



Evaluatieonderzoek van het project 'Klaar voor de Start'

Gemeenten Druten en Wijchen

Rapport

18 januari 2021

Evaluatie project 'Klaar voor de Start'

Als uitvloeisel van een bredere aanpak van de gemeenten Druten en Wijchen om aan het einde van de raadsperiode een daling van 25% op het bijstandsvolume te realiseren, zijn de gemeenten medio 2019 gestart met de pilot 'Klaar voor de Start'. Doel van de pilot is om de uitkeringsduur van een statushouder van gemiddeld 5 jaar te verkorten naar gemiddeld 1,5 jaar. In de pilot werd op een integrale wijze gewerkt aan de sociale en economische zelfredzaamheid van de inburgeraar door inburgering sterk te verbinden met een programma voor het werkfit zijn.

De projectperiode van de pilot is ten einde en de gemeenteraden van Druten en Wijchen willen in februari 2021 op basis van de resultaten van een onafhankelijk evaluatieonderzoek nieuwe besluiten nemen over de verlenging van de financiering van het project en het eventueel structureel inbedden van dit beleid.

Opdrachtgever

Gemeenten Druten en Wijchen

Contactpersoon

De heer B. de Koning, beleidsadviseur werk en inkomen
Werkorganisatie Druten Wijchen
Heuvel 1
6651 DA Druten

Uitvoerder

RadarAdvies
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
020 - 463 50 50
www.radaradvies.nl

Onderzoeksteam

Michel Koning (projectleider)
Bert Otten
Charlot Profijt

Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding	2
2. Opdracht	3
3. Onderzoeksaanpak	4
4. Beleidscontext	5
5. Onderzoeksbevindingen	6
6. Conclusies	15
7. Aanbevelingen	16
Bijlage 1. Geïnterviewde personen	17

Samenvatting

Als uitvloeisel van een bredere aanpak van de gemeenten Druten en Wijchen om aan het einde van de raadsperiode een daling van 25% op het bijstandsvolume te realiseren, zijn de gemeenten medio 2019 gestart met het pilotproject 'Klaar voor de Start'. Het doel van het project is om de gemiddelde uitkeringsduur van statushouders van 5 jaar terug te brengen naar gemiddeld 1,5 jaar. Kenmerkend voor het project 'Klaar voor de Start' is het bieden van een 'school-omgeving' waarbinnen het gehele traject van inburgering en het werkfit worden plaatsvindt. Met deze collectieve en integrale benadering van inburgering worden vanuit diverse disciplines trainingen en cursussen aangeboden.

Na een interne evaluatie van de pilot is door de gemeenteraden van Druten en Wijchen de behoefte uitgesproken voor een onafhankelijke externe evaluatie. De kernvraag van deze externe evaluatie is als volgt: draagt 'Klaar voor de Start' bij aan een wezenlijk andere aanpak om tot uitstroom uit de bijstand te komen van kandidaten die langdurig bijstandsafhankelijk zijn en deel uitmaken van de niet-loonvormende keten? Het evaluatieonderzoek bestond uit een documentanalyse en het houden van interviews onder interne en externe stakeholders.

De algemene conclusie van de evaluatie is dat het pilotproject positieve resultaten heeft gegenereerd ten aanzien van de uitstroom van inburgeraars naar werk en/of scholing en dat door de nieuwe aanpak de gemiddelde scholingsduur is verkort met minder uitval.

Het project is in een hoog tempo ontwikkeld waarbij de inhoudelijke betrokkenheid van interne en externe partners niet optimaal is geweest.

De aanpak sorteert voor op de komende invoering van de Wet inburgering waarbij integraliteit, regie van de gemeente en uitstroom naar werk belangrijke pijlers zijn.

De kosten voor het project zijn mede als gevolg van de huisvestings- en beheerskosten relatief hoog. Dit vraagt om een heroriëntatie op de huisvestings situatie.

Aanbevelingen liggen op het terrein van het bestendigen van de aanpak en het optimaliseren van de bedrijfsvoering van de aanpak. Verder wordt aanbevolen meer te investeren in samenwerking met lokale en regionale partners.

1. Inleiding

Medio 2019 zijn de gemeenten Druten en Wijchen gestart met het pilotproject 'Klaar voor de Start'. Het doel van het project is om de gemiddelde uitkeringsduur van statushouders van 5 jaar terug te brengen naar gemiddeld 1,5 jaar. Kenmerkend voor het project 'Klaar voor de Start' is het bieden van een 'school-omgeving' waarbinnen het gehele traject van inburgering en het werkfit worden plaatsvindt. Met deze collectieve en integrale benadering van inburgering worden vanuit diverse disciplines trainingen en cursussen aangeboden.

