdiepende interviews met betrokken professionals

In de tweede fase van de evaluatie zijn de uitkomsten van de eerste analyse getoetst, en op onderdelen verdiept met betrokken professionals. Denk aan de wijze waarop het klantbeeld wordt gevormd en vastgelegd, criteria op basis waarvan de doelgroep wel of (nog) niet wordt opgepakt in de begeleiding en de beschikbaarheid van instrumenten voor de (nog) niet direct bemiddelbare vergunninghouders.

Nadere analyse gemeentelijke data

In afstemming met de opdrachtgever heeft KplusV op basis van aangeleverde data een analyse uitgevoerd m.b.t. de inzet van instrumenten en resultaten op het gebied van in/door/uitstroom van de doelgroep.

Interviews met vergunninghouders

In deze verdiepende gesprekken zijn beelden uit de eerste fase t.a.v. werkzame elementen van de aanpak en aandachtspunten getoetst en verdiept bij de doelgroep vergunninghouders. Daarbij is aandacht besteed aan alle kernelementen van de Eindhovense aanpak. De werving van de respondenten heeft plaatsgevonden via de betrokken contactpersonen bij de gemeente en VluchtelingenWerk. In bijlage 4 is een overzicht met kenmerken van de respondenten opgenomen.

Gesprekken met werkgevers

Ook met werkgevers zijn geïdentificeerde succesfactoren en kwetsbaarheden getoetst. Specifiek is ingegaan op de ondersteuning die werkgevers ontvangen bij het op weg helpen van vergunninghouders op de arbeidsmarkt en op welke manier 'nazorg' plaats vindt om plaatsingen te verduurzamen.

Kosten en batenvergelijking

Op basis van de beschikbaar gestelde informatie, zijn de kosten van de aanpak in beeld gebracht. Deze analyse is gedaan op hoofdlijnen. Het streven is daarbij geweest om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de aanpak. Ten tweede is het streven geweest in te kunnen schatten welke formatie nodig is om de huidige aanpak ook in de toekomst te handhaven.

Analyse en eindrapportage

Op basis van de onderzoeksactiviteiten heeft een definitieve analyse plaats gevonden van de effectiviteit van de aanpak, de kwalitatieve succesfactoren en aandachtspunten en in hoeverre deze 'toekomstproof' is, d.w.z. in lijn met de regierol van de gemeente vanaf 2021. De bevindingen zijn opgetekend in deze eindrapportage.

2.3 Leeswijzer

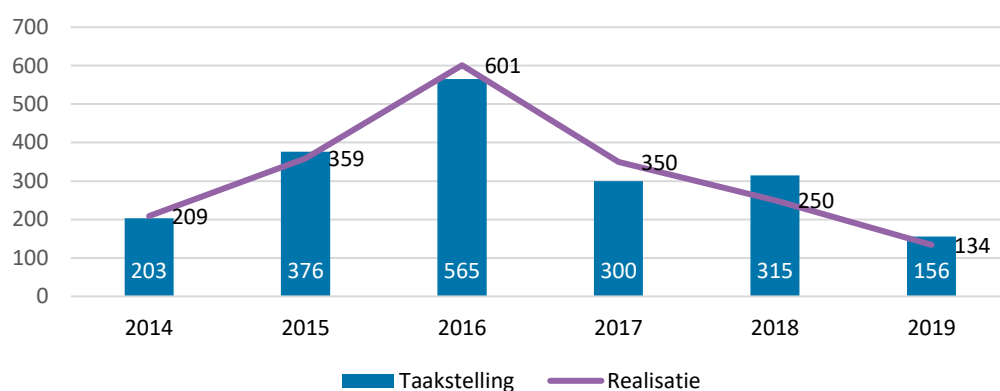
Deze rapportage verbindt de resultaten van de bovenstaande onderzoeksactiviteiten. In hoofdstuk drie wordt een omschrijving gegeven van de werkwijze zoals deze is beoogd door de gemeente Eindhoven. In hoofdstuk vier staat de aanpak (beleid, uitvoering en organisatie) omschreven. In hoofdstuk vijf staan de resultaten van de praktijktoets met betrekking tot de aanpak, de effectiviteit en werkzame elementen omschreven op basis van de ervaringen van de eindgebruikers (vergunninghouders en werkgevers). In hoofdstuk zes wordt uiteengezet wat concreet van gemeenten wordt verwacht in het kader van de nieuwe Wet inburgering, en op welke manier de huidige aanpak van de gemeente Eindhoven hier op aansluit. In hoofdstuk zeven worden de conclusies en aanbevelingen uit de analyses van hoofdstuk vier, vijf en zes uiteengezet.

3 Omschrijving van de aanpak versnelling arbeidsparticipatie

3.1 Achtergrond van het tot stand komen van de aanpak

Sinds 2014 heeft Eindhoven, net als Nederland en Europa, te maken met een snelle stijging van het aantal vergunninghouders (zie figuur 1). De grootste stijging was in de jaren 2015 en 2016, vanaf 2017 daalde de instroom. Dit is in lijn met het landelijke beeld. Eind 2019 telde de gemeente 2018 vergunninghouders.

De gemeente Eindhoven had voor 2017 geen specifieke aanpak voor deze doelgroep.¹² Het team Inburgering dat jaren eerder actieve regie op het inburgeringstraject voerde, was als gevolg van de wetswijziging in 2013 opgeheven. Met de hausse vanaf 2015 steeg ook het aantal gehuisveste vergunninghouders in Eindhoven.¹³



Figuur 1. Taakstelling en gerealiseerde huisvesting gemeente Eindhoven, periode 2014-2019¹⁴

In 2016 is, naar aanleiding van een bestuurlijke opdracht, het programmaplan 'Programmaplan Migratie, Welcome Stad 2017-2018-2019' opgesteld. In het programmaplan staan de overkoepelende doelstellingen omschreven om vergunninghouders in Eindhoven snel en duurzaam te laten integreren: *"Iedereen, ongeacht afkomst en status, weet de weg in Nederland te vinden. Alle vluchtelingen en arbeidsmigranten hebben een plek en doen mee in de samenleving."* (Programmaplan Welcome Stad, 2016)

In 2016 en 2017 werd zichtbaar dat bij nieuwkomers nauwelijks sprake was van arbeidsparticipatie. Uit diverse landelijke onderzoeken was gebleken dat kennis, expertise en een aanpak op maat noodzakelijk zijn om vergunninghouders effectief te ondersteunen in hun route naar werk. In Eindhoven was daarvan in 2017 nog geen sprake. Daarom is de opdracht verstrekt tot het ontwikkelen van het 'actieplan arbeidsparticipatie vergunninghouders'. Het betreft een versnelde integrale aanpak om vergunninghouders een goede startpositie op de Nederlandse arbeidsmarkt te laten krijgen. Sinds september 2017 wordt dit beleid uitgevoerd voor nieuw gekoppelde

¹² Er is in 2016 een pilot voor hoogopgeleide vergunninghouders opgestart met als resultaat dat van de 48 mensen die zijn bevraagd, er 3 aan het werk zijn gegaan. Deze tijdelijke en niet-structurele aanpak heeft verder geen vermeldenswaardig resultaat gehad en er heeft geen opvolging plaatsgevonden.

¹³ Vluchtelingen worden middels een vaste verdeelsleutel door het COA gekoppeld aan gemeenten, die vervolgens een huisvestingsverantwoordelijkheid hebben.

¹⁴ Bron: cijfers van 2015-2019 zijn afkomstig van de Rijksoverheid. Cijfers uit 2014 afkomstig van het COA.

vergunninghouders en met terugwerkende kracht voor vergunninghouders die in 2015, 2016 en 2017 door gemeente Eindhoven zijn gehuisvest en onder de beroepsbevolking vallen.

3.2 De (regionale) arbeidsmarkt in Eindhoven en werkgeversdienstverlening

Eindhoven is centrumgemeente voor de arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant. In Eindhoven en de arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant gaat, gelijk aan de landelijke trend, de aanhoudende economische groei gepaard met personeelstekorten. De economische groei in de regio ligt al geruime tijd boven het landelijk gemiddelde¹⁵. De stad Eindhoven heeft een grote aantrekkingskracht en dat wordt zichtbaar in een sterke toename van het aantal inwoners.

Zuidoost-Brabant kent een relatief sterke vertegenwoordiging van de sectoren industrie, zakelijke diensten, uitzendbureaus en ICT. In Eindhoven is er met name sprake van arbeidsmarktkrapte in de ICT en technische beroepen. Daarnaast zijn er veel vacatures in o.a. transport en logistiek en dienstverlenende beroepen. Kennis, opleiding en werkervaring van werkzoekenden komen lang niet altijd een-op-een overeen met functie-eisen. De uitdaging op de huidige arbeidsmarkt is dan ook om de krapte aan te pakken en tegelijkertijd langdurige uitsluiting van mensen die moeilijk hun weg naar werk vinden te voorkomen. Daarom richt de arbeidsmarktregio, en specifiek Eindhoven, zich op het beter zichtbaar maken van het bestand.¹⁶

Yasin Torunoglu, wethouder wonen, wijken, werk en ruimtelijke ordening in Eindhoven: *“We zijn druk bezig om meer inzicht te krijgen in ons bestand van werkzoekenden. Om mensen aan het werk te helpen, moet je soms wat meer weten dan opleidingen en beperkingen. Dus kijken we samen met UWV en andere partners, bijvoorbeeld in het project Passport4Work, naar zogenaamde ‘soft skills’, talenten en ambities van werkzoekenden. En gaan we samen aan de slag om ze, stap voor stap, op weg naar werk te helpen. Want uiteindelijk wil iedereen voor zichzelf kunnen zorgen en een boterham verdienen met een passende baan. Maar zonder hulp of bijscholing is dat tegenwoordig steeds moeilijker.”*¹⁷

Voor de regio Zuidoost-Brabant is 04Werkt het werkgeversservicepunt, met accountmanagers die contact hebben met werkgevers voor het invullen van vacatures en vragen over ontwikkelingen in de arbeidsmarkt.¹⁸ Specifiek voor Eindhoven vindt het contact met werkgevers plaats via het Werkgelegenheidsteam (WGT), dat een onderdeel vormt 04Werkt.

In de rapportage regio in beeld (2019) van UWV i.s.m. gemeenten in de arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant worden vergunninghouders genoemd als groep waarbij sprake is van 'onbenut arbeidspotentieel'. Benadrukt wordt dat het voor vergunninghouders vaak lastig is om (substantieel) werk te vinden, terwijl het hebben van een baan een belangrijk onderdeel is van de integratie van vluchtelingen en van

¹⁵ In Zuidoost-Brabant komen er in 2019-2020 ruim 12.000 werknemersbanen bij. Dat brengt eind 2020 het aantal werknemersbanen in de regio op 329.000. In lijn met de landelijke trend, vertraagt het groeitempo; de procentuele banengroei is in 2020 kleiner dan in 2019

¹⁶ Regio in beeld rapportage 2019 Zuidoost Brabant, https://digid.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/images/Regio_in_Beeld_ZuidoostBrabant.pdf

¹⁷ Rapportage regio in beeld Zuidoost Brabant; https://digid.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/images/Regio_in_Beeld_ZuidoostBrabant.pdf

¹⁸ [samenvoordeklant.nl](https://digid.werk.nl); 04werkt.nl

belang voor de Nederlandse economie. Daarbij wordt de belangrijkste aanbeveling onderstreept uit een verkenning van de Sociaal Economische Raad uit 2019: inzet en maatwerk, zowel in beleid als uitvoering is vereist. Dit vergt inspanningen van zowel statushouders als werkgevers, maar effectieve ondersteuning vanuit gemeenten is daarnaast noodzakelijk.¹⁹

3.3 Beleid, organisatie en uitvoering

Er zijn (relatief) weinig beleidsdocumenten van de Eindhovense aanpak voor vergunninghouders. De aanpak is met name vanuit de praktijkervaring ontwikkeld. In deze paragraaf staat een omschrijving van de aanpak uiteengezet:

- veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de aanpak;
- algemene kenmerken van de aanpak;
- een procesomschrijving van de aanpak;
- inbedding van de aanpak in de organisatie (formatie, ingezette expertise en plaatsing in de organisatiestructuur);
- financiën;
- systemen;
- netwerksamenwerking/ sociale kaart.

3.3.1 Uitgangspunten en kenmerken van de aanpak

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan de aanpak:

1. Gerichte aanpak voor deze doelgroep is nodig waarbij strakke regie vanuit de gemeente vereist is; het reguliere proces en instrumentarium sluit onvoldoende aan op de ondersteuningsbehoefte van de vergunninghouder
2. Specialistische kennis van de doelgroep (taal, cultuur) is nodig om via eigen taal en aansluiting op de culturele leefwereld van vergunninghouder op de juiste manier te begeleiden
3. 'Vrijheid' en 'allround' eigenaarschap van het re-integratieproces van deze uitvoerend professionals (van intake tot plaatsing) is van doorslaggevend belang voor de effectiviteit van de aanpak.
4. 'Verwachtingsmanagement' is bij deze doelgroep van groot belang. Daarom moeten de rechten, en plichten in het kader van de Participatiewet zo vroeg mogelijk helder zijn.
5. In de eerste fase van toeleiding naar werk of onderwijs, waarbij het passend krijgen van de verwachtingen een belangrijke component is, werkt een groepsgewijze aanpak versterkend. Ondersteuning bij de daadwerkelijke stap naar werk of onderwijs kan beter met meer inzet op individuele begeleiding.
6. Alles wat de vergunninghouder in het arbeidsproces kan doen draagt bij aan integratie op korte en lange termijn; inzetten op korte termijn mogelijkheden voor werk zorgt voor meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt op langere termijn
7. Het gelijktijdig in plaats van volgordelijk aanbieden van trajecten voor taal, inburgering, en werk/onderwijs werkt versterkend op al deze leefgebieden en is daarmee effectiever voor de integratie.

¹⁹ SER rapport 'Integratie door werk: meer kansen op werk voor nieuwkomers' (2019)

In de eerste fase van deze evaluatie zijn beelden opgehaald m.b.t. wat de Eindhovense aanpak kenmerkt en hoe deze is beoogd. De volgende aspecten zijn kenmerkend voor de Eindhovense aanpak:

Een aanpak die vanuit praktijk(ervaring) wordt vormgegeven en doorontwikkeld

Er zijn weinig beleidsdocumenten t.a.v. de Eindhovense aanpak; de beleidsdocumenten die er wel zijn, zijn enigszins gedateerd en sluiten niet meer volledig aan bij de huidige praktijk. De Eindhovense aanpak is 'pragmatisch' te noemen: deze wordt vooral in de praktijk, op basis van kennis en ervaring van uitvoerende professionals, vormgegeven en doorontwikkeld. Er is geen/ weinig sprake van het 'vastleggen' van de aanpak in beleid.

Doelgroepgerichte aanpak

Voor de begeleiding van vergunninghouders naar werk en/of opleiding zijn specialisten met specifieke expertise ingehuurd, die in principe 'doen wat nodig is' om de doelgroep in het arbeidsproces te plaatsen. Zij zijn werkzaam in een apart team dat niet in onder de reguliere uitvoeringsorganisatie (het Participatiebedrijf) van de gemeente valt, maar formeel binnen de beleidsafdeling geplaatst is. Deze klantmanagers worden exclusief ingezet voor deze doelgroep; één van hen spreekt Arabisch en één van hen spreekt Tigrinya. Het team van arbeidsspecialisten ondersteunt de vergunninghouder vanaf het moment dat zij zijn aangemeld bij het traject. Uitgangspunt in de begeleiding is dat de specialist stuurt op de kortste weg naar werk en/of opleiding en daarvoor 'doet wat nodig is'. Deze professionals zijn *specialisten* t.a.v. de doelgroep maar hebben in hun werkzaamheden een *allround* rol: zij zijn coach, trainer, werkgeverscontact, projectleider, etc.

Integratie en participatie vanaf de eerste dag

Zodra een vluchteling is gekoppeld aan de gemeente Eindhoven ontvangt het team Migratie een seintje vanuit het Taak Volg Systeem (TVS). Nadat de vergunninghouder in Eindhoven is gehuisvest, ontvangt hij/zij een uitnodiging voor het traject arbeidsparticipatie. Doel is om zo snel mogelijk te starten met de begeleiding naar werk vanuit de gemeente.

Een parallelle aanpak

Trajecten voor taal, inburgering, en werk lopen zoveel mogelijk gelijktijdig naast elkaar. De gemeente Eindhoven streeft naar directe arbeidsbemiddeling en/of ondersteuning voor het volgen van middelbaar en/of hoger beroepsonderwijs. In principe wordt iedere vergunninghouder die in staat is om te werken of een opleiding te volgen actief begeleid.

Aanbod trajecten vanuit de gemeente/ regie

De gemeente Eindhoven (i.e. specialisten arbeidsparticipatie vergunninghouders) voeren zelf een voor- en vervolgetraject uit om de re-integratie te ondersteunen. Na een brede intake stromen de vergunninghouders door na een voortraject en na afronding in het vervolgetraject. De organisatie en uitvoering hiervan ligt bij de gemeente. De gemeente werkt indien nodig samen met betrokken organisaties.

'Standaardtraject' waarbinnen maatwerk wordt geleverd

In principe volgt iedere vergunninghouder een voortraject en een vervolgetraject. Het voortraject vindt (meer)groepsgewijs plaats. Het vervolgetraject is meer individueel ingestoken om maatwerk te kunnen leveren in het ondersteunen bij de stap naar werk

of opleiding. Kenmerkend is dat specialisten arbeidsparticipatie zijn gekoppeld aan onderdelen van dit traject; de vergunninghouder krijgt tijdens het proces van re-integratie dus te maken met verschillende contactpersonen.

Inzet op de meest realistische en kansrijke weg naar (passend) werk

De verwachtingen van de vergunninghouders passend krijgen bij hun perspectief op korte termijn is een belangrijk aspect van de aanpak. Vergunninghouders verkrijgen een realistisch inzicht in hun kansen op de arbeidsmarkt zodat verwachtingen niet belemmerend werken om op korte termijn de stap naar werk te kunnen maken. Iedere vergunninghouder heeft hiervoor zijn of haar eigen plan van aanpak. Het plan van aanpak wordt in het voortraject ontwikkeld.

3.3.2 Het uitvoeringsproces van intake naar werk/onderwijs

Het traject dat nieuwe vergunninghouders volgens de aanpak vanaf 2017 doorlopen staat hier onder omschreven.²⁰

Stap 1: basisdienstverlening en maatschappelijke begeleiding

Na het verkrijgen van een status koppelt COA de vergunninghouder aan de gemeente. Zodra er een woning vrij is verhuist de vergunninghouder en start de maatschappelijke begeleiding. Deze wordt door VluchtelingenWerk Zuid-Nederland (VWN) uitgevoerd, in opdracht van gemeente Eindhoven. VWN verzorgt gedurende 5-12 maanden de maatschappelijke begeleiding. Ook wordt de vergunninghouder direct bij huisvesting gekoppeld aan de specialist van WIJ Eindhoven. Binnen twee maanden vindt er een keukentafelgesprek plaats tussen vergunninghouder, maatschappelijk begeleider (VluchtelingenWerk), en de generalist (WIJ Eindhoven). WIJ Eindhoven is verantwoordelijk voor ondersteuning in de eerste lijn en de aanvraag van tweedelijns voorzieningen. Middels het instrument 'wat telt'²¹ worden verschillende leefgebieden in kaart gebracht. Dit resulteert in een plan van aanpak voor de resterende periode van maatschappelijke begeleiding. De generalist van WIJ Eindhoven voert de regie over dit plan, met uitzondering van het leefgebied arbeidsparticipatie. Na het keukentafelgesprek meldt VWN de vergunninghouder aan bij het team Migratie.

