

Programmaplan

Statushouders aan het werk

04-12-2018

Aanleiding



Sinds de Inburgeringswet uit 2013 heeft de gemeente geen directe verantwoordelijkheid voor het inburgeren van asielstatushouders. Veel maatschappelijke organisaties en afdelingen binnen de gemeenten zijn betrokken bij specifieke aspecten van de inburgering en ondersteuning van statushouders, maar een heldere doelstelling, samenhang en regie hierop ontbreekt.

Inmiddels is zowel in Zwolle als door de verantwoordelijke minister geconstateerd dat binnen het bestaande stelsel te veel statushouders te lang afhankelijk blijven van een bijstandsuitkering, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Zo missen zij aansluiting met de Nederlandse samenleving, waardoor culturele verschillen blijven bestaan en hebben zij veel vaker dan Nederlanders gezondheidsproblemen en schulden. Landelijk bedraagt de arbeidsdeelname van de grootste groep nieuwkomers die sinds 2014 naar Nederland is gekomen – uit Syrië en Eritrea – na anderhalf jaar slechts 5%¹. Ongeveer twee derde van hen haalt het inburgeringsexamen niet binnen de gestelde termijn. We hebben geen specifiek onderzoek gedaan in Zwolle, maar we hebben veel aanwijzingen dat deze cijfers ook voor Zwolle gelden.

1. Ambitie

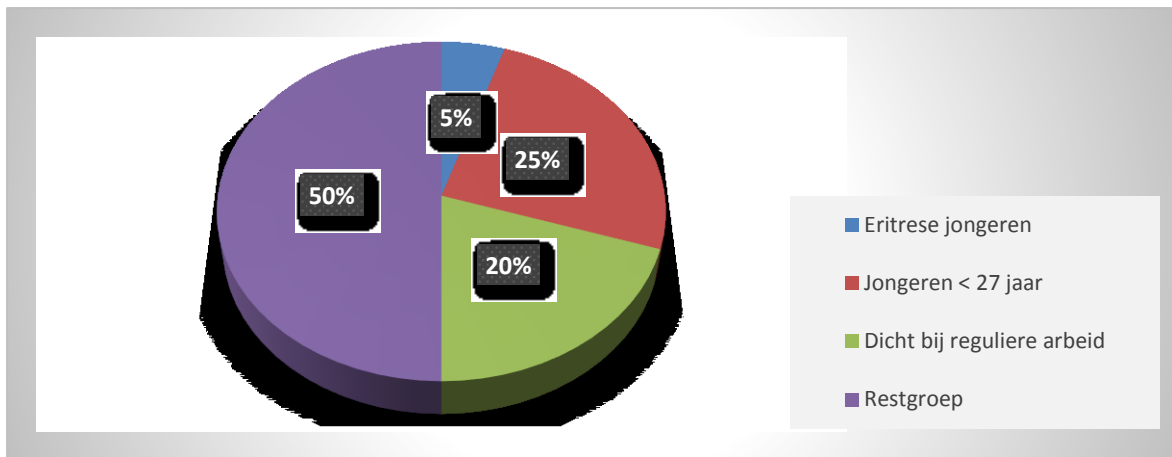
Ambitie van het Programma *Statushouders aan het werk* is om de doelstelling uit het coalitieakkoord “*Statushouders moeten snel kunnen integreren in de Zwolse samenleving*” maximaal te realiseren. *Daarom zetten we voor de nieuwe instroom statushouders in op zo snel mogelijk beginnen met taallessen en begeleiding naar werk.*”

Dit doen we in lijn met de plannen van de minister voor de nieuwe Inburgeringswet die in 2020 in werking zal treden en zich richt op statushouders die dan nieuw binnenkomen in Nederland.

In afwijking van de plannen van de minister starten wij het programma niet medio 2020, maar reeds per 1 januari 2019. Gezien de omvang van de groep statushouders en de bijbehorende problematiek is een meerjarig budget noodzakelijk. We realiseren ons dus terdege dat we in het jaar 2019 extra budget moeten reserveren. De groep statushouders die woonachtig is in Zwolle is een diverse groep van ongeveer 600 mensen met heel verschillende achtergronden en potentie, van analfabeten tot hoogopgeleiden. Alle rapporten² van de afgelopen maanden wijzen uit dat een intensieve aanpak noodzakelijk is om te voorkomen dat men een heel leven lang afhankelijk is van een uitkering. Binnen deze groep onderscheiden wij de volgende deelgroepen.