Nadrukkelijk is in het project de combinatie gemaakt tussen het inburgeren en de oriëntatie op het vinden van een betaalde baan. Het project maakt onderdeel uit van een bredere aanpak van de gemeenten om aan het einde van de raadsperiode (1 januari 2022), inclusief instroom, 25% daling op het volume van het uitkeringsbestand (Bijstand, IOAW en IOAZ) te realiseren.

Na een interne evaluatie van de pilot is door de gemeenteraden van Druten en Wijchen de behoefte uitgesproken voor een onafhankelijke externe evaluatie.

In deze externe evaluatie is de kernvraag of 'Klaar voor de start' bijdraagt aan een wezenlijk andere aanpak om tot uitstroom uit de bijstand te komen van kandidaten die langdurig bijstandsafhankelijk zijn en deel uitmaken van de niet-loonvormende keten.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt ingedeeld. We nemen u eerst mee in de opdrachtformulering en de aanpak van het onderzoek. Na een schets van de beleidscontext voor het project presenteren we in compacte vorm de onderzoeksbevindingen. We sluiten de rapportage af met het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

2. Opdracht

De opdracht voor het onderzoek is als volgt:

Algemeen:

1. Wat was het doel van het project Klaar voor de start?

Het project is nieuw in Nederland. Draagt de opzet bij aan een wezenlijk andere aanpak om tot uitstroom uit de bijstand te komen van kandidaten die langdurig bijstandsafhankelijk zijn en deel uitmaken van de niet-loonvormende keten?

Externe partners:

2. Samenwerking met partners in het project.

Wat zijn de positieve ervaringen? Waar zijn er verbeterpunten te noemen?

3. Vertrouwen van kandidaten in het project.

Hoe kijken kandidaten tegen het project aan? Schept deze aanpak vertrouwen in de aanpak en rol van de gemeentelijke overheid? Draagt het bij aan het welzijn van kandidaten en het zetten van stappen naar uiteindelijk de richting van de arbeidsmarkt? Wat zijn de bijvangsten door deze aanpak?

Beleid:

4. Effectiviteit van deze aanpak.

Is schaalgrootte in het geding? Is het aan de overheid zelf om een dergelijk aanpak te organiseren (projectbeheersing, tijd, geld en kwaliteit) met alle (financiële) risico's van dien? Of kan de overheid beter de regie voeren: centraal gestuurd, één locatie één aanpak, en dit verder overlaten aan de markt?

5. Relatie met de nieuwe Wet inburgering.

Is de gemeente klaar voor de zgn. B1 route? Is voor slagkracht regionale samenwerking noodzakelijk (schaalgrootte)?

Interne partners:

6. Samenwerking tussen opdrachtgever, projectleider en projectteam.

Wat zijn de positieve ervaringen? Waar zijn er verbeterpunten te noemen?

7. Samenwerking en interactie met het bestuur (wethouder, college, raad).

Wat zijn de positieve ervaringen? Waar zijn er verbeterpunten te noemen?

8. Samenwerking met klantmanagers (Wijchen) en inkomensconsulenten (Druuten).

Wat zijn de positieve ervaringen? Waar zijn er verbeterpunten te noemen?

Uitvoering:

9. Huisvesting school en locatie school.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige huisvesting? Is het verstandig om een meer centrale locatie binnen de gemeente te kiezen waarbij er voldoende ruimte is voor 'uitbouw' van het project en er een directe link is met maatschappelijke partners?

Advies:

10. Aanbevelingen, verbeterpunten en eventuele nieuw te maken afspraken om wel (of niet) een doorstart van dit project succesvoller te maken.

3. Onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek is fasegewijs uitgevoerd. Na bespreking van onze aanpak met de opdrachtgever zijn de volgende fases in het onderzoek doorlopen:

Fase 1: Documentanalyse

De relevante documenten ten aanzien van het pilotproject Klaar voor de Start zijn bestudeerd en de bevindingen zijn als basis gebruikt voor de interviews.

Fase 2: Interviews

Er hebben interviews online plaatsgevonden met bestuurders, management, beleidsadviseurs en uitvoerders (zie bijlage 1: lijst geïnterviewde personen). Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter accordering zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

Op 9 december 2020 zijn de locaties bezocht en is aldaar met inachtneming van de corona-maatregelen gesproken met de coördinator en deelnemers aan het project.

Fase 3: Terugkoppeling bevindingen

De onderzoeksbevindingen zijn teruggekoppeld naar de opdrachtgever.

Fase 4: Eindrapportage

Na bespreking van de conceptrapportage is de eindrapportage opgeleverd.

4. Beleidscontext

De beleidscontext van het pilotproject Klaar voor de Start is enerzijds bepaald door landelijke ontwikkelingen op het terrein van inburgering en anderzijds door lokale beleidskeuzes.