Stap 2: rechtmatigheidsintake uitkering

In de rechtmatigheidsintake met de specialist inkomen van de gemeente Eindhoven wordt het recht op een uitkering getoetst en de uitkering verstrekt (en eventueel bijzondere bijstand). Via het taakvolgsysteem (TVS) gaat een signaal naar de specialist arbeidsparticipatie van het team Migratie.

Stap 3: doelmatigheidsintake

Binnen twee maanden na huisvesting wordt de vergunninghouder uitgenodigd voor een intake door een specialist arbeidsparticipatie van het team migratie (vaak i.s.m. de inkomensconsulent). Tijdens de intake worden de rechten en plichten omtrent Participatiewet besproken.

²⁰ In de praktijk worden vergunninghouders in Eindhoven opgepakt via 3 mogelijkheden:

- 1) Degenen die nog niet bekend waren bij de WIJ generalisten uit 2015/2016/2017. Deze doelgroep is via het draaien van queries in diverse bestanden in beeld gebracht. Zij zijn/worden via een ander proces opgepakt.
- 2) Degenen die wel in beeld zijn bij een generalist van WIJ Eindhoven en die een concrete vraag hebben met betrekking tot arbeidsparticipatie worden via de generalist aangemeld bij het team Migratie.
- 3) Nieuwe vergunninghouders volgen het hier onder omschreven proces

²¹ Tijdens dit gesprek wordt gebruik gemaakt van het instrument 'Wat telt'. Het gespreksinstrument 'Wat telt' is ontwikkeld door Movisie, gemeente Eindhoven en gemeente Utrecht.

Stap 4: vormen van het klantbeeld

Tijdens de doelmatigheidsintake en eventueel een vervolgspraak vormt de specialist arbeidsparticipatie een klantbeeld. Specialisten kunnen hierbij gebruik maken van de InCheck²²-methode. In het begin werd deze methode systematisch gebruikt voor iedere vergunninghouder. Echter is dit na verloop van tijd losgelaten; in het voortraject (stap 5) wordt het klantbeeld (verder) gevormd. De informatie uit de InCheck-methode heeft naar zeggen van de uitvoerend professionals weinig toegevoegde waarde en is 'te theoretisch'. Op dit moment wordt het instrument nog nauwelijks ingezet.

Stap 5: het voortraject²³

Na de intake start het voortraject voor ongeveer 90% van de klanten. De overige 10% heeft vaak te maken met fysieke en/of mentale belemmeringen waardoor arbeidsparticipatietraject (op dat moment) nog niet passend is.

Vergunninghouders volgen in groepen gedurende 12 weken, 2 dagdelen per week, een groepstraining onder leiding van een van de specialisten arbeidsparticipatie.

Het doel van het voortraject is om de vergunninghouders wegwijs te maken in het sociaal domein, en met de Nederlandse wet- en regelgeving. De volgende elementen staan centraal tijdens de groepstrainingen:

- hoe werkt Nederland: training over wet- en regelgeving, rechten en plichten Participatiewet, instanties
- verwachtingen en realiteit van de arbeidsmarktmogelijkheden, middels het 'ABC plan'²⁴
- gedrag en houding.

In het ABC plan, dat door de vergunninghouder wordt ondertekend, wordt bepaald welk vervolgtraject wordt ingezet: toeleiding naar onderwijs/ scholing of werk.

Stap 6: het vervolgtraject²⁵

Met de vergunninghouders wordt in het vervolgtraject verder gewerkt aan vaardigheden en/of bemiddeld naar onderwijs of werk. Het vervolgtraject kent een grotere individuele component. Ook vinden er groepstrainingen plaats. De volgende elementen staan centraal in het vervolgtraject:

- opstellen C.V.
- solliciteren
- gesprekken met werkgevers
- Interventies om kandidaat werkfit te maken; bijvoorbeeld: de opgedane kennis over de Nederlandse werkcultuur wordt via vrijwilligerswerk verdiept.

In deze fase worden vergunninghouders actief begeleid naar werkgevers en projecten die gericht zijn op arbeidsparticipatie. De specialisten arbeidsparticipatie werken samen met o.a. het Werkgelegenheidsteam (WGT), het Refugee Team, de Werkclub en MKB

²² Dit is een wetenschappelijk gevalideerd (EFPA) screeningsinstrument voor verschillende leefgebieden en heeft als uitgangspunt: de mogelijkheden van de vergunninghouder in kaart brengen op het gebied van werk en/of activering, onafhankelijk van inburgering of beheersing van de Nederlandse taal. De InCheck-vragenlijst en -rapportages zijn tweetalig opgezet en beschikbaar in meerdere talen (o.a. Arabisch, Tigrinya of Engels). De kandidaat vult onder begeleiding van de specialist arbeidsparticipatie de vragenlijst in eigen taal in.

²³ De inhoud van het voortraject wordt in de volgende fase verder verdiept

²⁴ Tijdens het voortraject stelt elke vergunninghouder een persoonlijk plan van aanpak op. Na 8 weken wordt het plan bijgesteld. Uiteindelijk worden er drie scenario's uitgewerkt:

Scenario A: het uiteindelijke wensberoep

Scenario B: het beroep dat mogelijk kan leiden tot het wensberoep

Scenario C: het werk dat je morgen kan doen (algemeen geaccepteerde arbeid).

²⁵ Het vervolgtraject zal in de volgende fase van het project verder worden onderzocht

Eindhoven. Het vervolgtraject duurt ongeveer 10 tot 12 weken, het verschilt per vergunninghouder.

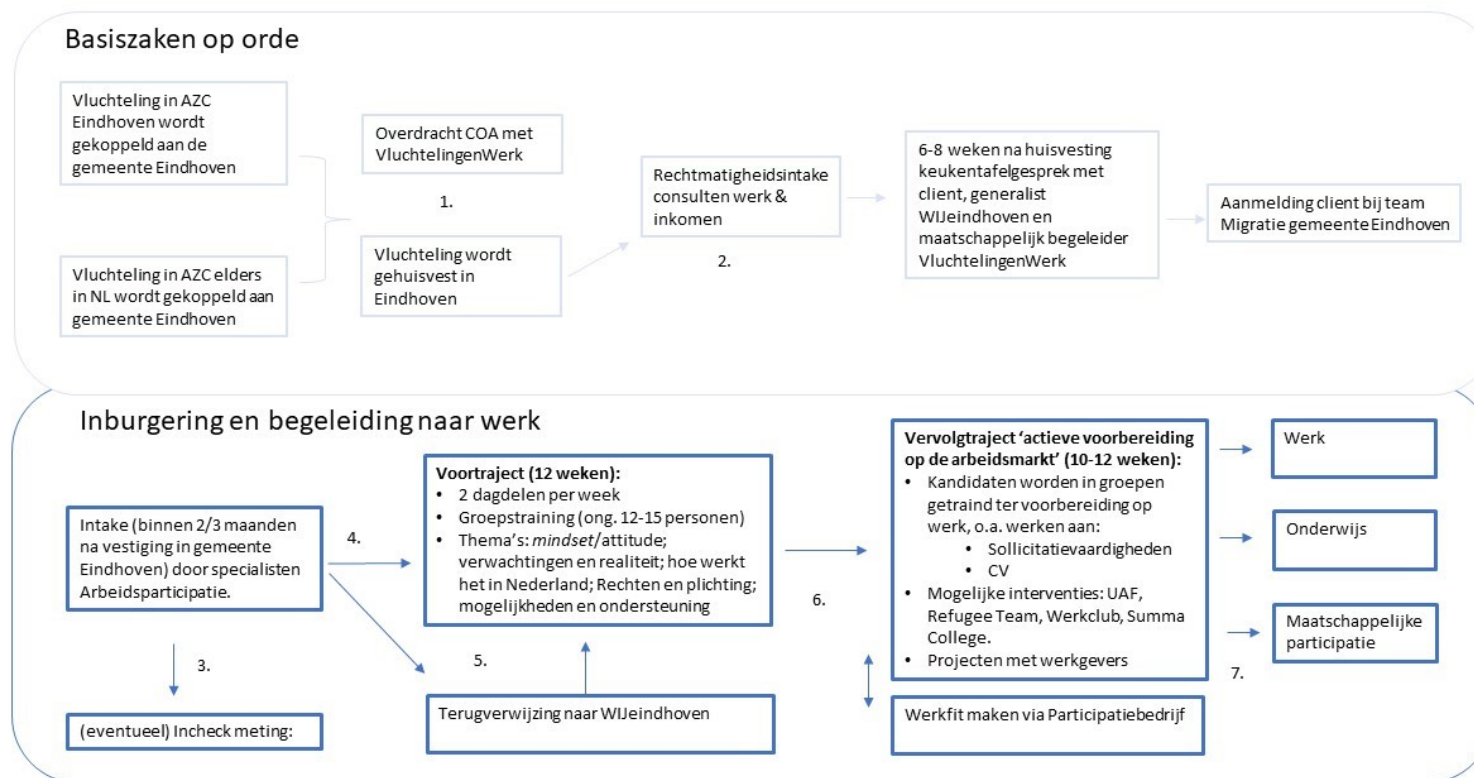
Stap 7: werkfit maken en bemiddeling naar werk of onderwijs

Bemiddeling naar werk is formeel belegd bij het Werkgeversgelegenheidsteam (WGT, aangesloten bij werkgeversservicepunt 04Werkt). Het werkfit maken van kandidaten is in de reguliere keten belegd bij het Participatiebedrijf (PB). Deze zet het reguliere instrumentarium in om de brede doelgroep Participatiewet te begeleiden naar werk. Zo kan het participatiebedrijf via een werkcomponent een oefensetting organiseren, jobcoaching inzetten, LKS metingen doen, etc.

Stap 8: nazorg en direct een intake bij uitval

Zodra een kandidaat geplaatst is op een werkplek wordt deze middels jobcoaching ondersteund. Nadat de uitkering is beëindigd (na twee of drie maanden proefplaatsing), start het traject 'nazorg'. Nazorg vindt plaats vanuit het team Migratie van de gemeente en het WGT, met als doel het voorkomen van uitval. De nazorg duurt maximaal vier maanden en wordt uitgevoerd door de specialist van het team Migratie of de contactpersoon van het WGT (of, indien voor de kandidaat een aanvullende interventie is ingezet, de externe partij). Nazorg bestaat uit regelmatig contact met werknemer en werkgever of onderwijsinstelling. De contactpersoon van de gemeente is aanspreekpunt voor werkgever bij (dreigende) conflict met als doel het voorkomen van uitval. Ook kan hij/zij besluiten tot doorgeleiden naar een andere werkplek indien nodig. Bij toeleiding naar onderwijs is de contactpersoon aanspreekpunt voor begeleiders van de opleiding bij zaken als verzuim, onder prestatie, stagnering voortgang. Na de vier maanden wordt het dossier afgesloten; als kandidaten daarna uitvallen komen zij via het reguliere proces (aanvragen uitkering) weer in beeld bij de gemeente. Iedere vergunninghouder die valt onder de doelgroep van de aanpak, wordt via de sneldesk van de gemeente doorverwezen naar het team Migratie; klanten die uitvallen op de werkplek komen dus direct bij het team Migratie terecht.

In figuur twee staat het uitvoeringsproces van intake naar werk/ onderwijs schematisch weergegeven.



Figuur 2. Schematische weergave Eindhovense aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders.

3.3.3 Formatie, ingezette expertise en plaatsing in de organisatiestructuur

Eindhoven heeft sinds eind 2017 gekozen voor een 'dedicated' team van specialisten arbeidsparticipatie dat zich bezig houdt met ondersteuning en bemiddeling van de doelgroep naar werk. Het team Migratie is als onderdeel van de beleidsafdeling van het sociaal domein gepositioneerd in de organisatie. Het team is daarmee geen onderdeel van de formele keten werk en inkomen, waarbinnen het Participatiebedrijf (PB) een groot deel van de rol vervult voor de reguliere klanten. In het oorspronkelijke proces van voor 2017, waarbij nog geen sprake was van een maatwerkaanpak, was de uitstroom van vergunninghouders uit het PB erg laag en veel vergunninghouders waren nog niet in beeld bij WIJ Eindhoven. Specialistische kennis en een maatwerkaanpak voor de doelgroep bleken nodig.

Vanaf 2017 waren dit 7 specialisten arbeidsparticipatie. Op het moment van schrijven zijn 5 specialisten arbeidsparticipatie actief in het team Migratie. Het bestaande beleid voorziet in een caseload van 60 personen; maar in de praktijk is deze caseload losgelaten vanwege gebrek aan (kwalitatief passende) formatie.

De professionals zijn geselecteerd op basis van hun expertise in het sociaal domein en ervaring met arbeidsintegratie van vergunninghouders in gemeenten elders. De specialisten beschikken over kennis en de taal van de doelgroep (één van de specialisten spreekt Arabisch, een andere Tigrinya). De rol van de specialisten verschilt binnen het in 3.3.2. omschreven proces. Klanten worden, afhankelijk van waar zij zich bevinden in het proces (voortraject of vervolotraject en/of in een project met een werkgever), gekoppeld aan de specialist die verantwoordelijk is voor dat onderdeel.

Het team wordt aangestuurd door een coördinator die verantwoordelijk is voor het opzetten en doorontwikkelen van de aanpak i.s.m. het team uitvoerend professionals.

3.3.4 Financiële begroting

Het programmaplan Migratie bevatte voor de jaren 2017-2019 een integrale begroting met een onderdeel voor activiteiten m.b.t. arbeidsparticipatie. Voor dekking van deze begroting ontvangt de gemeente verschillende middelen: geoormerkte rijksmiddelen en gelden vanuit de decentralisatie-uitkering (voorheen regeling maatschappelijke begeleiding asielgerechtigden). Daarnaast heeft de gemeente verschillende middelen ontvangen uit de begroting subsidies. Voor arbeidsparticipatie zijn de uitgaven begroot op € 1.783.500 voor de jaren 2017 tot en met 2019.²⁶ In onderstaande tabel staan de begroting specifiek voor arbeidsparticipatie weergegeven.

²⁶ In Raadsinformatiebrief omtrent programmaplan Migratie staat opgenomen: € 1.783.500 wordt ingezet voor de versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders.

Tabel 1. Begroting arbeidsparticipatie vergunninghouders. Bron: programmaplan Migratie gemeente Eindhoven. Gebaseerd op programmaplan, cijfers geselecteerd voor arbeidsparticipatie door KplusV.

	2017	2018	2019
Formatie			
Personeel	€262.500	€ 540.000	€ 320.000
Instrumenten en projecten			
InCheck	€ 82.400	€ 82.400	€ 41.200
De Werf	X	X	X
Pilot manpower	€ 20.000	X	X
Pilot Springplank 040	€ 35.000	X	X
Gasconne	x	€ 35.000	€ 35.000
Vervolgtrajecten	x	€ 170.000	€ 160.000
Totaal	€399.900	€827.400	€556.200

3.3.5 Systemen

De manier waarop de systemen en processen bij gemeente Eindhoven zijn georganiseerd is op hoofdlijnen onderzocht. In maart 2019 is de gemeente overgegaan op het gebruik van Suite GWS. Voor de introductie van Suite werd geen gebruik gemaakt van een dergelijk 'robust' informatiesysteem, maar van een door de specialisten gehanteerde Excel lijst. In deze Excel lijst stonden de volgende velden opgenomen. Deze velden zijn niet (altijd) consistent ingevuld door de betrokken specialisten arbeidsparticipatie.

- naam van de betrokken WIJ generalist
- datum intake
- taalniveau
- trajectbepaling
- startdatum voortraject
- actueel traject
- bemiddeling WGT
- datum uitstroom
- uitstroom reden
- notities die van belang kunnen zijn m.b.t. plaatsing/nazorg

3.3.6 Betrokken organisaties

Het voortraject en het vervolgtraject worden uitgevoerd door de gemeente. Het team Migratie houdt de regie over het traject en werkt hierbij samen met netwerkpartners om passende trajecten vorm te geven voor de doelgroep:

Duale trajecten MBO

In samenwerking met Summa College zijn duale trajecten ontwikkeld waarin vergunninghouders een Entree opleiding volgen en tegelijk werken aan taal en instroomvereisten voor de BBL. Vervolgens kunnen vergunninghouders doorstromen naar een BBL- traject of werk.

Interne werktrajecten

Tijdens het vervolgtraject worden vergunninghouders actief begeleid naar betaald werk. Het Werkgelegenheidsteam (WGT) van de gemeente Eindhoven helpt en adviseert

werkgevers bij aannemen van mensen met een (tijdelijke) afstand tot de arbeidsmarkt. Specialisten kunnen de accountmanagers van het WGT inschakelen voor de bemiddeling naar werkgevers.

Externe interventies en projecten met werkgevers

Er is een aantal partijen waarmee gemeente Eindhoven projecten heeft opgezet, of waarbij gemeente Eindhoven dienstverlening inkoopt, om trajecten te verzorgen die tot doel hebben om de vergunninghouders werkfit te maken voor werk of opleiding:

- In 2017, 2018 en 2019 zijn diverse pilotprojecten geweest met werkgevers, waaronder Gascogne, Springplank en Manpower. Deze zijn momenteel geen onderdeel meer van de aanpak.
- Interventies worden verzorgd door Refugee Team, Werkclub en UAF
 - Refugee Team: werkfit maken via vrijwilligerswerk bij (sport)evenementen.
 - Werkclub: intensieve begeleiding richting werk voor de groep met een langere afstand tot de arbeidsmarkt.
 - UAF: het ondersteunen van vergunninghouders in hun voorbereiding op een universitaire opleiding.

4 Analyse keten: beleid, uitvoering en organisatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de resultaten omschreven van de analyse van het beleid, de uitvoering en de organisatie van de aanpak. Deze analyse is gebaseerd op documentanalyse, gesprekken met intern betrokkenen en externe ketenpartners. Eerst wordt gedeeld welke beelden zijn ontstaan met betrekking tot de mate waar in de aanpak wordt uitgevoerd zoals beoogd (4.2.). Daarna zal de data analyse van de volumes instroom/doorstroom/uitstroom worden gepresenteerd (4.3.). Vervolgens wordt een financiële kosten-batenanalyse uiteengezet (4.4.). Tenslotte wordt gedeeld welke succesfactoren en kwetsbaarheden zijn geïdentificeerd (4.5.). In paragraaf 4.6. staan de conclusies van deze analyses gedeeld. Deze zijn getoetst in gesprekken met werkgevers en vergunninghouders (zie hiervoor hoofdstuk 5).