¹ CBS Cijfers april 2018

² SCP; Eritrese statushouders in Nederland Nov. 2018: Ombudsman; Een valse start okt. 2018: SER Vluchtelingen en werk april 2018



Jonge Eritreeërs

- 5% van het bestand is de groep van ongeveer ±30 Eritrese jongeren die als *amv*-er (alleenstaande minderjarige vluchteling) naar Zwolle zijn gekomen. Deze groep achten wij in het bijzonder kwetsbaar omdat vaak sprake is van meervoudige problematiek. Veel van deze jongeren missen door de dictatuur en ontwrichte maatschappij in Eritrea een (basis)opvoeding en basisopleiding. Voor deze groep geldt dat we de problematiek goed willen analyseren en samen met de eigen infrastructuur van de gemeente Zwolle en aanpalende vrijwilligersorganisaties een sluitende aanpak willen opzetten. Het volgen van onderwijs en werken zal ook deze jongeren helpen om een goede plek te vinden in de Zwolse maatschappij, wat maatschappelijke problemen helpt voorkomen. Wij gaan kijken welke extra begeleiding we kunnen realiseren.

Jonge statushouders

- Een andere groep jongeren, (±150) zijn die jongeren die soms wel en soms ook nog niet naar regulier onderwijs gaan. Er zal goed gekeken moeten worden wie al wel en wie nog geen regulier onderwijs volgt. Onderwijs is in de basis een voorliggende voorziening voor de participatiewet en “de” manier om toe te werken naar duurzame onafhankelijkheid van een uitkering.

Bemiddelbaar voor arbeid

- Ongeveer ±100 statushouders volgen op dit moment een traject richting reguliere arbeid. Het zal niet nodig zijn om hen opnieuw te screenen, maar hun begeleiding valt wel onder het programma.

Zittend bestand

- Dan zijn er nog ongeveer ±300 uitkeringsgerechtigde statushouders waar we als gemeente tot nu toe niet intensief bij betrokken zijn. Zij zijn, of nog met hun inburgeringstraject bezig, of hebben dit, al dan niet succesvol afgerond. Deze groep kunnen we op dit moment nog niet intensief bedienen, gezien het beperkte budget. Op het moment dat er vanuit de andere groepen statushouders uitstromen uit de bijstand is gerealiseerd, zullen deze statushouders kunnen instromen in de intensieve aanpak.

2. Uitgangspunten

- We werken samen vanuit één gemeenschappelijke visie en doelstelling
- We werken vanuit één organisatiestructuur, zowel intern als voor alle betrokken partijen
- Verantwoordelijkheden zijn duidelijk op groeps en individueel niveau
- We werken met een duidelijke opdracht, budget, doelen en middelen
- We volgen de voortgang cijfermatig, procesmatig en inhoudelijk
- We willen leren van dat wat we doen, door intervisie en evaluaties uit te voeren
- We bereiden ons in 2019 voor op het nieuwe beleid van minister Koolmees
- Als we expertise en uitvoer inkopen doen we dat transparant en éénduidig
- Statushouders hebben één consulent die de regie voert op het proces
- Het project valt in de lijn direct onder de verantwoordelijk manager
- Het project wordt geleid door de projectleider
- De groep consulenten/contactpersonen wordt aangestuurd door de projectleider
- De casemangers hebben naast hun reguliere werk formeel ruimte gekregen in hun werkweek voor het voeren van regie op een caseload statushouder
- Regievoeren betekend; kennismaken met de statushouder, een assessment afnemen, een PIP opstellen met de statushouder en regie voeren op de uitvoering van het proces. Daarnaast stelt de casemanager het kader waarbinnen de statushouder zich kan begeven en hij/zij managed de verwachtingen van de statushouder. De casemanager is tevens belast met de taak om de statushouder snel, maar duurzaam te begeleiden richting onafhankelijkheid van een uitkering.

3. Doelen

Doelen die we met het programma in 2019 willen bereiken zijn:

Nieuwe instroom:

- De nieuwe instroom van statushouders, (schatting 80) wordt direct gekoppeld aan een casemanager die het primaire proces, dat in het programma staat beschreven, doorloopt. Kwantitatief hebben we als doel gesteld dat minimaal 70% van deze groep slaagt voor het inburgeringsexamen binnen de wettelijk vastgestelde tijd.