De gemeenten Druten en Wijchen hebben op 22 augustus 2018 de Bestuursopdracht WDW 2018-2022 vastgesteld. De opgave van deze bestuursopdracht kent twee doelen:

1. In de periode 1 januari 2019 tot 1 januari 2022 stromen in Wijchen 180 mensen en in Druten 75 mensen extra (duurzaam) uit de uitkering;
2. De kosten van bijstand worden beteugeld in die zin dat het rijksbudget BUIG toereikend is.

Onderdeel van de opdracht is om projecten te initiëren die bijdragen aan de realisatie van bovengenoemde doelen.

De eerste stap in het proces om te komen tot een andere aanpak van het uitstroombeleid was het formuleren van een masterplan. Voor het masterplan is de werktitel Wijchen/Druten Werkt gehanteerd. Op 28 februari 2019 vond besluitvorming over het masterplan plaats in de gemeenteraden van Wijchen en Druten.

In het masterplan wordt de focus gelegd op wat de klant wél kan in plaats van wat de klant niet kan. Daarnaast wordt een integrale aanpak ontwikkeld tussen alle specialisten waarin de wens, de wil en de mogelijkheden van de klant centraal staan.

Onderdeel van Druten/Wijchen Werkt is het pilotproject Klaar voor de Start. Doel van dit pilotproject is de gemiddelde uitkeringsduur van statushouders van 5 jaar terug te brengen naar gemiddeld 1,5 jaar. Bij de aanvang van de bestuursopdracht telde de gemeente Wijchen ca. 130 statushouders in de bijstand en de gemeente Druten ca. 70-75 statushouders.

Nadrukkelijk is door de gemeenten voor een andere aanpak van de inburgering gekozen. Kenmerken van deze nieuwe aanpak die in de pilot naar voren komen zijn: regie bij de gemeente, integraal, collectief en een sterke oriëntatie op het vinden van een betaalde baan.

Hoewel in de afgelopen jaren door meerdere gemeenten in Nederland is gekozen voor een andere aanpak van inburgering en derhalve voorbeelden beschikbaar zijn (bron: Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen, Kennisplatform Integratie & Samenleving), is de pilotaanpak van Druten en Wijchen van eigen makelij en vanuit een eigen beleidscontext ontwikkeld.

Naast lokale keuzes zijn ook landelijke beleidsontwikkelingen van invloed geweest op de gekozen aanpak. Naar verwachting zal de nieuwe Wet inburgering op 1 januari 2022 worden ingevoerd. De uitgangspunten van deze nieuwe wet sluiten aan bij de uitgangspunten van de nieuwe aanpak zoals die in de pilot zijn ontwikkeld: het zo snel mogelijk leren van de Nederlandse taal en de combinatie met (vrijwilligers)werk of een stage. Daarnaast gaat de nieuwe wet uit van een sterke regierol van gemeenten; de gemeenten staan het dichtst bij de inburgeraars en kunnen zodoende maatwerk leveren.

In het onderzoek is nader ingaan op de verbinding tussen deze beleidscontext en de uitvoering door het pilotproject Klaar voor de Start.

5. Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd. De bevindingen zijn gebaseerd op de documentanalyse en de gehouden interviews met interne en externe stakeholders.

De bevindingen worden in compacte vorm per onderzoeksthema geformuleerd. Hierbij hanteren we de indeling zoals geformuleerd in de onderzoeksopdracht

1. Aanleiding, ontwikkeling en doelstelling van het project
2. Samenwerking met externe partners en de deelnemers
3. Ervaringen van de interne partners
4. Beleidseffectiviteit
5. Uitvoering van het project

5.1. Aanleiding, ontwikkeling, doelstelling, risico's en randvoorwaarden (I)

Op basis van de documentanalyse en de interviews onder interne en externe stakeholders komen wij tot de volgende onderzoeksbevindingen:

Aanleiding

- Het project vloeit voort uit de bestuurlijke inzet om in de komende zittingsperiode een reductie van 25 % van het bijstandsvolume te realiseren.
- Op basis van een analyse van het bijstandsbestand van beide gemeenten en op basis van ervaringsgegevens wordt deze inzet door verschillende interne en externe partijen als ambitieus aangemerkt.
- Landelijk daalde het bijstandsvolume in 2018 met 5,4 % en in 2019 met 4,3 % (bron: CBS). Derhalve vraagt deze inzet om een stevige beleidsinzet.
- Hoewel de algemene opinie was dat de resultaten en het tempo van inburgeringstrajecten op basis van het bestaande stelsel wel verbeterd konden worden, lag er geen beleidsevaluatie van het bestaande stelsel ten grondslag aan de start van het pilotproject Klaar voor de Start.