4.2 De beoogde aanpak in de praktijk

In de praktijk ziet de aanpak er op onderdelen anders uit dan beoogd:

- De caseload is losgelaten, omdat in de praktijk met minder klantmanagers wordt gewerkt dan beoogd. De caseload ligt in de praktijk rond de 130 personen (inclusief de kandidaten voor nazorg).
- He beleid is erop gericht dat alle vergunninghouders die in beeld zijn bij de gemeente worden ondersteund naar werk. In de praktijk kan niet bij alle klanten dezelfde intensiviteit van begeleiding worden ingezet en moeten binnen de (hoge) caseload keuzes worden gemaakt.
- Vanwege de behoefte aan maatwerkondersteuning heeft het team Migratie ook samenwerking en projecten met werkgevers. Directe bemiddeling naar werkgevers en/of het opzetten van projecten voor werkgeversdienstverlening vindt plaats vanuit zowel het WGT als het team Migratie van de gemeente. Hierbij trekken het team Migratie en WGT steeds meer samen op.
- In de praktijk wordt vanwege het belang van maatwerk (en de daarvoor benodigde kennis en expertise die aanwezig is bij het team Migratie), het werkfit maken van kandidaten gerealiseerd door de professionals van het team Migratie i.s.m. werkgevers en via ingekochte interventies van externe partijen. Voor de reguliere doelgroep gebeurt dit vanuit het PB.
- De InCheck-methode is losgelaten, in plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van een door het team Migratie ontwikkeld intakeformulier.

4.3 Analyse gemeentelijke data: effecten in beeld

Voor de analyse van gemeentelijke data is gebruik gemaakt van de door de gemeente aangeleverde informatie. Voor deze analyse zijn diverse databronnen gebruikt en gecombineerd, omdat generieke informatie over de in- door- en uitstroom van de doelgroep als geheel ontbreekt. Het combineren van data kan leiden tot een lagere betrouwbaarheid; met conclusies uit deze analyse dient daarom voorzichtig te worden omgegaan. In de onderstaande analyse staat in de voetnoten steeds uit welke bron de informatie is ontleend.

4.3.1 Kenmerken van de doelgroep

De Eindhovense aanpak richt zich op alle vergunninghouders vanaf 18 jaar die vanaf 2015 in Eindhoven zijn gehuisvest. Op basis van de gegevens van de gemeente Eindhoven blijkt dat in de periode tussen 2015-2019 1000 vergunninghouders zijn

ingestroomd in de bijstand en vallen onder de beroepsbevolking en daarmee de doelgroep van de Eindhovense aanpak vormen²⁷. Achtergrondkenmerken van deze specifieke groep vergunninghouders zijn op basis van de gemeentelijke data niet weer te geven.²⁸ Informatie over het taal- en opleidingsniveau wordt wel door de specialisten arbeidsparticipatie uitgevraagd tijdens het intakegesprek, maar is niet geheel consistent geregistreerd in het monitoringsbestand. Dit geldt eveneens voor nationaliteit, geslacht en leeftijd.

Op basis van de Divosa benchmark zijn de volgende kenmerken te noemen:

- Op 1 juli 2018 telt de gemeente Eindhoven 1560 vergunninghouders. Het gaat hierbij om vergunninghouders die vanaf 2014 een status hebben gekregen en bij de gemeente Eindhoven staan ingeschreven.
- De meeste vergunninghouders die tussen 2015 en 2019 in de gemeente zijn gehuisvest zijn Syriërs (ongeveer 65%), gevolgd door Eritreeërs (15%)²⁹.
- Van deze doelgroep is ongeveer 60% man. Qua leeftijd is de groep relatief jong: 87% is 44 jaar of jonger.³⁰

4.3.2 Doelgroep in beeld

Vanaf de start van de aanpak in 2017 heeft de gemeente Eindhoven er op ingezet om de doelgroep in beeld te krijgen. Om zicht te krijgen op dit bestand zijn verschillende databronnen gecombineerd. Gemeente Eindhoven geeft aan dat er sprake is van een 'nagenoeg volledig bestand', maar nog niet 'waterdicht'. In de onderstaande tabel is de status van het huidig bestand weergegeven. In de voetnoten staat aangegeven welke bronnen zijn gebruikt om tot het overzicht te komen.

Tabel 2. Overzicht huidig bestand vergunninghouders gemeente Eindhoven, peildatum maart 2020. Diverse bronnen, zie voetnoten.

	Aantal
Begeleid naar voltijds- of deeltijdwerk, opleiding of overig ³¹	438 (420)
Momenteel in begeleiding ³²	467
Kandidaten in beeld maar nog niet opgepakt ³³ :	
• MALG lijst	30 ³⁴
• Verwijzing via WIJ Eindhoven	16
• Taakstellers 2020	14
Totaal	965

²⁷ Bron: interview coördinator arbeidsparticipatie vergunninghouders

²⁸ Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een geanonimiseerde dataset van de gemeente Eindhoven. Deze dataset bevat geen persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau).

²⁹ De inschatting van de coördinator van het team Migratie is dat het percentage vergunninghouders van Eritrese afkomst dat valt onder de Eindhovense aanpak voor vergunninghouders veel hoger ligt.

³⁰ Bron: Divosa Benchmark 2019

³¹ Bron: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven. Voor deze evaluatie is gekeken naar de uitstroom in de jaren 2017 – 2019. Het monitoringsbestand van de gemeente rapporteert de huidige uitstroom. In 2020 zijn er tot op heden 12 mensen uitgestroomd. Daarnaast zijn er in 2016 6 mensen uitgestroomd. Er is dus een totale uitstroom van 438 vergunninghouders gerealiseerd.

³² Bron: e-mail verstuurd door coördinator team Migratie op 15 april 2020

³³ idem

³⁴ De peildatum voor deze analyse was maart 2020. In mei 2020, op het moment van schrijven, hebben de 30 kandidaten op de MALG lijst een intakegesprek gehad met de specialisten arbeidsparticipatie. Zij zijn momenteel in begeleiding bij de gemeente Eindhoven. Met de kandidaten die door WIJ Eindhoven zijn doorwezen moet nog een intakegesprek worden afgenomen.

De gemeente Eindhoven monitort alle vergunninghouders die vanaf september 2017 zijn ingestroomd in de huidige aanpak. Op basis van bovenstaande gegevens blijkt dat op peildatum maart 2020 60 vergunninghouders in beeld zijn, maar nog niet zijn opgepakt.³⁵

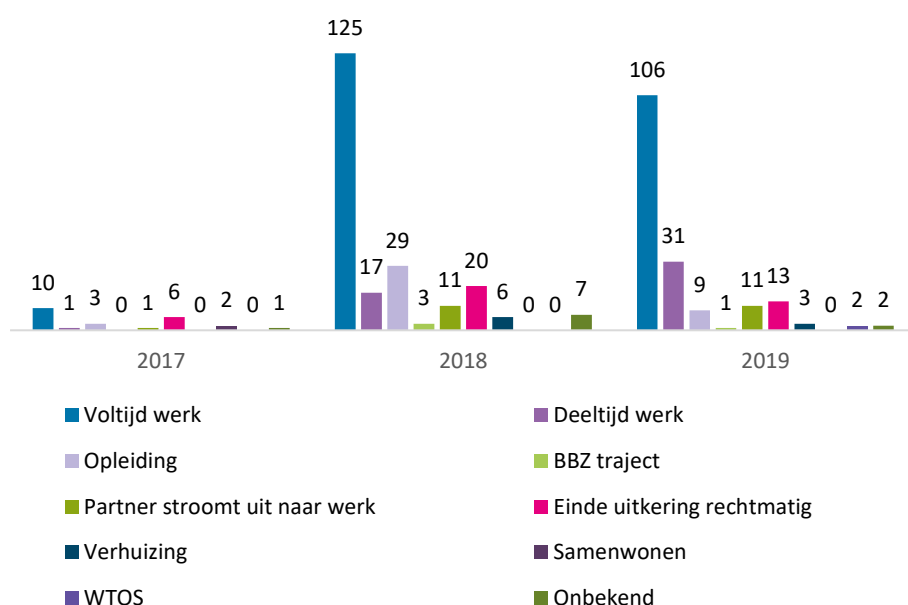
4.3.3 Uitstroom van vergunninghouders uit de bijstand

Van alle vergunninghouders die onder de Eindhovense aanpak vallen (N=1000), werkte eind december 2019 29% parttime of fulltime. Het onderstaand overzicht geeft een totaal overzicht van het bestand weer.³⁶

Tabel 3: Totaal overzicht bestand 2017–2019 (N=1000), peildatum januari 2020. Bron: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven.

Activiteit	Percentage
Begeleid naar voltijds- of deeltijdwerk (incl. BBL)	29%
Begeleid naar onderwijs	4,1%
Uitstroom overig	10,7% ³⁷
In begeleiding	46,7%
Kandidaten in beeld maar nog niet opgepakt	6%
Kandidaten niet in beeld	3,5%
Totaal	100%

Het onderstaande figuur geeft een overzicht van de redenen van uitstroom uit de bijstand van de doelgroep weer van (september) 2017 t/m 2019.³⁸



Figuur 3. Redenen van beëindigen uitkering 2017 – 2019 (N=420). Bron: monitoringsbestand gemeente Eindhoven. Peildatum januari 2020; bewerking KplusV.

³⁵ Zie voetnoot 32; uitgaande van 1000 bijstandsgerechtigde vergunninghouders (dit getal is gebaseerd op door de gemeente uitgevoerde queries), zou kunnen worden geconcludeerd dat daarvan 35 vergunninghouders niet bij de gemeente in beeld zijn.

³⁶ Bron: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven (2020)

³⁷ Van de 10,7% betreft 1,7% procent vergunninghouders die in 2016 en begin 2020 zijn uitgestroomd uit de bijstand.

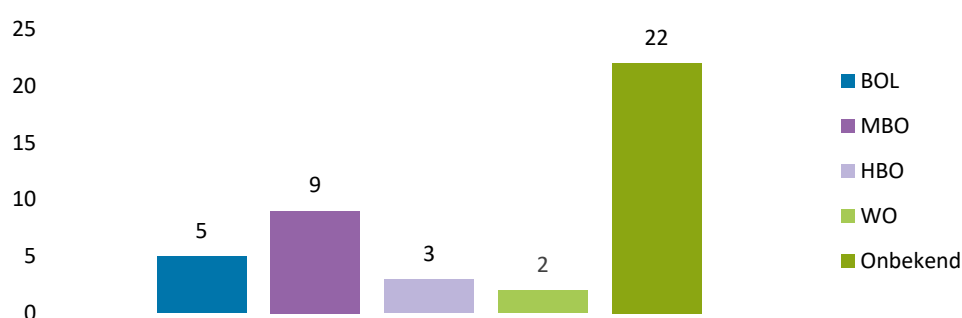
³⁸ Bron: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven (2020)

Uitgaande van deze analyse zijn redenen van uitstroom in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4. Redenen van uitstroom in aantallen op hoofdlijnen, peildatum januari 2020

Reden	Aantal	percentage
Voltijd baan	241	57%
Deeltijd baan	49	12%
Opleiding	41	10%
Overig ³⁹	89	21%

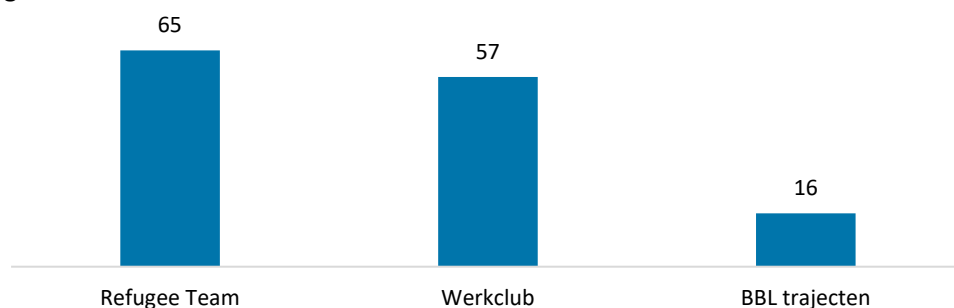
Onderstaand figuur geeft weer op welk opleidingsniveau de vergunninghouders zijn ingestroomd.



Figuur 4. Uitstroom naar opleidingsniveau 2017-2019 (N= 41); Bron: monitoringsbestand gemeente Eindhoven, peildatum januari 2020.

4.3.4 Resultaat van de inzet van interventies

Het voorttraject en het vervolgtraject behoren tot de basisdienstverlening. Daarnaast worden indien nodig aanvullende interventies/trajecten ingezet. Uit de gegevens blijkt dat van de 899⁴⁰ vergunninghouders die door de gemeente begeleid zijn of momenteel begeleid worden, 65 vergunninghouders (7,2 %) een traject bij Refugee Team volgt of heeft gevolgd. Daarnaast is voor 57 vergunninghouders (6,3%) een traject van Werkclub ingezet.



Figuur 5. Inzet van interventies. Bronnen: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven en voortgangsrapportages Werkclub en Refugee Team, peildatum maart 2020.

³⁹ Een deel van de vergunninghouders stroomt uit omdat hij/zij gaat samenwonen met iemand die betaald werk heeft of omdat zijn of haar partner betaald werk vindt. In totaal is betreft dit 5,9% van de totale uitstroom. Verder start ongeveer 1% een eigen onderneming en verhuist een deel van de vergunninghouders naar een andere gemeente (2,1%). In 9,3% van de gevallen wordt de uitkering beëindigd om andere redenen, zoals het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, het niet nakomen van verplichtingen, normwijzigingen of op eigen verzoek. Tenslotte is van een klein deel niet bekend wat de reden van beëindiging van de uitkering betreft.

⁴⁰ Dit aantal is gebaseerd op de totalen in tabel 2. Peilmoment is maart 2020. 2016 is niet meegenomen in de berekening.

Uit voortgangsrapportages van Werkclub en Refugee Team blijkt dat 36 vergunninghouders die zijn begeleid door Werkclub en 13 vergunninghouders die zijn begeleid door Refugee Team, momenteel parttime of fulltime aan het werk zijn.

4.3.5 Resultaat van inzet van projecten met werkgevers en betrokkenheid van het WGT

Het team Migratie van de gemeente Eindhoven heeft met een aantal werkgevers projecten opgezet met als doel het realiseren van plaatsingen naar werk. Met deze projecten zijn in totaal 73 plaatsingen gerealiseerd. In onderstaande tabel staan deze plaatsingen weergegeven.⁴¹

Tabel 5. Aantal gerealiseerde plaatsingen via externe werkgeverstrajecten. Bron: monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven.

	Aantal plaatsingen
Post NL	16
DAF	28
Gascogne	8
DHL	11
ICS	6
Manpower	2
Phillips	12
Totaal	73

Ook zijn er cijfers bekend van bemiddeling met betrokkenheid van het WGT in 2019. Op een totaal van 137 personen⁴² die zijn uitgestroomd naar werk, waren dat 56 personen. Bij bemiddeling van de overige 81 vergunninghouders was het WGT niet betrokken; deze vergunninghouders zijn bemiddeld via het netwerk van het team Migratie (of eigen netwerk vergunninghouder). In de onderstaande tabel staan de kenmerken van de bemiddeling met betrokkenheid van het WGT weergegeven.

Tabel 6. Kenmerken bemiddeling vergunninghouders WGT. Bron: verantwoordingsinformatie WGT 2020, bewerking KplusV.

Kenmerk	Aantal	Percentage
<i>Dienstverband</i>		
• Fulltime	32	57,1%
• Parttime	24	42,9%
<i>Type bemiddeling</i>		
• Social return	1	1,8%
• Project	22	39,3%
• Regulier	33	58,9%
<i>Sector</i>		
• Bouw	4	7,1%
• Techniek	13	23,2%
• Zorg	12	21,4%
• Transport en Logistiek	7	12,5%
• Schoonmaak	11	19,6%
• Horeca en detailhandel	8	14,3%
• Zakelijke dienstverlening	1	1,8%

⁴¹ Bron: monitoringsbestand team Migratie Eindhoven, peildatum maart 2020

⁴² zie figuur 3

4.3.6 Resultaten van de aanpak in perspectief

In september 2019 kwam de monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019 van Kennisplatform Integratie en Samenwerking (KIS) in samenwerking met Divosa uit.⁴³⁴⁴ Onderstaande tabel geeft een beeld van de cijfers in Eindhoven in verhouding met het landelijke gemiddelde dat in deze monitor staat gepubliceerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de cijfers door een verschil in definitie en omdat het in het KIS rapport veelal schattingen betreft niet één op één vergelijkbaar zijn. Er kunnen dus geen harde conclusies worden getrokken, maar wat opvalt is dat de percentages een verschil laten zien dat impliceert dat Eindhoven relatief veel vergunninghouders in beeld heeft, heeft opgepakt, en heeft bemiddeld naar werk.

Tabel 1. Integratieroutes. Bron: monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019 (KIS) en monitoringsbestand team Migratie gemeente Eindhoven, peildatum januari 2020.

Type uitstroom	Resultaten bemiddeling ⁴⁵ (inschatting gemeenten)	Resultaten Eindhoven
Directe bemiddeling naar de arbeidsmarkt	17%	29%
Bemiddeling naar/ via onderwijs	17%	N.B. Deze resultaten zijn o.b.v. de analyses en het verschil in definitie niet één op één vergelijkbaar met andere gemeenten.
Inzet op activeringsactiviteiten ter bemiddeling naar de arbeidsmarkt	32%	
Inzet op maatschappelijke participatie. Nog niet bemiddelbaar	32%	
Nog geen inzet op bovenstaande routes	14%	9,5%

4.4 Financiële analyse

De financiële analyse is gebaseerd op het begrotingsjaar 2019.

4.4.1 Kosten

De kosten van de aanpak bestaan uit de kosten voor het team specialisten arbeidsparticipatie en de kosten voor de inzet van interventies voor de doelgroep. Het team specialisten arbeidsparticipatie bestond in 2019 uit vijf fte 'dedicated' klantmanagers en een coördinator. Op basis van een gemiddelde van 360 personen in begeleiding per jaar, gecombineerd met de uitstroomcijfers 2017 en 2018 wordt de totale caseload van 2019 ingeschat op 579. De gemiddelde caseload wordt daarmee ingeschat op 116 per specialist arbeidsparticipatie.⁴⁶

⁴³ In de monitor is 81% van de Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd. Verondersteld kan worden dat het een representatief beeld geeft. In het rapport wordt een schets gegeven van wat gemeenten doen om vergunninghouders op weg naar werk te helpen. Gevraagd is of gemeenten een schatting kunnen geven van het percentage vergunninghouders dat door de gemeente is begeleid en hoe vaak participatietrajecten worden ingezet. De belangrijkste uitkomsten uit de monitor laten zien dat de instroom naar onderwijs laag blijft, de uitstroom naar werk is gestegen van 13% naar 17% en dat vergunninghouders met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een minder intensievere begeleiding richting werk krijgen terwijl ze dit harder nodig hebben.

⁴⁴ Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019 (KIS)(p. 4).

⁴⁵ Gemiddeld percentage statushouders dat naar schatting via deze integratieroute is bemiddeld.

⁴⁶ Als gevolg van de overstap op Suite GWS kon op basis van de monitoringsgegevens niet worden bepaald hoeveel vergunninghouders er exact in 2019 begeleid zijn door de gemeente. Het genoemde aantal betreft een schatting op basis van de volgende berekening: in totaal zijn er tussen september 2017 en maart 2020 899 vergunninghouders opgepakt door de gemeente. Dat betekent dat er gemiddeld ongeveer per jaar ongeveer 360 vergunninghouders in

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrootte uitgaven en de daadwerkelijke uitgaven in 2019.⁴⁷ De daadwerkelijke uitgaven zijn in beeld gebracht door kostenplaatsen op te tellen die betrekking hebben op formatie voor de aanpak, organisatie/faciliteiten (denk aan de huur van ruimten) en de kosten voor de inkoop van trajecten.⁴⁸

Tabel 2. Totaaloverzicht uitvoeringskosten Eindhovense aanpak 2019. Bron: programmakosten Migratie gemeente Eindhoven en begroting programmaplan Migratie. Bewerking door KplusV i.s.m. gemeente Eindhoven.

	Totaal budget lasten 2019 programma migratie	Reservering kosten voor arbeidsparticipatie 2019⁴⁹	Realisatie 2019 arbeidsparticipatie	
	Lasten	Begrootte uitgaven	Lasten	Baten
Inhuur personeel van derden	€ 323.000	€320.000	€ 299.730	
Uitbestede werkzaamheden	€ 0	€195.000	€ 184.861	
Advieskosten	€ 0	€41.200	€ 45.980	
Diensten en vergoedingen	€ 859.000		€ 208.117	
Inkomensoverdrachten	€ 41.000		€ 0	
Overige baten	€0		€ 0	€ 73.600 ⁵⁰
				€ 100.000 ⁵¹
Totaal	€ 1.223.000⁵²	€ 556.200	€ 738.688	€ 173.600

Op basis van de analyse blijkt dat er in 2019 meer kosten zijn gemaakt voor arbeidsparticipatie dan begroot. Er was sprake van een overschrijding van € 108.888.⁵³ Op de totale begroting van Migratie is in 2019 sprake van een overschot. De kosten van arbeidsparticipatie zijn hiermee gedekt.

Kosten voor de inkoop van interventies en projecten met werkgevers

Onderstaande tabel heeft een overzicht van de kosten van de trajecten, die zijn ingekocht bij de samenwerkingspartners.

begeleiding zijn geweest. Rekenend met het gemiddelde per maand betekent dat voor 2017: 119 personen, 2018: 360 personen, 2019: 360 personen en 2020: 60 personen. Zie verder tabel 10.

⁴⁷ De eerste anderhalf jaar moest de Eindhovense aanpak nog op stoom komen. Daarnaast zijn er personele wisselingen geweest in 2018. De gemeente heeft aangegeven dat in 2019 de uitvoering van de aanpak voor vergunninghouders een juiste afspiegeling is. Om deze reden zijn de kosten en baten over 2019 in beeld gebracht.

⁴⁸ Deze exercitie is i.s.m. betrokken ambtenaren Babet Van den Broek – Oralalp en Corinne van Keulen gedaan op basis van Excels van de kostenplaatsen die zijn gelieerd aan de aanpak.

⁴⁹ Zie paragraaf 2.3.5. financiële begroting

⁵⁰ Dit betreft een vergoeding vanuit Divosa voor inzet regiocoördinator

⁵¹ Dit betreft baten t.a.v. Passport4Work/ESF. Een deel van het personeelsbudget is hiermee bekostigd.

⁵² Betreffen begrootte uitgaven voor programmaplan Migratie in totaal. Er zijn meer kosten gemaakt voor arbeidsparticipatie dan begroot. Op de totale begroting voor migratie is twee ton meer uitgegeven aan arbeidsparticipatie;

⁵³ De baten vanuit Divosa zijn van het totaal afgehaald gezien het feit dat deze kosten ook niet gemaakt zijn. Dit is anders m.b.t. de subsidie vanuit ESF.

Tabel 3. Kosten trajecten in 2019. Bron: programmakosten Migratie gemeente. Bewerking door KplusV i.s.m. gemeente Eindhoven.

Project	Kosten
Post NL	€ 42.500
Gascongne	€ 5.175
Refugee Team	€ 64.133
UAF	€ 7.040

4.4.2 Kosten en baten

In deze paragraaf staat een fictieve kostenbatenanalyse uiteengezet. Daarbij wordt de schatting van 360 personen in begeleiding per jaar gebruikt.⁵⁴ Daarnaast wordt uitgegaan van een uitstroomcijfer van 106 vergunninghouders naar een fulltime baan en 31 vergunninghouders naar een baan in deeltijd (50%).⁵⁵

Kosten

- Uitkering € 6.048.000, € 16.800 per vergunninghouder⁵⁶
- Begeleiding € 665.088, € 1848 per vergunninghouder⁵⁷

Baten/ besparing

- Voor 106 mensen (fulltime uitstroom): € 1.780.800 besparing op de uitkering
- Voor 31 mensen (deeltijd uitstroom, uitgaande van 50% uit de uitkering): € 260.400 besparing op de uitkering

Tabel 4. Berekening kosten/ baten⁵⁸

Begeleidingskosten vergunninghouders (n=360)	Uitstroom	Besparing
€ 665.088	106 fulltime	€ 1.780.800
	31 deeltijd	€ 260.400
		€2.041.200

4.4.3 Doorkijk 2020

Verwachte caseload 2020

Op basis van de kengetallen van de totale caseload kan berekend worden hoe groot de caseload is per jaar per specialist arbeidsparticipatie in 2020. In onderstaande tabel is de berekening van de totale caseload per jaar weergegeven.

⁵⁴ zie voetnoot 44; bij deze berekening is uitgegaan van 360 omdat dit de mensen zijn die in dat jaar (gemiddeld) zijn ingestroomd in de aanpak. Deze mensen doorlopen het hele traject en het grootste gedeelte van de uren van de specialisten arbeidsparticipatie wordt aan deze groep besteed.

⁵⁵ Dit betreft de uitstroomcijfers van 2019, zie figuur 3.

⁵⁶ Uit onderzoek van Berenschot in 2018 blijkt dat een bijstandsuitkering – gemiddeld € 14.000, een gemeente jaarlijks tussen € 2800 – € 2900 in de uitvoering. In dit onderzoek is de totale kosten voor een bijstandsuitkering ingeschat op € 16.800. Bron: <https://www.consultancy.nl/nieuws/24796/gemeente-2900-kwijt-aan-uitvoering-bijstandsuitkering>.

⁵⁷ Totale kosten voor de aanpak minus de baten vanuit Divosa in 2019 = € 665.088 (zie tabel 9) levert gemiddelde kosten van de aanpak per vergunninghouder op van € 1848,- (afgerond). Uitgaande van in totaal 360 mensen in begeleiding (zie paragraaf 4.4.2.).

⁵⁸ De cijfers zijn fictief en een maatschappelijke kosten/batenanalyse is moeilijk te maken.

Tabel 5. Kengetallen caseload.

	Mee uit voorgaande jaar	Gemiddelde instroom	Totaal in begeleiding	Absolute uitstroom	Blijft in bestand
2017 (vanaf sept.)		119		24	95
2018	95	360	455	218	237
2019	237	360	579	178	419
2020	419	60	479		

Op 1 maart 2020 bestond de totale caseload uit circa 479 vergunninghouders. Op dat moment waren in ieder geval 60 vergunninghouders nog niet opgepakt.⁵⁹ Deze vergunninghouders zullen in 2020 nog worden opgepakt door het team Migratie. Daarnaast is de verwachting dat, bij een gelijkblijvende taakstelling, er in 2020 ongeveer nog 100 vergunninghouders zullen instromen in de aanpak. De totale caseload voor 2020 zal dan ongeveer bestaan uit 639 vergunninghouders. De caseload wordt daarmee ingeschat op 128 per specialist arbeidsparticipatie per jaar (excl. kandidaten voor nazorg).

Toekomstige formatie en monitoringssysteem

De huidige caseload lijkt op dit moment aan de hoge kant (zie ook paragraaf 4.5.). De aanpak is effectief, maar er bestaat ook een verschil in intensiteit van de ondersteuning. Daarnaast geven de specialisten arbeidsparticipatie aan dat wegens een gebrek aan tijd de voorkeur wordt gegeven aan de directe ondersteuning van de doelgroep en er hierdoor minder aandacht is voor het consistent bijhouden van de informatiesystemen. De aanpak in Eindhoven is wel efficiënt (o.a. door de groepsgewijze aanpak). De verwachting is dat de specialisten relatief gezien met een hogere caseload kunnen werken. Een caseload van 100 per jaar per specialist is wenselijk. Op dit moment zijn er vijf specialisten in dienst. Voor Q4 2020 zijn er dan op zijn minst zes specialisten nodig om de caseload terug te brengen naar 100. Met het oog op de nieuwe Wet inburgering en de daarmee gepaarde verbreding van taken van de specialisten zou de caseload idealiter verder naar beneden moeten worden bijgesteld (circa 90). Het team Migratie zal dan in ieder geval moeten bestaan uit zeven specialisten.

Op basis van de beschikbare data kan geen inzicht worden verkregen in doorlooptijden en wachttijden van de huidige doelgroep. Hierdoor kunnen er ook geen harde uitspraken worden gedaan over de formatie die nodig is om de groep die momenteel niet of minder intensief wordt opgepakt op te pakken. Daarnaast is niet gemonitord op welke manier de inzet van specifieke instrumenten en interventies de kans op werk vergroten (bijvoorbeeld een stap op de participatieladder).

Op basis van de onderstaande gegevens kunnen in de toekomst uitspraken worden gedaan over wat het omslagpunt is waarop extra investeren (in formatie, instrumenten en/of interventies) niet meer bijdraagt aan extra uitstroom. In het systeem moet dan periodiek worden bijgehouden:

- met welke formatie is gewerkt;
- wat de gemiddelde caseload was;

⁵⁹ Zie tabel 2

- wat de wachttijden waren voor de intake en tussen de inzet van de instrumenten;
- middels tussentijdse metingen nagaan op welke wijze de interventies bijdragen aan de ontwikkeling van individuen en in hoeverre dit leidt tot een stap dichterbij naar werk.

Door deze volumes te volgen kunnen analyses worden gedaan op basis waarvan geprioriteerd kan worden in de meest renderende inzet formatie, instrumenten en interventies.

4.5 Succesfactoren en kwetsbaarheden van de aanpak

De geïdentificeerde succesfactoren hebben vooral betrekking op het uitvoeringsniveau. De kwetsbaarheden hebben met name betrekking op de beleids- en organisatiecomponent.

4.5.1 Succesfactoren van de aanpak

Gemeente Eindhoven realiseert relatief zeer goede resultaten bij re-integratie van de doelgroep vergunninghouders, dit blijkt uit de data analyse en landelijk uitgevoerde benchmarks. Het beeld is ontstaan dat het succes van de aanpak vooral het resultaat is van congruente activiteiten voor ondersteuning van de doelgroep en werkgevers, uitgevoerd door erg betrokken en bekwame professionals.

Doelgroepgerichte aanpak: specialistische kennis en toewijding

Voor de begeleiding van vergunninghouders naar werk en/of opleiding zijn specialisten met specifieke expertise ingezet. Daarnaast is het beeld ontstaan dat de toewijding van de specialisten een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van de aanpak. De begeleiding vanuit de specialisten arbeidsparticipatie wordt door samenwerkingspartners als 'heel persoonlijk' ervaren. Door grote betrokkenheid van de uitvoerend professionals van de gemeente ontstaat een gevoel van 'echt samenwerken' en 'alles op alles' zetten om de doelgroep te ondersteunen naar werk of onderwijs. Tevens wordt aangegeven dat de nazorg van vergunninghouders goed is ingeregeld.

'Doen wat nodig is' voor re-integratie van de doelgroep

Er is sprake van een standaardproces, waarbinnen met name in het vervolgtraject individueel maatwerk wordt geleverd. Voor dit vervolgtraject zijn geen strak omlijnde werkprocessen ingericht, waardoor professionals de ruimte kunnen nemen om maatwerk te leveren. De professionals zijn specialisten m.b.t. de doelgroep, maar hebben een generalistische, allround rol in de keten van intake naar plaatsing (en nazorg).

"De medewerker van de gemeente komt één dag op onze locatie voor de begeleiding. Dat is de kracht van dit team; ik kom bij jullie zitten op locatie voor de persoonlijke begeleiding"

Realistische benadering: het passend maken van verwachtingen

Het passend krijgen van verwachtingen van vergunninghouders heeft een positief effect op de motivatie en de kansen op plaatsing. Met name het voortraject draagt hier in belangrijke mate aan bij, waardoor in het vervolgtraject de motivatie om de kortste en meest kansrijk weg naar werk te volgen bij de vergunninghouder wordt versterkt. Door ondertekening en daarmee het formaliseren van het ABC plan krijgen vergunninghouders een realistisch beeld en eigenaarschap over de uitvoering van het plan en het realiseren van de gestelde doelen.

"De waarheid wordt verteld. We zeggen: 'het is moeilijk om succesvol te worden, je moet onderaan beginnen'.

Groepsgewijs wat groepsgewijs kan, individueel wat individueel moet

De doelgroep is divers. Het is daarom van belang om maatwerk te leveren. Een van de specialisten zegt hierover:

"Je komt natuurlijk ook iemand tegen van 18-19, die echt de capaciteit heeft om naar de Universiteit te gaan of naar het HBO. Dit wordt dan ook gestimuleerd. Alleen moet hij/zij mij dan wel uitleggen waarom en met welke reden. Dan krijg je vervolgens een plan van aanpak om diegene voor te bereiden op Universiteit door eerst een pre-bachelor te volgen en een bijbaan in het weekend. Daar heeft iemand straks tijdens de studie ook baat bij. Het moet wel echt passen bij het individu."

Om dit maatwerk te leveren wordt een combinatie gemaakt van generieke componenten in de ondersteuning die groepsgewijs worden aangeboden, en specifieke componenten die individueel worden aangeboden. Op die manier wordt een zo groot mogelijke groep tegelijk zo effectief en efficiënt mogelijk ondersteund. In trainingen wordt soms gedifferentieerd door groepen te maken op basis van criteria, zoals leeftijd, perspectief, taal etc. Er is nog een positief (bij)effect van het werken met groepen. Vergunninghouders hebben hierdoor een groter sociaal netwerk en helpen en motiveren elkaar.

4.5.2 Kwetsbaarheden van de aanpak

Naast een enkele kwetsbaarheid op uitvoerend niveau (het risico van 'willekeur', hier onder omschreven), hebben kwetsbaarheden met name betrekking op het niveau van beleid en organisatie.

Het risico van willekeur in de uitvoering

In de kracht van de aanpak schuilt ook een kwetsbaarheid. Het is niet mogelijk om 'alles' te doen wat nodig is voor alle klanten. Tegelijk zijn er geen criteria gesteld voor het volgen van een bepaalde route of het wel/niet oppakken van een bepaalde groep. De specialisten maken de eigen professionele inschatting welke individuele ondersteuning een kandidaat nodig heeft, terwijl er sprake is van een hoge caseload. Dit kan leiden tot een zekere mate van willekeur.⁶⁰

Formatie

Er is momenteel een team van vijf specialisten dat (bijna) alle taken uitvoert van intake tot plaatsing, op het totale volume van de doelgroep. Dat roept de vraag op of het onmogelijk is om de hele doelgroep consequent en tijdig te bedienen.

Borging van de aanpak in beleid

Het beeld is ontstaan dat de aanpak vooral op uitvoeringsniveau effectief is, omdat uitvoerend professionals vanuit hun allround rol doen wat nodig is om de klant te plaatsen. Er is weinig beleid waar in de aanpak op strategisch niveau is vastgelegd en geborgd. Het feit dat de aanpak vooral in de praktijk vorm krijgt en dat maatwerk wordt geleverd is een kracht, maar het ontbreken van borging op strategisch beleids- en organisatieniveau (naast het eerder omschreven risico van willekeur) ondermijnt de

⁶⁰ Bron: Albers, S. & Kruiter, A.J. (2020). Doen wat goed is: pleidooi voor praktische wijsheid in het sociaal domein.

verduurzaming en doorontwikkeling van de aanpak. Denk aan strategische analyses op basis van vastgestelde prestatie- indicatoren die nodig zijn om resultaten in beeld te brengen en beleids- en begrotingskeuzes te beargumenteren. En denk aan het vanuit een gedeelde visie, doelstellingen en vertrouwen werken van interne en externe partners waardoor het potentieel om resultaat te bereiken optimaal kan worden benut.

Een ondersteunend systeem

De indruk is dat de specialisten de eigen caseload goed in beeld hebben, maar een tijd ontbrak een goed ondersteunend systeem om klanten goed te volgen en deze informatie vast te leggen. Hierdoor is het lastig om op generiek niveau inzichten op te doen die ondersteunend kunnen zijn aan beleidskeuzes, het blijven reserveren van financiële ruimte voor de aanpak en het verbeteren van de aanpak. In Q2 van 2019 is een ICT systeem geïntroduceerd waarin de aanpak goed kan worden geregistreerd en gemonitord. Met dit systeem kan, mits hier ook op wordt gestuurd, meer inzicht worden verkregen in de generieke cijfers, en de effectiviteit van onderdelen van de aanpak en/of ingezette interventies.

Positionering van het team Migratie in de organisatie

De aanpak heeft zich de afgelopen jaren gekenmerkt door het creëren van de meest optimale omgeving voor de uitvoerend professionals om hun werk goed te kunnen doen. Vanwege een gebrek aan mogelijkheden voor het leveren van maatwerk in de reguliere keten, is het huidige team uitvoerend professionals buiten de formele uitvoeringsstructuur geplaatst, binnen het beleidsteam van het sociaal domein. Dat geeft de uitvoerend professionals flexibiliteit in de manier waarop resultaten worden behaald. Mede daardoor is de aanpak in de praktijk (snel) doorontwikkeld en zijn de uitstroomresultaten goed. Er is echter weinig gedeeld formeel beleid waarin deze rol en positie van het team Migratie ook wordt erkend en bekrachtigd; het team maakt formeel geen deel uit van de reguliere keten werk en inkomen. Hierdoor worden kansen gemist om waar mogelijk gebruik te maken van het reguliere aanbod en (participatie)middelen. Daarnaast wordt het team niet meegenomen in ontwikkelingen binnen de uitvoeringsstructuur; momenteel loopt een traject bij de gemeente om de keten van werk en inkomen te versterken. Het team Migratie is niet als onderdeel van de keten meegenomen in deze verbeteringsslag, waardoor zij ook niet direct kan profiteren van maatregelen die worden genomen om onderlinge samenwerking te versterken en effectiever gebruik te kunnen maken van de aanwezige expertise binnen de diverse onderdelen van de keten.

Een voorbeeld van deze kwetsbaarheid is dat het team Migratie een component mist om een goede oefensetting te creëren om vergunninghouders die dat nodig hebben te laten wennen aan het arbeidsproces. Het Participatiebedrijf heeft hiertoe verschillende mogelijkheden, maar richt zich niet op deze doelgroep. Reguliere trajecten die vanuit het Participatiebedrijf worden aangeboden zijn niet geschikt voor vergunninghouders. Ook de reguliere werkgeversdienstverlening wordt niet/ minder ingezet voor deze doelgroep. Er is behoefte om meer beroep te kunnen doen op deze reguliere voorzieningen en (participatie)middelen.⁶¹

⁶¹ In de volgende fase van de evaluatie wordt gekeken of en in hoeverre reguliere instrumenten wel/ niet worden ingezet voor de doelgroep vergunninghouders en wat daarbij succes/faalfactoren zijn. In paragraaf 3.2. wordt ook gerefereerd aan de rol van het WGT. Het WGT komt in principe tijdens het vervolgtraject in beeld, maar in de praktijk heeft het specialisten heeft zijn eigen contacten met werkgevers.

"We merken dat dit mist in de aanpak, we plaatsen nu direct bij de werkgever zonder dat we weten hoe iemand zich gedraagt op de werkvloer. In een ideale situatie wil je dit borgen in je reguliere dienstverlening."