Ontwikkeling

- De beleidsadviseurs werk en inkomen van beide gemeenten hebben gefungeerd als projectleiders en kwamen hiermee naast hun beleidsadvieswerk in een management-uitvoerende rol. Deze combinatie heeft voor een erg hoge werkdruk gezorgd. Ondanks een verzoek van de beleidsadviseurs is niet voorzien in een (externe) projectleider voor het project.

- De inhoudelijke betrokkenheid vanuit de uitvoering (klantmanagement) over de ontwikkeling van het project is in algemene zin als onvoldoende ervaren. Tevens zijn vanuit het klantmanagement en verschillende externe partijen kanttekeningen geplaatst bij nut en noodzaak van het veranderen van het bestaande stelsel en de opzet van het project.
- Ook geven verschillende externe partijen (Werkbedrijf Rijk van Nijmegen, Sociaal Team Druten) aan dat zij in onvoldoende mate inhoudelijk betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de pilot. Wel geven zij aan dat zij zich kunnen vinden in de uitgangspunten van de pilot.

Doelstelling en opzet

- Hoewel niet expliciet als doelstelling geformuleerd, is de volgende ambitie in het businessplan Klaar voor de Start opgenomen: *“Om een snellere uitstroom naar werk van onze statushouders te realiseren, starten we in 2019 met het project ‘Klaar voor de Start’. In dit project doorlopen de statushouders in onze gemeenten in gemiddeld 1,5 jaar tijd een inburgeringstraject én worden ze werkfit gemaakt. Na 1,5 jaar spreken deze kandidaten de Nederlandse taal op B1 niveau, kennen ze de weg in de Nederlandse systemen en zijn ze klaar om op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan”*. In het businessplan zijn geen kwantitatieve output factoren en geen outcome indicatoren opgenomen waarmee de maatschappelijke effecten in kaart kunnen worden gebracht.
- Ter voorbereiding is als afstudeeropdracht een Maatschappelijk Kosten en Baten Analyse (MKBA) opgesteld, echter is deze niet gekwantificeerd/gemonetariseerd. De opdracht is niet afgerond.

5.1. Aanleiding, ontwikkeling, doelstelling, risico's en randvoorwaarden (II)

Risico's en randvoorwaarden

- Er is geen risicoparagraaf in het businessplan opgenomen.
- De financiële businesscase is niet onderbouwd met een indicatie van formatieve effecten.
- De ICT-ondersteuning van het project was bij aanvang nog niet adequaat ingericht. Het was niet mogelijk om vanuit de bestaande cliëntsystemen te werken.

Samenvattend kan gesteld worden dat het pilotproject onder grote tijdsdruk is ontwikkeld. De noodzakelijke beleidsinhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden waren niet op alle vlakken adequaat ingevuld. Verder is de inhoudelijke betrokkenheid van interne en externe stakeholders bij de ontwikkeling van het project niet optimaal geweest.

5.2. Samenwerking met externe partners en ervaringen van kandidaten (I)

Onderdeel van de evaluatie is de vraag hoe de samenwerking met externe partners verloopt en is verlopen. Daarnaast gaan we in deze paragraaf in op de ervaringen van kandidaten.

Samenwerking met externe partners

- Bij de samenwerking met externe partners kan een onderscheid worden gemaakt tussen de samenwerking in de voorbereidingsfase en de fase van uitvoering.
- Door meerdere externe partners is aangegeven dat in de voorbereidingsfase de inhoudelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van het project en de communicatie over het project gering was. Hierdoor zijn volgens deze partners kansen blijven liggen om het project inhoudelijk te versterken en meer commitment aan de voorkant te organiseren.
- Naast externe partners die kanttekeningen plaatsen bij het doel en de opzet van het project, zijn er ook externe partners die aangeven vanaf de introductie van het project zich te hebben kunnen vinden in de motieven, uitgangspunten en opzet van het project. Met name wordt aangegeven dat het toenmalige systeem van eigen verantwoordelijkheid van inburgering onvoldoende effectief was, met name voor lager opgeleiden/analfabeten, en dat trajecten voor inburgering efficiënter en effectiever kunnen.
- Wij stellen vast dat in de uitvoeringsfase vanuit de gecontracteerde uitvoeringpartners ROC Rivor en de Academie voor Zelfstandigheid in algemene zin tevredenheid bestaat over de uitvoering van het project.
- Aangezien het project in een hoog temp is ontwikkeld, was bij de aanvang nog niet alles goed ingeregeld. Echter, door praktisch handelen zijn knelpunten opgelost. De contractpartners geven hierbij aan dat vanuit de gemeentelijke projectleiding flexibel, efficiënt en effectief is opgetreden, zeker ten tijde van de coronamaatregelen.
- De contractpartners ROC Rivor en de Academie voor Zelfstandigheid hadden vóór het project nog niet met elkaar samengewerkt. Voor de Academie voor Zelfstandigheid was inburgering een nieuwe vorm van dienstverlening. Bij aanvang van het project moest derhalve geïnvesteerd worden in wederzijdse afstemming en kennisoverdracht.
- Een punt van zorg is het aanbod van ONA-onderwijs (Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt) in het project. De invulling hiervan is nog niet geconcretiseerd en de inhoudelijke waarborgen voor dit onderwijs zijn nog niet aanwezig.
- Hoewel de uitgangspunten en opzet van het project onderschreven worden, ervaart het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen de samenwerking niet als optimaal. Over de werkgeversdienstverlening zijn afspraken gemaakt, echter deze afspraken worden volgens het Werkbedrijf niet nagekomen. Het Werkbedrijf mist transparante communicatie over de uitvoering van het project.