Parallele ondersteuning: samenwerking en afstemming

Verschillende organisaties die ondersteuning bieden aan vergunninghouders vormen op eigen wijze een beeld van de klant. Er is een kans dat goedbedoelde ondersteuning en adviezen van al deze partijen een diffuus en soms tegengesteld beeld geven bij de klant t.a.v. zijn of haar mogelijkheden en stappen om goed te integreren in de Eindhovense samenleving. Sinds oktober 2019 zijn de werkafspraken vastgelegd om op deze wijze samenwerking tussen VluchtelingenWerk, WIJindhoven en specialisten arbeidsparticipatie te verbeteren.

Duurzaamheid van plaatsingen

Het bieden van een realistisch perspectief op de mogelijkheden van de arbeidsmarkt, en daarmee het realiseren van snelle uitstroom werkt in veel gevallen positief, maar er wordt ook een kanttekening geplaatst: veel werk wordt als passend beschouwd en vergunninghouders worden ook bemiddeld naar werk waar ze niet altijd gemotiveerd voor zijn. Ook is het lastig in te schatten in hoeverre de vergunninghouder zich ook kan ontwikkelen naar een vervolgstap (stap B of C in het ontwikkelplan). Het maken van deze vervolgstap is geen aspect van de nazorg; deze is gericht op voorkomen van uitval op de huidige plaatsing.

4.6 (Deel) conclusies op basis van analyse beleid, uitvoering en organisatie

Ten aanzien van de effectiviteit van de Eindhovense aanpak voor vergunninghouders zijn, kijkend naar beleid, uitvoering en organisatie een aantal belangrijkste conclusies getrokken op basis van de gesprekken met betrokkenen, de financiële analyse en de effectenanalyse.

Doelgroepenbeleid vraagt investeren, maar levert ook wat op

Voor september 2017 viel de doelgroep vergunninghouders onder de reguliere aanpak Participatiewet. De doelgroep vergunninghouders was voor 2017 niet goed in beeld. De doelgroep in Eindhoven is sinds 2017 goed opgepakt. Alle vergunninghouders die vallen onder de doelgroep zijn in beeld. De aanpak heeft hiermee persoonlijke aandacht voor vergunninghouder bewerkstelligd. Bovendien is binnen de gemeente Eindhoven expertise opgebouwd over de doelgroep en hoe deze groep het beste richting werk kan worden geholpen. Het beeld is ontstaan dat het succes van de aanpak vooral het resultaat is van congruente activiteiten voor ondersteuning van de doelgroep en werkgevers, uitgevoerd door erg betrokken en bekwame professionals. In vergelijking met het landelijke beeld zijn in Eindhoven relatief veel vergunninghouders die vallen onder de doelgroep geplaatst op de arbeidsmarkt (29% ten opzichte van 17%). Het is aannemelijk geworden dat de extra inspanningen voor de doelgroep zich vertalen in positieve effecten op uitstroom naar werk en opleiding en daarmee een positieve kosten-baten case.

Sterke uitvoeringscomponent, achterblijvende beleids- en organisatiecomponent

Met name de uitvoeringscomponent van de aanpak lijkt succesvol. De geïdentificeerde succesfactoren zijn in de tweede fase van het onderzoek getoetst en verdiept middels gesprekken met werkgevers en vergunninghouders.

De kwetsbaarheden van de aanpak hebben met name betrekking op het beleids- en organisatieniveau. Door de focus op flexibiliteit en maatwerk zijn de beleids- en organisatiecomponent die van belang zijn voor een effectieve en duurzame aanpak in zekere mate ondergeschikt geworden aan de uitvoeringscomponent. Gericht beleid en (criteria voor) monitoring zijn belangrijk om te laveren tussen voldoende handelingsvrijheid voor uitvoerend professionals enerzijds, en structurele innovatie/verbetering en borging van de aanpak anderzijds. Door gebrek aan ondersteunende systemen en processen zijn effecten en succesfactoren niet goed zichtbaar, wat een uitdaging geeft om dat wat effectief is te behouden en onderbouwd (financiële) ruimte te blijven vragen voor de maatwerkaanpak. Daarnaast wordt er ook weinig vanuit een gedeelde visie, doelstellingen en heldere rolverdeling samengewerkt door ketenpartners (intern en extern). Doordat de aanpak formeel geen onderdeel is van de keten werk en inkomen, worden kansen gemist om samen de keten te versterken en gebruik te maken van elkaars expertise en aanbod en alle beschikbare (participatie)budgetten.

5 Analyse: ervaringen van eindgebruikers

De in het vorige hoofdstuk omschreven succesfactoren en kwetsbaarheden zijn in de tweede fase van de evaluatie getoetst bij de eindgebruikers: werkgevers en vergunninghouders. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op zeven interviews met werkgevers en negen interviews met vergunninghouders (zie bijlage 4 voor kenmerken respondenten). Aangezien een kleine groep respondenten diepgaand is gesproken, is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk zo volledig mogelijk weer te geven welke beelden zijn ontstaan in deze gesprekken. In de conclusies hebben de onderzoekers zich met name beperkt tot inzichten die betrekking hebben op de eerder geïdentificeerde succesfactoren en kwetsbaarheden.

5.1 Ervaringen vergunninghouders

In deze paragraaf staan de resultaten omschreven van de gesprekken die zijn gevoerd met vergunninghouders.⁶² Over het algemeen zijn de gesproken vergunninghouders erg tevreden over de manier waarop zij door de gemeente zijn ondersteund bij hun route naar werk of onderwijs.

"De enige tip die ik heb? Ik wil de gemeente echt bedanken. Wat we wilden is gelukt."

5.1.1 Succesfactoren van de aanpak

Op basis van de gesprekken met vergunninghouders is een beeld ontstaan van de volgende succesfactoren.

Goed verwachtingsmanagement door duidelijke informatieoverdracht, indien nodig in eigen taal, herhaling, en het maken van een realistisch plan

Vergunninghouders geven aan goed op de hoogte te zijn van hun rechten en plichten, en lijken zeer doordrongen van de lijn dat 'lang in de uitkering zitten' niet goed is voor hen, en niet goed is voor de gemeente. De vergunninghouders willen graag een nieuw leven opbouwen en economisch zelfstandig zijn.

"Het is belangrijk dat de uitkering snel stopt, want we willen de overheid niet belasten."

"Ik moet participeren. Ik ga drie dagen naar school en de andere dagen heb ik niet zoveel te doen. De dagen dat ik niet naar school ga kan ik werken. Ik heb geleerd hoe moet ik solliciteren, hoe ik werk moet zoeken."

Dat informatie in de eigen taal kan worden gecommuniceerd indien nodig, is daarbij een belangrijke succesfactor.

"Het helpt veel dat het mogelijk is om informatie te krijgen in de eigen taal. Maar ook belangrijk dat de trainingen wel in het Nederlands zijn. Mijn Nederlandse taal is ook beter geworden. We leren alles ook in het Nederlands."

⁶² NB. Deze dienen te worden gezien als 'noties', het betreft slechts de ervaring van enkele eindgebruikers en op basis daarvan kunnen geen steekhoudende uitspraken worden gedaan voor de hele groep. De onderzoekers zien deze gesprekken en resultaten als informatie die alleen gecombineerd met andere bevindingen uit de evaluatie kunnen leiden tot argumentatie en conclusies. In totaal zijn negen vergunninghouders gesproken, van verschillende achtergronden, gezinssituaties en leeftijden. De gesproken vergunninghouders zijn geselecteerd door de specialisten arbeidsparticipatie van de gemeente. Daarnaast is één vergunninghouder via VluchtelingenWerk Eindhoven geselecteerd.

Daarnaast wordt bevestigd dat herhaling van informatie (in het voor- en het vervolgtraject) de vergunninghouders helpt. Het is de onderzoekers opgevallen dat enkele respondenten zeer goed geïnformeerd waren over diverse soorten arbeidscontracten, het sociale zekerheidsstelsel, en de privacy wetgeving.

"Voor mij was alles nieuw, ik heb veel belangrijke informatie gekregen, over het type werk, het cv, soorten contracten en arbeidsvoorwaarden, en privacy bescherming. Dat was erg belangrijk."

"Ik wist al dat een uitkering een overbrugging is. Maar ik heb nu meer geleerd. Ik heb geleerd wat de AOW is, dat is een uitkering als mensen met pensioen zijn. Dat geld krijg je van sociale verzekeringsbank. Er zijn ook veel verschillende typen uitkeringen, WW krijg je bijvoorbeeld via het UWV."

Met name in het voortraject wordt veel relevante informatie gegeven over de kansen en mogelijkheden die de arbeidsmarkt in Nederland biedt. De meeste respondenten geven aan te hebben gewerkt aan een plan dat richting heeft gegeven aan hun deelname in het arbeidsproces.

"Ik had willen werken in mijn ervaringsgebied kinderopvang, maar ik hoorde dat ik een diploma nodig had en dat dit lastig was. Later dacht ik, ik houd ook van koken dus dat heb ik ook genoteerd in mijn plan."

"Wat je wil kan niet altijd. Werk vinden dat helemaal past is moeilijk."

Maatwerk via een voor- en vervolgtraject

Het doel en de indeling van het voor – en vervolgtraject lijkt voor de meeste respondenten congruent en duidelijk. Het traject wordt daarmee als logisch en constructief ervaren. Het voortraject heeft een focus op informatieoverdracht die nodig is om een plan te kunnen maken voor de arbeidsparticipatie. Dit plan wordt in het vervolgtraject verdiept, waarbij afhankelijk van de behoefte aanvullende vaardigheden worden getraind, zowel in groepsverband als in individuele afspraken. De meeste respondenten hadden geen andere of minder passende ondersteuning voordat het team ze oppakte, wat het beeld bevestigt dat de 'reguliere' keten van werk en inkomen niet/onvoldoende is/was toegerust om hen te ondersteunen naar werk.

"In het eerste traject kregen we informatie over allerlei regels om te werken, en ook over hoe een sollicitatiegesprek gaat. Het tweede was meer gericht op voorbereiding op werk, cv opstellen en het zoeken van werk."

"Eerst had ik een cv met veel bladzijden. Er stond te veel op. Dus dat moest korter."

"Ik vind het belangrijk om te begrijpen wat de werkgever nodig heeft. Anders gaat solliciteren moeilijk."

"Ik heb veel geleerd over hoe ik werk moet zoeken. Ik heb websites gekregen waar ik op kan zoeken. Maar ook wat belangrijke punten zijn als je op gesprek gaat. Hoe je eruit moet zien. Dat soort dingen heb ik geleerd."

"Ik heb twee trajecten gevolgd, eerst van [naam specialist] en daarna van [naam specialist]. Eerst kreeg ik inlichting over welke documenten ik nodig heb om te werken. Het tweede traject was heel diep, ik kreeg hulp bij het zoeken van vacatures. We gingen ook langs bij verschillende plekken voor werk (uitzendbureaus)."

"Ik heb veel geleerd over wat ik moet doen als ik op gesprek ga. Oogcontact en handcontact zijn heel belangrijk als je gaat solliciteren bij een werkgever. Daarna heb ik geleerd wat ik kan met mijn werkervaring, en hoe ik een gesprek voer met mijn werkgever. Slimme vragen van de werkgever, wat kan ik dan antwoorden. Dit hebben we geoefend."

Eén van de vergunninghouders gaf daarbij expliciet aan blij te zijn met de keuzevrijheid die hij had bij het zoeken van werk⁶³:

"Ik vond het erg leuk dat ik niet gedwongen ben om bepaald werk te kiezen. Ik krijg van hen opties, ik waardeer dat erg, keuzevrijheid."

Intensiteit van de begeleiding door professionals met de juiste expertise

Over het algemeen ervaren de respondenten veel persoonlijke aandacht, en wordt door de respondenten aangegeven dat de betrokken professionals veel kennis van en begrip hebben voor de achtergrond van de vergunninghouder. Deze positieve notie wordt ook gegeven ten aanzien van de begeleiding vanuit de partijen waar interventies zijn ingekocht (in dit geval Summa College en Refugee Team).

"Tijdens de opleiding is [naam specialist] elke week gekomen, om te bespreken welke problemen er waren, en welke omstandigheden. Hij sprak elke student elke week."

"Ik heb veel gehad aan [naam specialist] en zijn andere collega. Zij hebben mij goed geholpen. Het Summacollege en de docenten van Summa ook."

"We hebben zelfs een feestje gevierd bij het behalen van het diploma. Dat was heel leuk. Iedereen was heel blij voor ons."

Eén van de respondenten geeft expliciet aan dat de aandacht in het vervolgtraject meer intensief en meer 'persoonlijk' was.

"Met [naam specialist] was het heel anders, met [naam specialist] was het meer persoonlijk, het ging het meer over mij en minder over algemene dingen."

Groepsgewijs wat groepsgewijs kan, individueel wat individueel moet

Het beeld is bevestigd dat gemeente Eindhoven een goede balans hanteert tussen groepsgewijze begeleiding en individuele aandacht. Respondenten geven aan veel voordelen te zien in het werken met groepen, en daarnaast voldoende op individueel niveau te zijn ondersteund in hun traject naar werk of onderwijs.

"Bijvoorbeeld als een persoon uit de groep de taal goed kent gaat hij/ zij de rest helpen. Ik was qua niveau ook goed genoeg om de anderen helpen. De samenwerking

⁶³ Over individueel maatwerk en keuzevrijheid o.b.v. het A,B,C, plan is een meer verdeeld beeld ontstaan. Zie daarvoor ook kwetsbaarheden.

was heel mooi. Ik heb ook heel veel geleerd van de mede-cursisten. Dat is ook heel belangrijk."

"We waren met ongeveer tien mensen, uit verschillende landen, van verschillende nationaliteiten. Ik werk met iemand samen in de groep die ook Eritrees is, ik heb kameraden gemaakt."

"We hebben veel met elkaar gedaan. Elkaar helpen om werk te zoeken, dat was positief. Het delen van ervaringen ook."

5.1.2 Kwetsbaarheden van de aanpak

De gesprekken met vergunninghouders hebben naast bevestiging van bovenstaande succesfactoren enkele noties opgeleverd t.a.v. de kwetsbaarheden. Deze hebben met name betrekking op de volgende aspecten.

Mogelijkheid van willekeur

Eén van de gesproken vergunninghouders was hoog opgeleid, hij en zijn vrouw hadden geen/nauwelijks contact met de gemeente. Ook geven sommige vergunninghouders aan dat zij eerst hun inburgering moeten afmaken en daarna in traject zijn gekomen bij de gemeente. Bij anderen is sprake van een combinatie tussen inburgering en (toeleiding naar) werk. Tenslotte verschillen vergunninghouders enigszins in hun ervaring met betrekking tot de mate waarin nazorg wordt geleverd.

Participatie(traject) en integratie vanaf de eerste dag

Gesproken vergunninghouders zijn positief over de begeleiding, maar een aantal van hen geeft aan graag eerder geïnformeerd te zijn geweest over de mogelijkheden voor werk in Nederland. Zij geven aan lang te hebben gewacht voordat zij een uitnodiging kregen voor het voortraject. Dit kan worden verklaard door de achterstanden waar sprake van was in het oppakken van de klanten. Deze achterstand is inmiddels ingelopen door het team Migratie.

Diverse contactpersonen

Vergunninghouders spreken over verschillende contactpersonen die ondersteunen bij (het vinden van) werk. Het WGT, specialisten arbeidsparticipatie en WIJeindhoven hebben deze rol.

"Ik neem contact op met WIJeindhoven. Ik kan het makkelijker aan mijn contactpersoon van WIJeindhoven vragen. Want deze persoon weet veel meer over mij. [Naam specialist] weet minder over mij, daarom is het makkelijker om dingen met mijn contactpersoon bij WIJeindhoven te spreken. [Naam specialist] is het wel fijn dat hij mijn taal spreekt."

De contactpersonen waar de vergunninghouder aan refereert t.a.v. nazorg zijn of van het WGT, of van het team Migratie, of beiden.

Duurzaamheid van de plaatsingen/ maatwerk

Over het algemeen is een beeld ontstaan van tevredenheid over het maatwerk dat wordt geleverd en de samenwerking om een passende baan te vinden. Toch zijn er ook respondenten die delen dat de gemeente als 'streng' wordt ervaren bij het realiseren van

plaatsingen. Ook geven respondenten aan te willen werken om de taal te leren, maar in een omgeving te werken waar geen Nederlands wordt gesproken.

"De meeste van mijn kennissen hebben arbeidsparticipatietraject gevolgd bij de gemeente. Maar ik hoor van hen dat je meteen op een strenge manier hoort dat je moet gaan werken anders krijg je geen uitkering meer (...) In ons land is het regime heel streng. Mensen voelen zich niet veilig door de strenge houding van een gemeente. De gemeente moet rekening houden met gevoeligheden van wat mensen hebben doorstaan. Heel streng zijn maakt mensen angstig."

5.2 Ervaringen werkgevers

In deze paragraaf staan de resultaten omschreven van de gesprekken die zijn gevoerd met werkgevers.⁶⁴ Over het algemeen zijn de gesproken werkgevers tevreden over de manier waarop zij door de gemeente zijn ondersteund bij het plaatsen van een of meer vergunninghouders in het arbeidsproces en de kandidaten die door de gemeente worden voorgesteld.

5.2.1 Succesfactoren van de aanpak

In Eindhoven zijn werkgevers met behoefte aan arbeidskrachten

De gesproken werkgevers geven aan dat zij enerzijds graag inclusief willen ondernemen, ze willen iets doen voor vergunninghouders op de Nederlandse arbeidsmarkt. Anderzijds wordt aangegeven dat het plaatsen van kandidaten uit deze doelgroep ook is ingegeven door de grote behoefte aan arbeidskrachten. De actieve benadering vanuit de gemeente heeft bijgedragen aan het in dienstnemen van vergunninghouders:

"Ik ben benaderd door de gemeente Eindhoven en het STER college om vrijblijvend te praten over vergunninghouders. Hiervoor nooit te maken gehad met vergunninghouders, wel met werknemers van veel verschillende nationaliteiten."

Over het algemeen kan worden gesteld dat in Eindhoven sprake is van een grote vraag naar arbeid, ook in sectoren waar niet direct specifieke diploma's (behaald in Nederland) vereist zijn. Dat werpt de vraag op of bij veranderende arbeidsmarktomstandigheden, bijvoorbeeld als gevolg van Corona, deze doelgroep relatief ook weer moeilijker in het arbeidsproces te plaatsen is.

"Wij zijn in 2018 in contact met de gemeente gekomen, omdat het steeds moeilijker werd om mensen te vinden."

"Wij hebben gekeken naar het arbeidspotentieel dat we hadden, en naar de arbeidsmarkt in de regio. Om toch aan die behoefte aan arbeidskrachten te voldoen, maar niet met een uitzendbureau in zee te hoeven, zijn we uiteindelijk gaan samenwerken met Ster college en 04Werkt."

"Wij hadden nog geen P-wet mensen werkzaam in het bedrijf, tevens ook geen mensen met een donkere huidskleur. We vonden het belangrijk, en was ook een SROI"

⁶⁴ NB. Ook deze dienen te worden gezien als 'noties', het betreft slechts de ervaring van enkele eindgebruikers en op basis daarvan kunnen geen steekhoudende uitspraken worden gedaan voor de hele groep. De onderzoekers zien deze gesprekken en resultaten als informatie die alleen gecombineerd met andere bevindingen uit de evaluatie kunnen leiden tot argumentatie en conclusies. In totaal zijn 6 werkgevers gesproken, zij zijn geselecteerd door de specialisten arbeidsparticipatie van de gemeente.

verplichting om hier naar te kijken (...) Het heeft ons als organisatie ook iets opgeleverd. Onze mensen vinden het leuk dat zij [vergunninghouders] in dienst zijn. Het zorgt voor verbintenis. De werknemers staan ervoor open om te delen over hun leven en Eritrea, het is een mooie culturele uitwisseling."

In het algemeen geven werkgevers aan zelf ook te (willen) investeren in extra begeleiding en kijken werkgevers positief naar hun eigen rol m.b.t. de begeleiding van de doelgroep.

"Interne cultuur van het bedrijf is ook een pluspunt. We moeten de tijd nemen om ze goed te begeleiden. Was ook prima anders in te vullen. (...) één persoon is goed behapbaar, drie personen of meer zou teveel impact hebben op de organisatie. De kosten van begeleiding zouden te hoog oplopen"

Goede voorbereiding op de arbeidsmarkt

De respondenten geven aan dat de kandidaten die door de gemeente worden bemiddeld goed voorbereid zijn en over het algemeen erg gemotiveerd zijn. Eén van de werkgevers geeft aan dat deze groep ondanks de inzet relatief lastiger te motiveren is, omdat de vergunninghouders over het algemeen ander werk hebben gedaan in het verleden.

"Mensen hebben goede begeleiding gehad. Zij hebben een stap voor op de rest van de uitzendkrachten. We krijgen ook echt gemotiveerde en goede kandidaten aangeleverd."

"Als mensen van de gemeente komen, zijn het goede mensen. De Eritrese jongens krijgen cursussen en worden voorbereid, onze organisatie staat te springen om deze mensen. Zij zijn ontwikkeld, hun taal en het werkniveau ligt hoger dan bij de gemiddelde sollicitant. Zij kunnen zich ontwikkelen tot volwaardige allrounders na twee jaar."

"Kenmerkend is het stuk betrokkenheid, echt zoeken naar de goede kandidaat. De juiste match maken met het bedrijf. Behoorlijk wat voorwerk was al gedaan – kandidaten wisten al wat er ging gebeuren."

"De betrokkenheid van de docenten is geweldig. Zij hebben een hele belangrijke rol in de voorselectie, en voorbereiding. Zij zijn duidelijk naar de kandidaten, er is een heldere policy. We zorgen voor jullie, en verwachten a,b,c van je. Dat helpt ontzettend." (specifiek over het schakeltraject van Summa college)

"De gemeente stelt de mensen voor, wij screenen op taalniveau en motivatie. Het is moeilijk mensen enthousiast te maken, want veel mensen hebben in eigen land een ander beroep uitgeoefend en vinden schoonmaak iets voor vrouwen."

Intensieve samenwerking tussen werkgever en de gemeente en/of onderwijspartij

Specifiek wordt benoemd dat betrokken professionals een belangrijke rol hebben in deze goede voorbereiding. Meer dan eens is benoemd dat de professionals, zowel de specialisten arbeidsparticipatie als de docenten/mentoren van het Summa college, zeer betrokken, geïnteresseerd en enthousiast zijn.

"Er is een open samenwerking [met gemeente Eindhoven in het algemeen, incl. team Migratie, red.], we leggen elkaar niets op maar komen samen tot een plan. Dat gaat heel gemoedelijk. Als er problemen zijn wordt er snel geschakeld om het op te pakken."

"Regelmatig contact met gemeente over voortgang met [naam specialist]. Zowel op het niveau van de cliënt als op meer metaniveau: hoe zorgen we voor meer plekken, hoe zien jullie je rol daar in en wat zou je willen veranderen? [Naam specialist] kwam ook langs op locatie."

Het 'dedicated team' wordt hierbij als succesfactor genoemd:

"Daar zit accountmanager van het WGT in, manager team Migratie, maar ook mensen die de kandidaten zelf spreken [specialisten arbeidsparticipatie]. Als er iets is kan er direct met betrokkenen worden geschakeld, dat is effectief en prettig."

Daarnaast wordt de betrokkenheid van de specialisten arbeidsparticipatie benoemd als belangrijke succesfactor:

"Opvallend is de enorme betrokkenheid van specialist naar de kandidaat. Bijvoorbeeld, als we een informatiebijeenkomst houden – als er specialisten bij zitten zie je aan vergunninghouders vertrouwen en de band met deze professionals (zij stellen vragen en vertrouwen er op dat indien nodig voor hen wordt vertaald etc.) Resultaat: kandidaat durft het aan, spanning voor de stap wordt weggenomen."

Bij onderwijstraject: plaatsing is een samenwerking tussen werkgever en onderwijs⁶⁵
Eén van de gesproken werkgevers is betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het project van 04Werkt en Ster/Summa college om op die manier ook de eigen werving te realiseren. Het bedrijf neemt zelf actief deel in de voorlichting voor kandidaten en het onderwijstraject, en ervaart de samenwerking met het onderwijs als zeer positief. Hij is erg tevreden over de kandidaten die nu werken in het bedrijf.

"Twee vergunninghouders hebben inmiddels een contract en het zijn fantastische jongens die ook een coördinerende rol krijgen. Ter vergelijking, bij het uitzendbureau hadden wij acht kandidaten die we allemaal geen contract hebben aangeboden."

Keuzevrijheid voor de werkgever

Twee werkgevers geven aan dat zij vaak kunnen 'kiezen' uit meerdere cv's, wat zij als prettig ervaren. Ook geeft een werkgever aan dat het fijn is dat de gemeente ook 'tevreden' is met parttime werk voor de kandidaat.

"Ik had vijf cv's gekregen, en heb uiteindelijk zelf geselecteerd op motivatie, op leeftijd, en op ervaring. Eén vergunninghouder had al het heftruckrijbewijs."

Rol van werkgevers zelf bij verwachtingsmanagement en voorlichting

Een deel van de werkgevers speelt zelf een actieve rol in het voorbereiden (en werven) van de juiste kandidaten voor het werk. Dit doen zij via bijeenkomsten, meeloopdagen,

⁶⁵ Omdat dit traject door Summa i.s.m. de gemeente is opgezet en mogelijk gemaakt en de gemeente ook een actieve rol heeft tijdens het traject, beschouwen wij dit als integraal onderdeel van de Eindhovense aanpak.

voorlichtingspresentaties ed. Deze werkgevers zijn erg tevreden over de samenwerking met de gemeente.

5.2.2 kwetsbaarheden van de aanpak

De gesprekken met werkgevers hebben naast inzicht in bovenstaande succesfactoren enkele noties opgeleverd t.a.v. de kwetsbaarheden. Deze hebben met name betrekking op de volgende aspecten.

Samenwerking met de gemeente

Niet alle werkgevers ervaren het realiseren van plaatsingen echt als een samenwerking.

"We hebben behoefte aan een intensievere samenwerking, want we weten dat er goede kandidaten worden geleverd maar in onze werkwijze veranderen er soms ook dingen waardoor onze behoefte aan het type werkkraft ook verandert. Bijvoorbeeld iedere maand een contactmoment zou mooi zijn, ook om te bespreken hoe het met de mensen gaat die al geplaatst zijn."

(Mate van) ondersteuning van de doelgroep

Werkgevers verschillen enigszins in ervaring in de mate van en manier waarop de doelgroep werkfit wordt gemaakt en nazorg plaats vindt. Een aantal van de werkgevers geeft aan dat er minder goede voorbereiding is op vaardigheden als op tijd komen en dat kandidaten van tevoren beter kunnen worden voorbereid op het type werk. Eén van de werkgevers geeft aan dat het profiel van de vergunninghouders meestal minder goed in beeld is dan bij andere P-wet klanten. Een andere werkgever zegt: *"sommige kandidaten zijn heel goed in beeld, anderen niet"*. Het beeld is ontstaan dat het klantbeeld en de voorbereiding per kandidaat kan verschillen. In de praktijk blijkt dat daarbij taal meer aandacht behoeft dan vaak op voorhand gedacht.

Eén van de werkgevers geeft aan ten aanzien van de nazorg: *"wij hebben na plaatsing geen contact meer met de gemeente"*. Er wordt geen navraag gedaan over hoe het met de werknemer gaat. Een andere werkgever geeft aan: *"De specialisten zijn niet erg actief in het ondersteunen bij het maken van die vervolgstap. Dat is wel het lastige, je zou willen dat de gemeente daar meer over nadenkt."* Andere werkgevers geven juist aan tevreden te zijn over de betrokkenheid van de gemeente na de plaatsing. Het beeld is ontstaan dat de nazorg niet overal met dezelfde intensiteit plaatsvindt.

Verschillende contactpersonen

Sommige werkgevers hebben contact met zowel het WGT als met specialisten arbeidsparticipatie over de kandidaat.

"Ons vast contactpersoon is [...] van het WGT. [specialisten arbeidsparticipatie] worden direct gebeld als de taal een barrière vormt. Of als mensen een achterstand hebben met betalingen bijvoorbeeld."

5.3 Conclusies

Op basis van de gesprekken met vergunninghouders en werkgevers is een aantal van de geïdentificeerde succesfactoren en kwetsbaarheden van de aanpak bevestigd. De belangrijkste inzichten van deze analyse zijn:

Succesfactoren:

- Er wordt effectief maatwerk geleverd in de uitvoering om de doelgroep te begeleiden naar werk of onderwijs. Met name verwachtingsmanagement en de juiste voorlichting (indien nodig in eigen taal) zijn belangrijke succesfactoren, welke goed zijn geborgd in het voortraject. Herhaling en persoonlijk maatwerk vormen de kern van het vervolotraject. Werkgevers geven aan goed voorbereide kandidaten te zien; vergunninghouders geven aan zich goed voorbereid te voelen op de stap naar werk.
- De kracht is ook gelegen in het 'dedicated team' van specialisten dat zorgt voor intensieve begeleiding. De ervaringen van zowel vergunninghouders als werkgevers bevestigen het beeld dat de allround en vrije rol van de specialisten arbeidsparticipatie op individueel/casus niveau zorgt voor een effectieve ondersteuning
- De persoonlijke benadering en betrokkenheid van de professionals is daarbij een belangrijke succesfactor. Vergunninghouders en werkgevers ervaren het contact met het team als een zeer positieve samenwerking.
- Het positieve resultaat van de aanpak is ook te wijten aan de arbeidsmarktmogelijkheden en het type werk dat beschikbaar is in Eindhoven; de gesproken werkgevers zijn gemotiveerd om de doelgroep goed te ondersteunen omdat zij behoefte hebben aan arbeidskrachten.

Kwetsbaarheden:

- Het risico op enige willekeur in de uitvoering is niet volledig ontkracht; er is enig verschil in ervaring van zowel vergunninghouders als werkgevers in de mate van en wijze van ondersteuning (incl. nazorg).
- Met de gehanteerde formatie bestaan er wachttijden tussen de diverse stappen in de aanpak. De verwachting is dat dit met aanvullende formatie kan worden verbeterd.
- Er is sprake van verschillende contactpersonen voor de vergunninghouder i.r.t. het maken van de stap naar werk. Er is niet vernomen dat dit verwarrend werkt voor de vergunninghouder of voor de werkgever; wel is het van belang dat er voldoende afstemming tussen de contactpersonen van de verschillende betrokken organisaties is, om ervoor te zorgen dat vanuit gelijke visie en doelstellingen wordt gehandeld. Bijvoorbeeld de samenwerking tussen het WGT en het team Migratie om de nazorg van de gehele doelgroep goed te monitoren (en op basis van analyse conclusies te trekken over de effectiviteit van de huidige aanpak).
- Enkele noties van respondenten roepen de vraag op of plaatsingen ingegeven door het meest 'realistische' perspectief op korte termijn ook zorgen voor voldoende arbeidsparticipatie en benut potentieel van de vergunninghouder op de arbeidsmarkt op lange termijn. Voor het vinden van de juiste balans tussen 'maatwerk', en de realistische route naar werk zijn geen formele, beleidsmatige criteria opgesteld. Hier is sprake van een spanningsveld voor de specialisten, waarvoor momenteel geen criteria zijn vastgesteld voor het maken van afwegingen.

6 Analyse: het nieuwe inburgeringsstelsel en de Eindhovense aanpak⁶⁶

De verbeteringen van de Wet inburgering zijn gericht op alle inburgeringsplichtigen: man of vrouw, in bezit van een asielvergunning of andersoortige verblijfsvergunning. Voor deze evaluatie richten de onderzoekers zich op de implicaties voor de aanpak arbeidsparticipatie van asielvergunninghouders in Eindhoven die vallen onder de Participatiewet. In dit hoofdstuk staat op hoofdlijnen omschreven wat de nieuwe Wet inburgering vraagt van gemeenten i.r.t. deze doelgroep vergunninghouders en in hoeverre de gemeente Eindhoven daarop is voorbereid. In de eerste paragraaf worden de belangrijkste aspecten en implicaties van de nieuwe wet omschreven. In de tweede paragraaf staat omschreven hoe de huidige aanpak in Eindhoven hierop aansluit. De onderzoekers beroepen zich op de op dit moment beschikbare informatie; het definitieve wetsvoorstel (inclusief de financiële kaders) wordt na het mei reces door de minister voorgelegd aan de Tweede Kamer.

6.1 Het nieuwe inburgeringsstelsel

In 2013 zijn aanpassingen in het stelsel voor inburgering doorgevoerd, en is de wet inburgering in de huidige vorm van kracht geworden. Wijzigingen waren bedoeld om het stelsel beter te laten presteren, maar in 2018 constateerde Minister Koolmees n.a.v. evaluaties dat dit niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Het huidige inburgeringsstelsel voldoet niet: inburgeraars doen te lang over hun inburgering en het stelsel prikkelt niet om op het hoogst mogelijke niveau de Nederlandse taal te leren. De verbinding met participatie wordt onvoldoende gemaakt, onder andere omdat nieuwkomers zich allereerst richten op hun inburgeringsplicht. De doorgaande lijn tussen de asielopvang en verdere inburgering bij gemeenten verloopt onvoldoende soepel. Inburgeraars zijn kwetsbaar op een vrije markt waar fraude voorkomt door instellingen die misbruik maken van de mogelijkheden die het leenstelsel ze biedt. Hervorming is dus broodnodig.

Het einddoel van de wijzigingen voor de nieuwe Wet inburgering, die vanaf juli 2021 van kracht zal zijn, is dat inburgering van nieuwkomers in Nederland ten dienste staat van zo snel mogelijke participeren, liefst via betaald werk. De aanpassingen moeten ervoor zorgen dat gemeenten, door inburgering stevig te positioneren als onderdeel van het sociaal domein en in het bijzonder de Participatiewet, betere mogelijkheden krijgen om zoveel mogelijk nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk en op het vereiste taalniveau te krijgen. Gemeenten krijgen een sleutelpositie in de uitvoering van het stelsel. In deze paragraaf staan de belangrijkste aspecten omschreven die implicaties hebben voor de (rol van) gemeenten met betrekking tot (arbeids)participatie.⁶⁷ Overige taken staan in voetnoten omschreven.

⁶⁶ Omwille van de leesbaarheid staat in de voetnoten alleen aanvullende informatie over de rol van de gemeente in het nieuwe inburgeringsstelsel. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van analyse van de volgende documenten: Kamerbrief hoofdlijnen verandering op inburgering, 2 juli 2018; Kamerbrief tussenstand verandering op inburgering, 15 februari 2019; Bestuurlijke afspraken VOI, 24 april 2020; kamerbrief stand van zaken verandering op inburgering, 26 juni 2019; memo van toelichting Bestuurlijke afspraken VOI, 24 april 2020; Kamerbrief verandering op inburgering, 23 oktober 2018

⁶⁷ Na aanpassing van het inburgeringsstelsel blijft het Rijk beleidsverantwoordelijk voor belangrijke onderdelen van de inburgering waaronder handhaving, centrale examinering van onder meer de taalonderdelen van het inburgeringsexamen en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Daarnaast zorgt het Rijk voor de randvoorwaarden, (financiële) kaders en waarborgen voor kwaliteit.

6.1.1 Regierol gemeenten vanaf dag één en bijbehorende taken

Inburgeringsplichtigen zijn momenteel verantwoordelijk voor het kiezen van een inburgeringscursus en financieren die met een lening. De gemeente heeft vanaf juli 2021 een regierol om een effectievere inburgering te realiseren. Ten eerste ten aanzien van het verankeren van wettelijke instrumenten om handhaving in te kunnen zetten waar nodig. Ten tweede door inburgering een meer integraal proces te laten zijn, binnen het sociaal domein.⁶⁸

Regie vanaf dag één

Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. Vanaf het moment van koppeling van statushouders aan de gemeente weet de betreffende gemeente wie zij kunnen verwachten. Dit is in het nieuwe stelsel ook het moment waarop zij de regie over de uitvoering van inburgering krijgen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij de inburgeraar die zich in hun gemeente vestigt, bij vergunninghouders bij voorkeur al op het moment dat zij nog in het AZC verblijven.⁶⁹ Wanneer de vergunninghouder verhuist naar de gemeente vindt een warme overdracht plaats. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt bij de gemeente neergelegd, dit past ook bij de regierol van gemeenten.

Regisseren van integrale trajecten

De gemeente zal de inkoop van inburgeringstrajecten verzorgen, en daarmee zelf sturen op kwaliteit en integraliteit, meer dan nu het geval is.⁷⁰ De gemeente moet ervoor zorgen dat er voldoende passend aanbod is voor de doelgroep, dat dit aanbod is gepositioneerd als onderdeel van het sociaal domein en inhoudelijk effectief en flexibel is (te combineren met andere activiteiten zoals werk). Op deze manier beoogt de wet dat budgetten voor inburgeringscursussen veel gericht en effectiever benut worden.

6.1.2 Brede intake en het Persoonlijk Ontwikkelplan (PIP)

Brede intake

De regierol van gemeenten begint met een brede intake. Deze intake geeft inzicht in de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Het Rijk heeft

⁶⁸ In deze paragraaf staan de activiteiten omschreven die een relatie hebben met ondersteuning naar participatie, bij voorkeur betaald werk. Taken die ook belegd zijn bij de gemeente zijn: *inkopen van het inburgeringsaanbod*: de gemeente krijgt de wettelijke plicht om er zorg voor te dragen dat de inburgeringsplichtige vergunninghouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan, dat aansluit bij de inburgeringsroute (vastgelegd in het PIP). Voor een deel zullen gemeenten het benodigde aanbod zelf (kunnen) creëren (bijvoorbeeld de begeleiding van de inburgeraar); voor een ander deel van dat aanbod zullen gemeenten op de markt inkopen en daarbij al dan niet regionaal samenwerken. Bij het organiseren van dit aanbod hebben gemeenten onder andere de keuze uit: investeren, overheidsopdracht en open-house. Vooralsnog is ook in het nieuwe stelsel de kwaliteitsborging bij de inkoop van een taaltraject via het keurmerk van Blik op werk geborgd.

Tegengaan van fraude: gemeenten als inkopers zijn veel meer dan inburgeraars zelf bij machte om te handelen bij signalen van misstanden: zij kunnen deze (eventueel samen met samenwerkingspartners) duiden, wegen en vervolgens een keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen. *Handhaving van de inburgering*: gemeenten en DUO hebben beide een handhavende rol in het nieuwe stelsel. De gemeente handhaaft het Plan Inburgering en Participatie (PIP) en het verloop van het inburgeringstraject en zet in op het behalen van de inburgeringsplicht binnen de daarvoor gestelde termijn. DUO stelt de inburgeringsplicht voor iedereen vast en handhaaft deze plicht. Indien iemand verwijtbaar niet binnen de termijn inburgert kan DUO, na advies van de gemeente, besluiten over de handhaving. Gemeente en DUO werken hierbij dus samen.