5.2. Samenwerking met externe partners en ervaringen van kandidaten (II)

Verbeterpunten

Vanuit externe partners zijn de volgende verbeterpunten aangedragen:

- Zet meer in op de route naar werk. Kijk naar vrijwilligerswerk of stageplaatsen op die dagen dat er geen les is.
- Zorg dat het ONA-onderwijs kwalitatief goed ingeregeld wordt.
- Blijf investeren in maatwerk. Houd geen mensen in het project als dat niet nodig is, bijvoorbeeld hoger opgeleiden.
- Het is goed dat naast inburgeraars ook andere doelgroepen, zoals mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, in het project worden opgenomen, maar stem het aanbod goed af en maak afspraken hierover met o.a. het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen.
- Creëer met externe partners een 'leeromgeving' als het gaat om het project en investeer in wederzijdse kennisoverdracht.

Ervaringen van kandidaten

Draagt de gekozen aanpak bij aan het welzijn van de kandidaten en het zetten van stappen richting de arbeidsmarkt?

Voor deze onderzoeksvraag hebben wij vier kandidaten geïnterviewd en ervaringen van kandidaten opgehaald bij de coördinator en de docenten.

Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- In vergelijking met de aanpak van vóór Klaar voor de Start, wordt door kandidaten aangegeven dat door de intensieve aanpak ze de Nederlandse taal sneller leren.
- Het leren in groepsverband wordt als prettig ervaren. Wel wordt aangegeven dat de verschillen in de groepen groot zijn qua achtergrond en leervaardigheden. Maatwerk wordt derhalve belangrijk gevonden.
- De leerlocatie in de gemeente waar de kandidaat woonachtig is wordt als belangrijk ervaren voor het opdoen van meer contacten en de bereikbaarheid.
- Er wordt actief gezocht met de kandidaten naar vrijwilligerswerk en betaald werk.
- De trainingen die naast de Nederlandse taal worden gegeven, zoals samenwerken en communiceren en op stap naar werk, worden door de kandidaten als zinvol ervaren. Er is veel contact onder de kandidaten. Zo is er een appgroep waarin veel tussen de kandidaten en de coördinator wordt gecommuniceerd.
- Als gevolg van deze aanpak is de participatie in de Nederlandse samenleving ook op andere leefdomeneinen dan werk versterkt, zoals school, zorg en sport.

5.3. Samenwerking met interne partners

Ten aanzien van de samenwerking met interne partners worden de volgende aspecten onderscheiden:

- Samenwerking tussen opdrachtgever, projectleider en projectteam.
- Samenwerking en interactie met het bestuur (wethouder, college, raad).
- Samenwerking met klantmanagers (Wijchen) en inkomensconsulenten (Druuten).

Samenwerking tussen opdrachtgever, projectleider en projectteam

- De samenwerking tussen opdrachtgever, projectleider en het projectteam wordt als positief ervaren. Met name de flexibiliteit en de pragmatische werkhouding wordt gewaardeerd. Wel heeft dit ertoe geleid dat de beleidsmedewerkers/projectleiders in een sterk uitvoerende/managementrol terechtkwamen. Rolvastheid op het terrein van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap is een aandachtspunt.
- De werkdruk wordt mede als gevolg van de ontwikkeling en groei van het project wel als hoog ervaren. Op onderdelen is extra formatie wenselijk.

Samenwerking en interactie met het bestuur

- De betrokkenheid vanuit het bestuur (wethouders, college en raden) wordt als prettig ervaren. De wethouders geven aan goed geïnformeerd te worden over de voortgang van het project.

- De belangstelling en betrokkenheid van de gemeenteraden wordt erg op prijs gesteld, waarbij ambtelijk wel is aangegeven dat vragen en discussies relatief vaak betrekking hadden op kwesties op uitvoeringsniveau.