⁶⁹ De richting van het programma Flexibilisering Asielketen, dat streeft naar regionale opvang in de buurt van gemeenten, zal als het gerealiseerd is de regierol van gemeenten in het kader van inburgering verder verstevigen. Voor de gevallen waarin gemeenten hun regierol nog niet op (kunnen) pakken wordt het COA in de regeling aangewezen als uitvoerende partij voor de voorbereiding op de inburgering. Het betreft een aanbodplicht.

⁷⁰ In het inburgeringsstelsel van 2007-2013 waren gemeenten hier ook voor verantwoordelijk. De ervaring leerde dat veel gemeenten bij de inkoop primair op de prijs selecteerden, met gevolgen voor de kwaliteit van inburgeringsvoorzieningen, financiële positie van sommige (goede) cursusinstituten en arbeidsvoorwaarden van taaldocenten

hiervoor kaders geformuleerd. De volgende 'leefgebieden' komen daarbij aan bod: informatie of iemand analfabeet is, welke opleidingen zijn gevolgd, praktische competenties, werknemersvaardigheden, werkervaring, leerbaarheid, motivatie/interesses, mate van zelfredzaamheid en overige informatie met relevantie voor het inburgeringstraject zoals de gezinssituatie, sociale netwerk en fysieke en mentale gezondheid. Gemeenten kiezen het moment voor afname van een door het Rijk ontwikkelde leerbaarheidstoets als onderdeel van de brede intake.⁷¹

Het persoonlijk integratieplan (PIP)

Leren en participeren gaan hand in hand en beide aspecten worden in een persoonlijk plan opgenomen. De termijn voor het opstellen van een PIP is tien weken na inschrijving in de gemeente. In het PIP staat omschreven wat de integratiedoelstellingen van de vergunninghouder zijn, welke route zal worden gevolgd en onder welke randvoorwaarden (incl. de ondersteuning) die zal worden ingezet. Het voldoen aan de inburgeringsplicht maakt daarvan deel uit, evenals de wijze waarop de inburgeringsplichtige hetzij via scholing hetzij via (vrijwilligers)werk naar vermogen meedoet/meekomt in de samenleving. Beide partijen committeren zich aan het PIP, gemeenten volgen de inburgeringsplichtigen in hun vorderingen. Het PIP krijgt de vorm van een beschikking, door de vergunninghouder en de gemeente ondertekend. Een planning en de lengte van de periode van 'ontzorgen' staan ook opgenomen in het PIP. Als gedurende de inburgering blijkt dat een andere route beter past, kan tot maximaal 1,5 jaar na het ingaan van het inburgeringstermijn worden geschakeld.

Taaleis B1 en leerroutes

Gemeenten zijn verantwoordelijk om een bij het PIP aansluitend inburgeringsaanbod te doen. Uit evaluaties is geconstateerd dat 1) de norm moet zijn dat de inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk naar het B1-examen worden geleid en 2) dat het behalen van taalniveau B1 (indien mogelijk) versnelt als het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers)werk. De wet voorziet in drie 'leerroutes' waarmee alle vergunninghouders een passend aanbod krijgen. Vanaf juli 2021 is er geen sprake meer van ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanning. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van deze drie leerroutes. Dit aanbod omvat naast een van deze drie leerroutes in ieder geval kennis Nederlandse maatschappij (KNM), oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA), het Participatieverklaringstraject (PVT) en de benodigde ondersteuning bij het zelfredzaam worden ten aanzien van de financiële huishouding ("ontzorgen").⁷²

'Reguliere' B1-route (route 1): om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeraars zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B1 behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers)werk. Voor een deel van de personen die nu een ontheffing krijgen, geldt dat ze met meer lesuren (dan nu vereist voor de ontheffing) wel in staat zullen zijn het A2 niveau te bereiken. Deze groep hoort thuis in de B1 route. Onderwijsroute (route 2): een Nederlands diploma, zonder onnodig tijdverlies, is de beste startpositie voor de arbeidsmarkt. Jonge inburgeraars worden daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse beroepsopleiding. De onderwijsroute is voor

⁷¹ Gemeenten kunnen op termijn en onder voorwaarden de leerbaarheidstoets mogelijk zelf afnemen, nadat de werking van deze toets als onderdeel van de brede intake is onderzocht.

⁷² Taalonderdelen en het onderdeel KNM van het inburgeringsexamen zullen centraal worden getoetst

jongeren onder de 28 met leervermogen. Het betreft een taalschakeltraject in combinatie met voorbereiding op Nederlands beroeps of wetenschappelijk onderwijs.

Z-route (zelfstandig met taal) (route 3): Voor het grootste deel van de personen die nu een ontheffing krijgen, ligt ook het A2 examen buiten het bereik. De Z-route moet gericht zijn op zelfredzaamheid in onze samenleving en het zoveel als mogelijk beheersen van de taal.

Ontzorgen

Gemeenten krijgen de opdracht om alle vergunninghouders de eerste periode een ontzorgend stelsel te bieden. Dit gaat gelden voor alle gemeenten en is in lijn met de huidige praktijk bij sommige gemeenten (bijvoorbeeld gemeente Rotterdam). Gemeenten betalen dan in de periode van ontzorging de vaste lasten, zoals huur en energiekosten en de verplichte verzekeringen, uit de bijstand. De vergunninghouder ontvangt wat resteert en ontvangt de toeslagen. De duur van het ontzorgen is in ieder geval zes maanden en wordt gebaseerd op de brede intake en vastgelegd in het PIP, zodat de voortgang en inzet van de statushouders zelf gevolgd kan worden. Hiermee wordt voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de integratieverplichtingen.

6.1.3 Financiële kaders en monitoring en evaluatie

De combinatie van extra middelen en het geld dat nu al beschikbaar is voor inburgering en aanverwante domeinen vormen de financiële kaders voor de bekostiging van de nieuwe praktijk. De financiële kaders voor de uit te voeren taken zien er, voor zover nu bekend, als volgt uit:

- Gemeenten krijgen structureel € 35,2 mln. extra voor de taken die zij zullen uitvoeren onder de nieuwe Wet inburgering. Dit bedrag komt bovenop de middelen die het kabinet bij het regeerakkoord beschikbaar heeft gesteld (€ 70 mln.) en het budget dat in het huidige stelsel al beschikbaar is voor de uitvoering van inburgering.
- Participatiebudget dat voor de doelgroep kan worden ingezet.
- Middelen maatschappelijke begeleiding; € 2370 per statushouder, bestemd voor bijvoorbeeld ondersteuning bij de keuze van een inburgeringstraject en het participatieverklaringstraject.
- Naast de structurele middelen stelt SZW ook eenmalig € 36,5 mln. beschikbaar voor de invoeringskosten van gemeenten voor het nieuwe stelsel.
- Samen met de VNG is nadrukkelijk aandacht besteed aan de ‘en ondertussengroep’, met als doel om ook inburgeringsplichtige asielstatushouders die niet kunnen profiteren van het nieuwe stelsel te begeleiden. Voor de begeleiding van deze inburgeraars wordt vanaf 2021 incidenteel een totaalbedrag van € 25,5 mln. beschikbaar gesteld⁷³

⁷³ Een deel van de middelen zal worden ingezet voor de meest kwetsbare groep: de ELIPs (ELIP: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig). De overige middelen worden ingezet als impuls voor de bredere groep met een inspanningsverplichting voor gemeenten. Over de exacte aanpak, financieringsvorm en verdeling wordt nog overleg gevoerd

Prestatiebeloning

De huidige voorstellen beogen dat gemeenten met hogere slagingspercentages daarvoor middels een prestatiebekostiging worden beloond voor 10% van het budget van de leerroutes.⁷⁴

Informatie-uitwisseling, monitoring en evaluatie

Het gehele stelsel vraagt om een herziening van de manier waarop informatie- en gegevensuitwisseling tussen relevante ketenpartners wordt georganiseerd. VNG realisatie zal hier nog een uitvoeringstoets voor uitvoeren, om te bezien wat de consequenties zijn bij de gemeenten voor de werkprocessen en ondersteunende informatiesystemen. Aan de hand van de uitkomsten worden er afspraken gemaakt en komt er een financiële vergoeding van SZW aan gemeenten om dit op orde te brengen.

Minister Koolmees heeft benadrukt dat het nieuwe stelsel onderhevig is aan intensieve monitoring en evaluatie; het nieuwe stelsel markeert een nieuwe fase van de ambitie om samen met o.a. gemeenten en SZW een 'adaptief en lerend stelsel' waar te maken. In dat kader zal er e.e.a. worden verwacht van gemeenten ten aanzien van het op orde brengen van administratieve systemen. Hiertoe is een centrale plaats ingeruimd voor monitoring en evaluatie, als instrument om beleidsvoering te versterken en om tijdig wijzigingen te kunnen aanbrengen. Het monitoring- en evaluatiekader wordt nog uitgewerkt op basis van de concretisering van de lagere regelgeving.

6.2 De Eindhovense aanpak in relatie tot de nieuwe Wet inburgering

Bovenstaande aspecten hebben implicaties voor de Eindhovense aanpak versnelde arbeidsparticipatie voor vergunninghouders in Eindhoven. In deze paragraaf worden bovenstaande aspecten en de belangrijkste aspecten van de Eindhovense aanpak gecombineerd. Op basis daarvan worden conclusies getrokken t.a.v. de vraag in hoeverre de gehanteerde rolopvatting van het team Migratie van de gemeente in lijn is met de rol van de gemeente in het kader van de nieuwe Wet inburgering. In paragraaf 1.3. staan op hoofdlijnen de aanbevelingen omschreven die volgen uit deze bevindingen.

Regie bij de gemeente en positionering in het sociaal domein

De doelgroepgerichte aanpak en allround rol van specialisten uit het team Migratie past bij wat het nieuwe inburgeringsstelsel vraagt van gemeenten: integraal casemanagement waarbij diverse trajecten op elkaar zijn afgesteld zodat taalontwikkeling, re-integratie en andere doelstellingen voor integratie gelijktijdig kunnen plaatsvinden. De specialisten arbeidsparticipatie hebben een focus op (betaald) werk – dat is ook de focus van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar in het kader van het nieuwe stelsel heeft de gemeente de regie over de gehele doelgroep, dus ook over de groep die niet of moeilijker bemiddelbaar is naar werk of onderwijs en is het casemanagement gericht op meer leefgebieden dan werk en/of onderwijs.

Met de huidige aanwezige expertise kan vooral worden ingezet op activiteiten richting werk en onderwijs. De wet inburgering beoogt dat er sprake is van inbedding in dienstverlening in het brede sociaal domein, juist ook voor de doelgroep voor wie participatie niet direct in beeld is goed te ondersteunen en zo veel mogelijk zelfredzaam

⁷⁴ Gemeenten hebben bezwaar gemaakt tegen de prestatiebekostiging, afgesproken is er geen breekpunt van te maken en het verloop van de parlementaire behandeling van de wet af te wachten. De prestatiebekostiging zal hoe dan ook in ieder geval in de eerste drie jaar nog niet ingevoerd worden omdat het even duurt voordat er sprake is van resultaten.

te maken, waarbij wordt gekeken naar alle leefgebieden; de aanpak moet daar dan ook op zijn gericht. Het beeld is dat het casemanagement in het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel meer uitgebreid is dan de huidige rol opvatting van de specialisten arbeidsparticipatie.

Het doel van de brede intake is om in beeld te brengen wat de startpositie van de inburgeraar is op het gebied van inburgering en participatie. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om het werkproces van de brede intake zelf in te vullen. Ook met betrekking tot de inzet van instrumenten/methodieken (bijv. Persoonsprofielscan Vluchtelingen (PPS-V), Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) of Compentensys). De huidige intake van de gemeente Eindhoven is met name gericht op participatie, de inburgeringscomponent ontbreekt. Het is onduidelijk of o.b.v. de intake een advies voor één van de leerroutes kan worden uitgebracht en voldoende samenhang kan worden gezocht met andere ondersteuning vanuit het sociaal domein.

De uitkomsten van de brede intake worden in het PIP vertaald naar individuele einddoelen van de inburgering per inburgeraar. Deze doelen dienen betrekking te hebben op verschillende onderwerpen, waaronder inburgering, participatie, begeleiding en financiële zelfredzaamheid. Het ABC- plan dat de gemeente Eindhoven hanteert in de aanpak is hoofdzakelijk gericht participatie. T.b.v. de inburgering is het nodig ambities te formuleren die mogelijk breder gaan dan het huidige format.

Integratie en participatie vanaf de eerste dag

De huidige aanpak in Eindhoven voorziet in het 'zo vroeg mogelijk' oppakken van de doelgroep. In principe worden vergunninghouders zodra hij/ zij is gehuisvest een uitnodiging voor het voortraject. In de praktijk, in verband met een te kleine formatie om de aanpak uit te voeren, is sprake van langere wachttijden.

Het nieuwe inburgeringsstelsel gaat verder, en beoogt dat gemeenten zodra de koppeling heeft plaatsgevonden, dus nog voordat zij daadwerkelijk in de gemeente gaan wonen, al een intake afnemen en een start wordt gemaakt met de inburgering. Momenteel zijn er in het kader van de Eindhovense aanpak, naast de informatie overdracht die plaats vindt via het TVS, geen afspraken met het COA over het organiseren van een (inburgerings)aanbod en/of het afnemen van een intake door de gemeente nog voordat de kandidaat in Eindhoven wordt gehuisvest. De mogelijkheden hiervoor zijn afhankelijk van ontwikkelingen rondom het programma Flexibilisering Asielketen dat streeft naar regionale opvang in de buurt van gemeenten.

Aanbod van trajecten

De trajecten die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht betreffen vooral interventies om de doelgroep (versneld) naar onderwijs of werk te bemiddelen. Momenteel wordt een klein aantal interventies ingekocht, welke met name zijn gericht op toeleiding naar onderwijs (Ster/Summa BBL, UAF of werk (Refugee Team en Werkclub). Trajecten gericht op 'vrijwilligerswerk' als uiterst doel en/of alfabetiseringstrajecten zijn niet gevonden of geanalyseerd⁷⁵.

Het is nog onvoldoende helder in hoeverre het huidige aanbod van trajecten qua inhoud en volumes toereikend is om de brede doelgroep in het kader van het nieuwe

⁷⁵ Het zou kunnen dat de trajecten gericht op vrijwilligerswerk en/of analfabetisering belegd zijn bij WJ Eindhoven en daarom niet in beeld is bij het team Migratie van de gemeente en/of de onderzoekers

inburgeringsstelsel te bedienen⁷⁶. De inschatting is dat gemeente Eindhoven in het kader van de huidige aanpak nog geen aanbod heeft voor de kandidaten die in het nieuwe inburgeringsstelsel een beroep zullen doen op de Z-route en dat qua volumes de op dit moment ingekochte trajecten niet voldoende zijn om de volledige doelgroep te voorzien van een passend traject.

Ontzorgen

De wet verplicht gemeenten om in ontzorging te voorzien voor in ieder geval zes maanden, en indien nodig langer. De mate waarin gemeente Eindhoven momenteel inzet op ontzorgen is geen onderdeel geweest van deze evaluatie.

Dataverzameling, monitoring en evaluatie

De Eindhovense aanpak wordt gekenmerkt door (door)ontwikkeling vanuit de praktijk. Dat maakt de aanpak ook flexibel en effectief. Eerder in deze rapportage is al geconstateerd dat dit ook een kwetsbaarheid geeft ten aanzien van borging en doorontwikkeling van de aanpak op strategisch en organisatorisch niveau. Eerder in deze rapportage is daarom de aanbeveling gedaan om het beleid, (beoogde) prestaties (incl. indicatoren) en samenwerking te formaliseren (incl. systemen en processen) zodat deze kunnen worden verduurzaamd.

De formele taken in het kader van de wet inburgering reiken verder dan die van de Participatiewet. Binnen de Participatiewet is het aan de gemeente om beleid te maken t.a.v. planning en vorm van intake en het tijdig oppakken van de doelgroep. In het kader van de nieuwe Wet inburgering worden hier striktere kaders voor gesteld: iedereen dient te worden opgepakt en binnen vastgestelde termijnen te worden ondersteund. Resultaten moeten worden gemonitord voor de hele doelgroep. Gemeente Eindhoven heeft de afgelopen periode een slag gemaakt om alle kandidaten goed in beeld te brengen en heeft sinds kort een systeem (Suite GWS) om al deze kandidaten in beeld te houden en de in- door- en uitstroom goed te monitoren. Op het moment is deze informatie voorziening nog onvoldoende op orde (de systemen zijn nog niet goed ingevuld) om ook daadwerkelijk inzichtelijk te maken hoe dit er voor de totale volumes uit ziet.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

De volgende aanbevelingen vloeien voort uit de vergelijking tussen de verantwoordelijkheden in het kader van de nieuwe Wet inburgering en de huidige aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders in Eindhoven.

Investeer in meer integraal casemanagement en bredere inbedding in het sociaal domein

De wet beoogt meer integraal werken binnen het sociaal domein. Daarom is het van belang dat beleid, processen en werkwijzen worden ingebed in het beleid, de processen en de werkwijzen van het sociaal domein breed, zodat gebruik kan worden gemaakt van het totale aanbod en het beroep hier op ook kan worden gemonitord. De gemeente Eindhoven, het team Migratie, investeerde reeds in het beter op orde brengen van de samenwerkingsafspraken en relaties (zowel intern als extern).

Of de specialisten arbeidsparticipatie verantwoordelijk moeten worden voor het integraal casemanagement m.b.t. de integratie is moeilijk te zeggen, maar de inschatting

⁷⁶ Deze evaluatie is gericht op de effectiviteit van de Eindhovense aanpak uitgevoerd door het team Migratie. Interventies die worden ingekocht zijn wel omschrijvend meegenomen als onderdeel van de aanpak maar niet diepgaand beoordeeld op succesfactoren en effectiviteit.

van de onderzoekers is dat zij daarvoor wel de meest geschikte professionals zijn, met in ieder geval de benodigde kennis rondom ondersteuning richting arbeidsparticipatie en onderwijs. Dat is van groot belang om dat wat het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt goed ten uitvoering te brengen. Het beeld is ontstaan dat het huidige team Migratie (nog) onvoldoende is ingebed in de uitvoeringsstructuur van het sociaal domein om dit integraal casemanagement goed te kunnen uitvoeren, d.w.z. effectief samen te werken met organisatie onderdelen en gebruik te maken van beschikbare systemen, processen en budgetten.

Het is van belang om meer *samen* met interne en externe partners in het sociaal domein de aanpak vorm te geven. Het samen vieren van successen hoort hierbij. Het gezamenlijk vormgeven van het aanbod dat per 1 juli 2021 in gaat voor de doelgroep is een mooie kans hiertoe. De gemeente Eindhoven heeft hiervoor al een aantal bijeenkomsten met externe partners georganiseerd. Een aanbeveling is om ook interne partners (PB, WGT, WMO) hierbij te betrekken.

Breng systemen en monitoring op orde zodat prestaties goed in beeld kunnen worden gebracht

Voor juli 2021, t.b.v. het goed oppakken van de nieuwe wettelijke taken, dienen processen, systemen en werkwijzen hiervoor op orde te zijn. Te meer omdat op termijn sprake zal zijn van prestatiefinanciering; de gemeente moet in staat zijn prestaties overzichtelijk in beeld te hebben.

Maak afspraken met (in ieder geval) COA over integratie vanaf de eerste dag

Om een doorlopende lijn vanuit de opvang te realiseren in lijn met wat de wet beoogt, is het van belang af te stemmen met het COA over de brede intake en het aanbod. De mogelijkheden hiervoor zijn afhankelijk van het programma Flexibilisering Asielketen. Voor de gevallen waarin gemeenten hun regierol nog niet op (kunnen) pakken wordt het COA in de regeling aangewezen als uitvoerende partij voor de voorbereiding op de inburgering. Het betreft een aanbodplicht.

Inkoop van trajecten voor de brede doelgroep; extra aandacht voor de Z-route en netwerkontwikkeling

Ten aanzien van het aanbod van trajecten kan worden geconstateerd dat het overzicht van de mogelijkheden (potentiële partners) in Eindhoven kan worden vergroot.

Nu de gemeente de regie krijgt over de inburgering voor de hele doelgroep en hiervoor een breed aanbod moet ontwikkelen is het van belang dat, daar waar bijvoorbeeld WIJ Eindhoven of andere partijen trajecten aanbieden voor alfabetisering en/of vrijwilligerswerk voor de doelgroep Z-route, deze scherper in beeld worden gebracht en als 'regulier' onderdeel van het aanbod worden geregistreerd, gemonitord en geëvalueerd.

Daarnaast is het van belang de komende periode meer inzicht te krijgen in de aanwezige (markt)potentie van het huidige aanbod om de doelgroepen B1 route, onderwijsroute en Z-route te bedienen. Voorts kan de gemeente Eindhoven ervoor kiezen actief in te zetten op het uitnodigen van (markt)partijen voor het ontwikkelen van aanbod, analoog aan de drie in de wet geformuleerde routes. Zodat de gemeente als regiehouder en inkoper de aanwezige potentie kan verzilveren en de kansen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod maximaliseert. NB. dit kan via de reguliere wegen van

inkoop, maar het is wellicht interessanter om het netwerk van aanbieders te benaderen om gezamenlijk een aanbod te ontwikkelen. Zo wordt het potentieel maximaal benut en maken partijen gebruik van elkaars expertise. Dit vraagt om het doorzetten van het investeren in de relaties, zoals dat sinds Q3 2019 gebeurt. De gemeente Eindhoven is al begonnen met het organiseren van netwerkbijeenkomsten om het aanbod vanaf 2021 gezamenlijk vorm te geven.⁷⁷

Formatie op orde brengen

In het kader van de wet inburgering is iedereen boven de 18 in het gezin kandidaat, zowel man als vrouw. Om deze volumes te bedienen vanaf de eerste dag, in accountmanagement voor betrokken samenwerkingspartners en aanbieders te voorzien en ervoor te zorgen dat systemen goed worden bijgehouden is het van belang de formatie op orde te brengen. Uit de analyse blijkt dat de huidige (in 2020) ongeveer 128 per specialist arbeidsparticipatie per jaar bedraagt. We nemen waar dat niet bij iedere vergunninghouder consequent dezelfde tijdsinvestering kan worden gedaan. Het is daarom wenselijk om de caseload naar beneden bij te stellen (zie ook paragraaf 4.4.3). Een lagere caseload geeft de professionals tijd en ruimte om de vergunninghouders intensiever (individueel) te begeleiden en (indien nodig) ook gedurende een langere periode.

⁷⁷ De gemeente kan ervoor kiezen om een programma van ambities op te stellen (i.p.v. een programma van eisen) en netwerkpartners uitnodigen gezamenlijk het aanbod vorm te geven. Zie als voorbeeld de RCC methode: <https://www.kplustv.nl/rapid-circular-contracting/>

7 Conclusies en aanbevelingen

Aan het eind van de hoofdstukken drie, vier en vijf staan conclusies en (waar nodig) aanbevelingen omschreven. In dit hoofdstuk worden deze conclusies en aanbevelingen samengevat.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat een combinatie tussen het huidige effectieve maatwerk op uitvoerend niveau en bestendinging daarvan op het niveau van beleid en organisatie, kan zorgen voor verduurzaming en betere borging van de aanpak richting de toekomst. De komst van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2021 zorgt voor een urgentie om dit te doen en biedt tegelijk kansen voor de borging en verduurzaming van de aanpak.

7.1 Conclusies

Werkzame elementen op uitvoeringsniveau zorgen voor effectiviteit

De doelgroep in Eindhoven is sinds 2017 goed opgepakt. Alle vergunninghouders die vallen onder de doelgroep zijn in beeld. In vergelijking met het landelijke beeld zijn in Eindhoven relatief veel vergunninghouders die vallen onder de doelgroep geplaatst op de arbeidsmarkt (29% ten opzichte van 17%). Met name de werkzame elementen op uitvoeringsniveau zorgen voor effectiviteit. Het congruente maatwerktraject bestaande uit het *voortraject* en het *vervolgtraject* werkt goed om vergunninghouders voor te bereiden op de stap naar werk. Met name *verwachtingsmanagement* en de juiste *voorlichting* vinden op effectieve wijze plaats dankzij de mogelijkheid tot ondersteuning in *eigen taal*, *herhaling* en een goede balans tussen *groepsgewijze* en *individuele* ondersteuning. Een zeer betrokken team van ervaren professionals met veel ruimte om te 'doen wat nodig is' om de doelgroep te plaatsen zorgt voor persoonlijke, intensieve en passende begeleiding.

Kwetsbaarheden op beleids- en organisatorisch niveau

Het is aannemelijk geworden dat de extra inspanningen voor de doelgroep zich vertalen in positieve effecten op uitstroom naar werk en opleiding en daarmee een positieve kosten-baten case. In Eindhoven is sprake van een zeer sterke uitvoeringscomponent, maar een zwakke beleids- en organisatiecomponent. Deze laatste zijn van belang voor borging van de aanpak en positieve effecten ervan naar de toekomst. Door het ontbreken van ondersteunend beleid (incl. prestatie-indicatoren) en organisatie worden kansen gemist om de keten van ondersteuning voor vergunninghouders duurzaam te versterken. Deze kansen hebben ten eerste betrekking op de positionering van de aanpak als formeel onderdeel van de keten werk en inkomen en samenwerking met (interne) partners in de uitvoeringsstructuur. Ten tweede helpt beleid om ondersteunende systemen, processen en formatie op orde te brengen en daarmee de aanpak consequent toe te passen. Door het gebrek hieraan zijn succesfactoren niet altijd goed zichtbaar en kwantificeerbaar. Dat geeft (steeds) een uitdaging om dat wat effectief is te behouden en onderbouwd (financiële) ruimte te behouden voor de maatwerkaanpak. Tenslotte is (gezamenlijke) beleid(sontwikkeling) van belang om met in-en externe partners samen te werken vanuit gedeelde visie, doelstellingen en vertrouwen. Beleidsontwikkeling is ook van belang om het geïdentificeerde risico van willekeur bij het ondersteunen van de doelgroep te beperken.

7.2 Aanbevelingen

Op beleids- en organisatorisch niveau kunnen verbeteringen worden doorgevoerd om de aanpak te borgen naar de toekomst. Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt hiertoe de volgende kansen en urgentie.

Borg succesvolle aspecten van de aanpak in vastgesteld beleid i.s.m. interne en externe partners

Door de aanpak vast te leggen in beleid van de gemeente wordt de effectiviteit van de aanpak beter geborgd. In dit beleid kunnen ook criteria (incl. contra-indicaties) worden opgenomen zodat de aanpak meer consequent voor iedereen zeker kan worden gesteld; dit is te meer van belang omdat in het kader van de nieuwe wet alle vergunninghouders op consistente wijze moeten worden opgepakt en begeleid. Een gezamenlijk ontwikkelproces met in- en externe partners zorgt voor verduurzaming van de samenwerking en helderheid in rollen en verantwoordelijkheden binnen het vastgestelde beleid. Door de aanpak in te bedden in de reguliere keten van werk en inkomen kunnen (interne) partners beter gebruik maken van elkaars expertise, aanbod en budgetten.

Zorg voor integraliteit en investeer in dit beleidsproces

Het introduceren van meer integraal casemanagement noopt de gemeente te zorgen voor sterke inbedding in het beleid van het sociaal domein (te beginnen bij de keten werk en inkomen) en daarmee het netwerk van interne en externe partners/aanbieders. De gemeente als inkoper van trajecten voor de brede doelgroep inburgering is in positie om dit netwerk van partners te ontsluiten en de potentie ervan te verzilveren. Dit zijn kansen die kunnen worden benut in een gezamenlijk beleidsontwikkelingstraject, dat resulteert in gezamenlijke visie, doelstellingen en vertrouwen.

Breng de formatie voor casemanagement op orde en investeer in het ondersteunende systeem voor monitoring en registratie

Het hierboven omschreven beleid is nodig om ook de organisatie component te versterken, d.w.z. de ondersteunende systemen, processen en formatie. Ook dat is van belang om de aanpak consequent toe te passen en te borgen richting de toekomst. Door beleid en prestatie-indicatoren te borgen in systemen en processen worden succesfactoren beter zichtbaar (en succes minder afhankelijk van 'toeval') en kwantificeerbaar. Dat zorgt voor kennisontwikkeling waarmee de aanpak kan worden doorontwikkeld. De gemeente heeft in het kader van de nieuwe wet ook nadrukkelijk de opdracht om formatie voor het integraal casemanagement voor de brede doelgroep en een robuust systeem voor registratie en monitoring te organiseren. Zorg ook hier voor de nodige inbedding in de processen en de werkwijzen van het sociaal domein.

Bijlage 1 Deelvragen van de evaluatie

I. Algemeen lokaal beleid

1. Welke beleidsmatige en financiële kaders heeft de gemeente Eindhoven vanaf 2017 ontwikkeld en gehanteerd op het vlak van arbeidsparticipatie van vergunninghouders?
2. Welke doelstellingen heeft dit beleid?
3. Welke beleidstheorie is ontwikkeld om deze doelstellingen te halen (onder andere ten aanzien van benodigde netwerksamenwerking, expertise, activiteiten, financiën, organisatie)?
4. In hoeverre is dit beleid concreet en doelgericht geformuleerd?
5. Binnen welke lokale arbeidsmarktontwikkelingen is het beleid vormgegeven?
6. Zijn er thema's ten aanzien van arbeidsmarktintegratie van vergunninghouders die geen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk beleid?
7. Welke rolopvatting van de gemeente blijkt uit dit beleid?

II. Arbeidsparticipatie vergunninghouders: aanpak in de praktijk

8. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar aanpak ten aanzien van arbeidsparticipatie van vergunninghouders?
9. Uit welke aspecten bestaat deze uitvoeringspraktijk (onder andere netwerksamenwerking/sociale kaart, expertise/ type professionals, activiteiten, financiën)?
10. Hoe verloopt de uitvoering op deze aspecten in de praktijk?
11. In hoeverre is de uitvoering van het beleid doelmatig?
12. Op welke manier is de aanpak o.b.v. de behoefte vanaf 2017 ontwikkeld en aangepast, is de uitvoeringspraktijk in de loop van de tijd veranderd o.b.v. succes- en knelpunten in de uitvoeringspraktijk?
13. In hoeverre is de uitvoeringspraktijk in lijn met het geformuleerde beleid/de beleidstheorie?

III. Arbeidsparticipatie vergunninghouders: organisatiecontext

14. Op welke manier is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten ter bevordering van arbeidsparticipatie van vergunninghouders?
15. Hoe zijn formatie, processen en systemen georganiseerd? In hoeverre en op welke manier zijn zij faciliterend aan de aanpak?
16. Op basis van welke financiële begroting vindt de uitvoering plaats; vinden activiteiten plaats binnen de toegekende budgetten?

IV. Effecten

17. Wat zijn de effecten van de gehanteerde aanpak in kwantitatief opzicht? Hoeveel vergunninghouders zijn met de aanpak bereikt, en bij hoeveel van hen is sprake van een versterkte arbeidsmarktpositie?
18. Wat zijn de effecten van de aanpak in kwalitatief opzicht, vanuit het perspectief van de cliënt en/of uitvoerend professionals?
19. Welke subdoelgroepen kunnen binnen de doelgroep worden onderscheiden, met welke onderscheidende kenmerken? Op welke manier verschillen de effecten voor diverse te identificeren subdoelgroepen?
20. Wat zijn kritische succes- en faalfactoren ten aanzien van de effecten van de aanpak (beleid, organisatie en/of uitvoering)?
21. Hoe ziet de kosten-batenanalyse voor de gehanteerde aanpak er uit?

22. Hoe ziet de vergelijking van deze kosten-batenanalyse er uit met kosten en baten in relatie tot de aanpak voor arbeidsparticipatie van de 'reguliere' klanten van de gemeente (niet-zijnde vergunninghouders)?

V. Toekomstproof

23. Wat wordt er in het kader van de nieuwe wet inburgering concreet van gemeenten verwacht vanaf januari 2021?
24. In hoeverre is de gehanteerde rolopvatting in de huidige aanpak in lijn met de rol van de gemeente in het kader van de nieuwe wet inburgering?
25. Welke aanbevelingen volgen uit de resultaten en bevindingen voor de nieuwe rolinvulling van de gemeente in het kader van de nieuwe wet inburgering? Wat is daarbij het juiste 'optimum' in balans tussen investeringen t.o.v. wat zij opleveren?

Bijlage 2 Literatuur- en documentenlijst

Landelijke onderzoeken en documenten

- Albers, S. & Kruiter, A.J. (2020). Doen wat goed is: pleidooi voor praktische wijsheid in het sociaal domein.
- Algemene Rekenkamer (2017). Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. Tweede kamer, vergaderjaar 2016-2017, Den Haag: SDU.
- Bakker, L., & Dagevos, J. (2017). Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stoeve start en blijvende achterstand. In M. Maliepaard, B. Witkamp, & R. Jennissen (red.), Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- CBS. (2017). Van opvang naar integratie. Cohortstudie van recente asielmigranten. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020). Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders: Asiel en integratie 2020.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2016). Gemeenten vol op aan de slag met integratie vergunninghouders. *Socialisme & Democratie*, 73(4), 12–19.
- Divosa Benchmark Statushouders (2018).
- Engbersen, G., (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen R. (WODC), en Bakker L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC). m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan). (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten; WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.
- Gruijter, de, M. & Razenberg, I. (2019). 'Work first', vrouwen later? Arbeidstoeileiding van vrouwelijke statushouders. *Beleid en Maatschappij*, 46 (1).
- Kamerstukken: Kamerbrief hoofdlijnen veranderopgave inburgering, 2 juli 2018; Kamerbrief tussenstand veranderopgave inburgering, 15 februari 2019; Bestuurlijke afspraken VOI, 24 april 2020; kamerbrief stand van zaken veranderopgave inburgering, 26 juni 2019; memo van toelichting Bestuurlijke afspraken VOI, 24 april 2020; Kamerbrief veranderopgave inburgering, 23 oktober 2018
- KIS (2019). De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders.
- KIS (2019). Wat werkt bij arbeidsparticipatie van statushouders.
- Razenberg, I. & de Gruijter, M. (2017). Hoe kunnen gemeenten werkgevers ondersteunen bij het aannemen van vluchtelingen? Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving/Verwey-Jonkers Instituut.
- Rekenkamercommissie Eindhoven (2019). Werk aan de winkel: evaluatie participatiebeleid. Eindhoven: maart 2019.
- SER (2016). Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen, Den Haag: november 2018.
- SCP (2018). Eritrese statushouders in Nederland: een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland.
- SZW (2016d). Integratiebeleid. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 11 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 8124, nr. 161. Den Haag.

Beleids- en overige documenten gemeente Eindhoven

- Gemeente Eindhoven (2016). Programmaplan Migratie 2017-2018-2019: Welkome Stad.
- Gemeente Eindhoven (2017). Actieplan Vergunninghouder naar Werk.
- Gemeente Eindhoven (2018). Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt - Q4 2017.
- Gemeente Eindhoven (2018). Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt – Q1 2018.

- Gemeente Eindhoven (2018). Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt – Q2 2018.
- Gemeente Eindhoven (2019). Werkafspraken
- Gemeente Eindhoven (2020). Monitoringsbestanden vergunninghouders gemeente Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven (2020). Programmarekeningen Migratie 2019.

College- en raadstukken

- Gemeente Eindhoven (2017). Raadsinformatiebrief: Programmaplan 'Welkome Stad'. Referentienummer: 17BST01639.
- Gemeente Eindhoven (2017). Raadsinformatiebrief: Eén jaar Actieplan Statushouders Stedelijk Gebied Eindhoven. Referentienummer: 17R7217.
- Gemeente Eindhoven (2017). Presentatie Avond Participatie.

Bijlage 3 Overzicht interviews

Interviews

Beleid en coördinatie

- Babet van den Broek-Oralalp – Coördinator arbeidsparticipatie vergunninghouders
- Corinne van Keulen – beleidsadviseur team Migratie
- Amy Latour - Teamleider werkgelegenheidsteam en Social Return
- Thijs Grijpma – Programmanager Werk en Inkomen

Uitvoering

- Jan Roosjen – Team Migratie: specialist arbeidsparticipatie
- Filemon Mengistu – Team Migratie: specialist arbeidsparticipatie
- Amine Meftah – Team Migratie: specialist arbeidsparticipatie
- Lisan van Hout-Leenen – Team Migratie: specialist arbeidsparticipatie
- Monique Thijssen - Afdelingsmanager Inkomen & Maatschappelijke Participatie

Samenwerkende partijen

- Danielle van de Kant – Participatiebedrijf
- Martijn Berghman – Refugee Team – oprichter/directeur
- Riëlle van Oorschot – Summa College - Projectleider Duale trajecten
- Jeannette van Gijzel – VluchtelingenWerk – Teamleider integratie en participatie
- Bianca van Kaathoven – WIJeindhoven – Teamleider
- Anthony Boesten– WIJeindhoven – generalist
- Tim Fiolet – WIJeindhoven – stagiair
- Leo van Loon – Werkclub – oprichter en directeur

Werkgevers

- Marion Dirckx – Tempo Team
- Elisa Sneijers – ECS groep
- Ruud Kronenberg – Leeuwerik
- Joran Kusters – Timing
- Erik Niewerth – Bumet
- Willy Swinkels – Swinkels
- Imane Jouhri – Gi Group

Bijlage 4 Kenmerken geïnterviewde vergunninghouders

Land van Herkomst	Geslacht	Leeftijd	Opleidingsniveau / werkervaring	Gehuisvest in Eindhoven	Instroom voortraject bij gemeente Eindhoven
Eritrea	Man	Niet bekend	Timmerman in land van herkomst	2016	2019
Syrië	Man	Niet bekend	Werkzaam in oliefabriek in land van herkomst	2017	2019
Eritrea	Man	40 jaar	Vrachtwagenchauffeur in land van herkomst	2017	2019
Eritrea	Man	42 jaar	In het leger in land van herkomst	2017	2019
Sierra Leone	Man	28 jaar	Niet bekend	2017	2019
Syrië	Man	49 jaar	Elektromonteur	2016	2019
Syrië	Vrouw	Niet bekend	Universiteit Damascus; sociale dienstverlening	2017	2018
Syrië	Man	26 jaar	Tegelzetter in Jordanië	2017	Niet bekend
Syrië	Vrouw	24 jaar	Student aan de universiteit in land van herkomst	2017	2019

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