Samenwerking met klantmanagers en inkomensconsulenten

- Vanuit de interne uitvoering (klantmanagement) werden de nodige kanttekeningen geplaatst bij de inhoud en opzet van het project. De noodzaak voor verandering van het stelsel van inburgering werd niet direct onderschreven. Tijdens de uitvoering van het project zijn klantmanagers wel positiever gaan kijken naar de opbrengsten van het project.
- De situaties in Druuten en Wijchen verschillen; in Druuten werd er anders gereageerd op het project, voornamelijk omdat in Wijchen al een taalaanbieder actief was.
- Vanuit het klantmanagement is aangegeven dat de communicatie en de inhoudelijke betrokkenheid over de ontwikkeling van het project niet optimaal is geweest. Thans verloopt de communicatie beter. Wel is het wenselijk dat de voortgang van kandidaten sneller wordt teruggekoppeld naar het klantmanagement. Het managementinformatiesysteem dient nog doorontwikkeld te worden.

Samenvattend kan gesteld worden dat de samenwerking met interne partners in het algemeen naar behoren verloopt. Wel is de communicatie met en inhoudelijke betrokkenheid van het klantmanagement en de inkomensconsulenten een aandachtspunt. Het managementinformatiesysteem over het project behoeft verbetering. De groei van het project vraagt om extra formatie.

5.4. Beleid (I)

In deze paragraaf gaan we in op de beleidseffectiviteit en de relatie met de nieuwe Wet inburgering

Beleidseffectiviteit

- De uitstroomresultaten van het project zijn op 17-12-2020 als volgt:
 - Druten: 30 kandidaten: 10 kandidaten uitgestroomd
 - Wijchen: 24 kandidaten: 8 kandidaten uitgestroomd
- Uitstroom vindt plaats naar werk en opleiding. Voorbeelden van functies waar kandidaten naar uitgestroomd zijn: stukadoor, bezorger/koerier, bakkerijmedewerker, cateringmedewerker en thuiszorgmedewerker.
- De projectleiding en de contractpartijen zijn tevreden over de gerealiseerde resultaten. De intensieve aanpak werpt zijn vruchten af. Door de snelle scholing vallen minder mensen uit, komen ze niet meer in een boete-traject en sneller in een vervolgtraject (werk of opleiding).
- De regie van de gemeente op het inburgeringsproces is versterkt; er wordt integraal samengewerkt en de oriëntatie op werk is versterkt. Deze aanpak sluit aan bij de uitgangspunten van de nieuwe Wet inburgering. Ook op andere leefdomenien zijn positieve effecten waarneembaar.
- Het project is thans incidenteel gefinancierd. Wenselijk is om de maatschappelijke kosten en baten van de aanpak van het project in kaart te brengen en een doorkijk te ontwikkelen voor in een meerjarenbegroting.

Relatie met de nieuwe Wet inburgering

Het project kan niet los worden gezien van de komende Wet inburgering. De ervaring die wordt opgedaan met het project kan ingezet worden bij de implementatie en uitvoering van de nieuwe wet. Naar verwachting zal de nieuwe Wet inburgering 1 januari 2022 worden ingevoerd. De belangrijkste veranderingen in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn:

- De gemeente gaat nieuwkomers begeleiden bij hun inburgering.
- Asielstatushouders krijgen een op maat gesneden inburgering. De overheid betaalt dit.
- Gemeenten begeleiden ook familieleden van immigranten die naar Nederland komen. Gezinsleden betalen hun inburgering altijd zelf.
- Nieuwkomers leren de Nederlandse taal op een niveau waarmee ze zich goed kunnen redden in Nederland. Ze hebben dan meer kans op een baan, en nemen sneller deel aan de Nederlandse samenleving.

Een onderdeel van de onderzoeksvraag is of de gemeenten Druten en Wijchen klaar zijn voor de B1 route en of voor slagkracht regionale samenwerking (schaalgrootte) noodzakelijk is. De B1 route is een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Doel van de route is dat nieuwkomers binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal beheersen en dit gecombineerd wordt met participatie, zoals (vrijwilligers)werk.

5.4. Beleid (II)

Met het pilotproject Klaar voor de Start hebben de gemeenten Druten en Wijchen een route ontwikkeld waarbij nieuwkomers binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal kunnen beheersen. Tevens is de oriëntatie sterk gericht op het verwerven van (vrijwilligers)werk.

In aanloop naar de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt met regelmaat het gemeentelijk beleid ten aanzien van arbeidstoeleiding van statushouders gemonitord door Divosa en het Kennisplatform Integratie en Samenleving.

Er is veel diversiteit tussen gemeenten wat betreft de intensiteit en passendheid van de aanpak. Gemeenten die de statushouders leren kennen en een goede diagnose stellen (leerbaarheid in kaart brengen) en klantmanagers met een lagere caseload inzetten, hebben hogere uitstroomcijfers naar werk en scholing (Bron: Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen, november 2020). Deze aanpak zien we ook terug in het project Klaar voor de Start.

De taakstelling huisvesting statushouders voor gemeenten is in 2021 fors. Voor de eerste helft van 2021 is deze vastgesteld op 13.500, en is daarmee 7.000 hoger dan de afgelopen taakstelling (tweede helft 2020). Voor de gemeente Wijchen bedraagt de taakstelling voor de eerste helft van 2021 32 en voor de gemeente Druten 15. Dit zal ook zijn uitwerking hebben op het proces van inburgering. Groei van het volume impliceert een hogere formatiebehoefte. Voor de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering wordt uitgegaan van een formatieve groei van gemiddeld 5 fte per 100 inburgeraars (bron: Berenschot, 2019).

Regionale samenwerking

Hoewel de lokale verbinding een belangrijke factor in het project is, kan op onderdelen beter regionaal worden samengewerkt. Zo kan de samenwerking met het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen op het terrein van werkgeversnetwerken, trainingsfaciliteiten en kennisuitwisseling verdere verdieping krijgen.

Ook kan de kennisuitwisseling versterkt worden in de arbeidsmarktregio. Zo wordt door de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Mook en Middelaar geëxperimenteerd met de Zelfredzaamheidsroute (Z-route). Deze route is bedoeld voor inburgeraars bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal.

Samenvattend is er in algemene zin tevredenheid over de gerealiseerde resultaten van het project tot nu toe. Ondanks de corona-maatregelen is de uitstroom door deze intensieve en integrale aanpak, gezien de doelen van het project, bevredigend. Daarnaast sluit het project goed aan op de nieuwe beleidscontext van de Wet inburgering.

De implementatie vraagt om een verdere doorkijk op de formatieve en organisatorische effecten.

5.5. Uitvoering

Tot slot is in deze evaluatie stilgestaan bij de uitvoering van de pilot. Aspecten die hierbij aan de orde zijn gekomen, zijn de inhoud van het programma, de organisatie van het project en de huisvestings situatie.

- In de loop van het proces is het programma-aanbod regelmatig aangepast. Bij de start waren in Wijchen te weinig cursisten voor twee groepen. Daardoor was er sprake van te veel niveauverschil tussen de cursisten. Inmiddels zijn er twee groepen en wordt door diverse partijen aangegeven dat het niveau beter aansluit.
- Maatwerk blijft een belangrijk aandachtspunt. Door de collectieve aanpak kan dit ondergesneeuwd raken.
- De caseload voor de coördinator wordt nu erg hoog om kwaliteit te bieden. Aangegeven wordt dat het noodzakelijk is om naast de coördinator een extra medewerker aan te stellen.
- In het programma zal meer aandacht moeten zijn voor het vinden van (betaald) werk. In dit kader is het wenselijk een extra medewerker aan te stellen en de bestaande afspraken met het Werkbedrijf te herijken. Zeker indien de doelgroep uitgebreid wordt met werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Aantrekkelijk aan de huidige huisvestingssituatie is het aanbod in beide gemeenten. Inburgeraars ervaren dit als prettig vanwege logistieke redenen, maar ook vanwege de snelle verbinding die gelegd kan worden met lokale netwerken. Een nadeel van het huren van twee externe locaties zijn de betrekkelijk hoge huisvestings- en beheerskosten.

- Door de uitvoering te laten plaatsvinden in eigen gemeentelijke panden dan wel in locaties die door de gemeenten (mede)gesubsidieerd worden, kunnen de huisvestingskosten verlaagd worden en zijn er wellicht mogelijkheden voor samenwerking met netwerkpartners. Tevens is aangegeven dat met de gecontracteerde aanbieders afspraken gemaakt kunnen worden over de huisvestingskosten.

Resumerend kan gesteld worden dat door aanpassingen het programma evenwichtig is samengesteld. Maatwerk blijft een belangrijk aandachtspunt. Door de groei van het aantal deelnemers is behoefte aan een uitbreiding van de formatie op het terrein van coördinatie en werkgeversdienstverlening. Vanuit kostenbesparing zou uitgekeken kunnen worden naar alternatieve uitvoeringslocaties.

6. Conclusies

Op basis van de onderzoeksbevindingen komen wij tot de volgende conclusies:

Vorbereiding en ontwikkeling

- De ontwikkeling van het pilotproject Klaar voor de Start is in een hoog tempo verlopen met een stevige ambitie. In het ontwikkelproces is veel werk verzet door de projectleiding onder omstandigheden waarbij de organisatorische randvoorwaarden niet altijd afdoende aanwezig waren.
- In het ontwikkelproces is de inhoudelijke betrokkenheid van en communicatie naar interne en externe partners niet optimaal geweest. Hierdoor zijn kansen voor inhoudelijke versterking en commitment aan de voorkant onvoldoende benut.
- Naast gemaakte kanttekeningen over nut en noodzaak van een nieuwe aanpak, zijn er tevens interne en externe partijen die nut en noodzaak van een nieuwe aanpak van inburgering zoals in het project Klaar voor de Start onderschrijven.

Uitvoering en resultaten

- Uitgaande van de doelen de periode van inburgering te verkorten en de uitstroom te verhogen, kan vastgesteld worden dat deze doelen gerealiseerd zijn. De gemiddelde periode van scholing is verkort en de uitstroomresultaten naar werk en vervolgopleiding zijn gegroeid.
- Hoewel de aanpak nog niet uitontwikkeld is, zijn de bouwstenen van de aanpak goed te gebruiken voor de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering.
- De samenwerking tussen de projectleiding, coördinator en de uitvoerende contractpartners verloopt naar tevredenheid. Deelnemers geven aan tevreden te zijn over deze intensieve aanpak.
- De communicatie en samenwerking met het klantmanagement en externe partners zoals het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen en het Sociaal Team vraagt om een nadere verdieping c.q. concretisering.
- De kosten van het project zijn relatief hoog, met name vanwege huisvestings- en beheerskosten.
- Gezien de groei van de caseload, mede als gevolg van het betrekken van een nieuwe doelgroep, is de werkdruk toegenomen. Bij het continueren van deze aanpak vraagt dat om formatieve aanpassingen.

7. Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de hieruit voortvloeiende conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Bestendigen

- Ontwikkel op basis van de positieve ervaringen de aanpak door tot een structureel aanbod dat aan de eisen van de wet Inburgering voldoet. Zorg voor een structurele financiering van de aanpak waarbij rekening gehouden moet worden met een extra formatieve inzet en waarbij kritisch gekeken moet worden naar de huisvestings- en beheerskosten. Kijk hierbij naar alternatieve uitvoeringslocaties die goedkoper zijn en waarbij samengewerkt kan worden met maatschappelijke partners en afspraken gemaakt kunnen worden met de gecontracteerde aanbieders. Maak hiervoor een nieuwe maatschappelijke businesscase waarbij tevens de maatschappelijke kosten en baten in kaart worden gebracht.

Optimaliseren

- Maak bij de uitvoering een goed onderscheid tussen beleidsregie en uitvoeringsregie en verhelder hierbij de rollen van het interne opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.
- Zorg voor een helder managementinformatiesysteem (dashboard) en voor kwaliteitsborging.
- Zorg dat het ONA-onderwijs aanbod kwalitatief goed geregeld wordt.

Samenwerken

- Investeer meer in inhoudelijke en facilitaire samenwerking met externe partners, zowel lokaal als regionaal. Creëer een leeromgeving met gemeenten in de arbeidsmarktregio.
- Investeer meer in de route naar betaald werk (duurzame uitstroom). Betrek hierbij lokale werkgevers en maak in het kader van de werkgeversbenadering nadere afspraken met het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen over de wijze van samenwerking op het terrein van de werkgeversdienstverlening.

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Mw. A. Alabdul Alaziz	Klaar voor de Start	Deelnemer
Dhr. S. Alhammod	Klaar voor de Start	Deelnemer
Dhr. J. te Boekhorst	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Manager sociale leefomgeving
Mw. M. Bugter	MeerVoormekaar	Teamleider vluchtelingenwerk Druten
Mw. M. Cayci	Project Klaar voor de Start	Coördinator
Mw. J. Claassens	Werkbedrijf Rijk van Nijmegen	Manager team statushouders
Dhr. N. Derks	Gemeente Wijchen	Wethouder
Mw. E. Dijckmans	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Ambtelijk ondersteuner van het project
Dhr. T. Ebo	Klaar voor de Start	Deelnemer
Mw. J. Heijnsdijk	Academie voor Zelfstandigheid	Docent
Dhr. K. Houtveen	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Klantmanager
Mw. E. Hulsen	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Beleidsadviseur werk en inkomen
Mw. A IJkhout	ROC Rivier	Coördinator educatie en inburgering
Mw. S. Jabbano	Klaar voor de Start	Deelnemer

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Mw. C. Kilkens	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Consulent inkomen
Dhr. B. de Koning	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Beleidsadviseur werk en inkomen
Dhr. E. Tiggers	Werkbedrijf Rijk van Nijmegen	Consulent bedrijf dienstverlener
Mw. M. van de Ven	ROC Rivor	Manager leven lang ontwikkelen
Dhr. A. Verpaalen	Werkbedrijf Rijk van Nijmegen	Projectleider team statushouders
Mw. A. van der Wal	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Klantmanager
Dhr. R. van Wamel	Werkbedrijf Rijk van Nijmegen	Directielid
Dhr. G. de Wildt	Gemeente Druten	Wethouder
Mw. S. Willemsen	Sociaal Team	Procesregisseur