Huidige doelgroep:

- De groep <27-jarigen, (±150) wordt gescreend en zij die naar regulier onderwijs kunnen doorstromen, worden begeleid naar deze voorliggende voorziening.
- De groep statushouders waarvan de consulenten hebben aangegeven dat zij naar regulier werk kunnen, (±100) komen in caseload en worden bemiddeld naar werk. Landelijke cijfers ten aanzien van het verkrijgen van regulier werk voor statushouders variëren afhankelijk van het land van afkomst tussen de 4% en 16%. Binnen onze aanpak willen we minimaal 25% beter scoren dan de landelijke cijfers.
- Er wordt een inventarisatie gemaakt, welk deel van de groep jonge Eritrese statushouders op korte termijn een intensieve begeleiding behoeft, (schatting 20-30 jongeren).

Ketenpartners:

- Samenwerking met het COA is gedefinieerd en werkafspraken zijn gemaakt.
- Ketenpartners hebben zich in opdracht van de gemeente Zwolle georganiseerd en werken vanuit het kader van de participatie en inburgeringswet.
- De gemeente Zwolle heeft haar behoefte ten aanzien van inkoop en samenwerking gedefinieerd naar aanleiding van het nieuwe beleid en afgestemd en geregeld met haar partners.
- Ook de inwoners van Zwolle hebben een verantwoordelijkheid om de nieuwe Zwollenaren te ondersteunen in hun inburgering en participatie traject. De gemeente Zwolle zal zitting nemen in projectgroepen die de georganiseerde vrijwilligersorganisaties en ketenpartners hebben georganiseerd.

Beleid:

- Afdeling beleid heeft structureel tijd en bezetting om beleid te ontwikkelen ten aanzien van statushouders.
- De gemeente Zwolle heeft beleid ontwikkeld op de verschillende onderdelen van inburgering. O.a. uitwerken stroomschema, samenwerking COA, het stellen van kader, managen van verwachtingen van de statushouder, budgettering, diagnose, PIP, duale trajecten, inkoop inburgering, samenwerking partners, werkgevers.

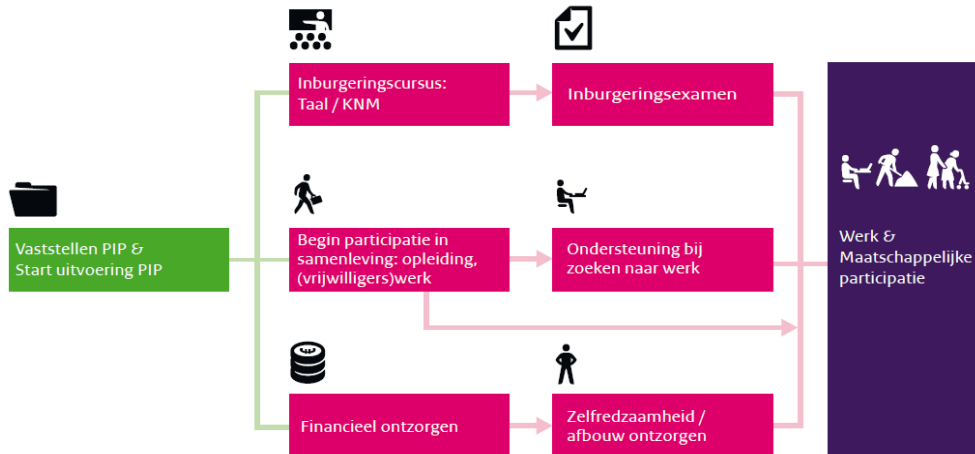
4. Strategie

Om deze doelstellingen te bereiken willen we in 2019 toewerken naar het nemen van regie ten aanzien van alles wat rond de inburgering van statushouders gebeurt. Dit geldt voor alle onderdelen van de organisatie, van directie, management, beleid en uitvoering. Uiteindelijk willen we alle statushouders screenen en een persoonlijk plan van aanpak opstellen en bespreken. Vervolgens begeleiden we hen via passende trajecten of aanpakken naar werk. We moeten echter erkennen dat we met het huidige budget deze aanpak gefaseerd moeten implementeren.

Deze aanpak sluit aan bij de aanpak die minister Koolmees in zijn voorstel voor de nieuwe inburgeringswet voorstelt. Vanuit een PIP (persoonlijk inburgeringsplan; dit komt overeen met ons persoonlijk plan van aanpak) wordt in drie sporen toegewerkt naar werk, en als dat niet lukt naar maatschappelijke participatie. Ook wij zetten in op een geïntegreerde aanpak op deze drie sporen:

1. Inburgeren en taalontwikkeling
2. Trajecten gericht op werk en werkervaring
3. Versterken zelfredzaamheid en waar nodig ontzorgen

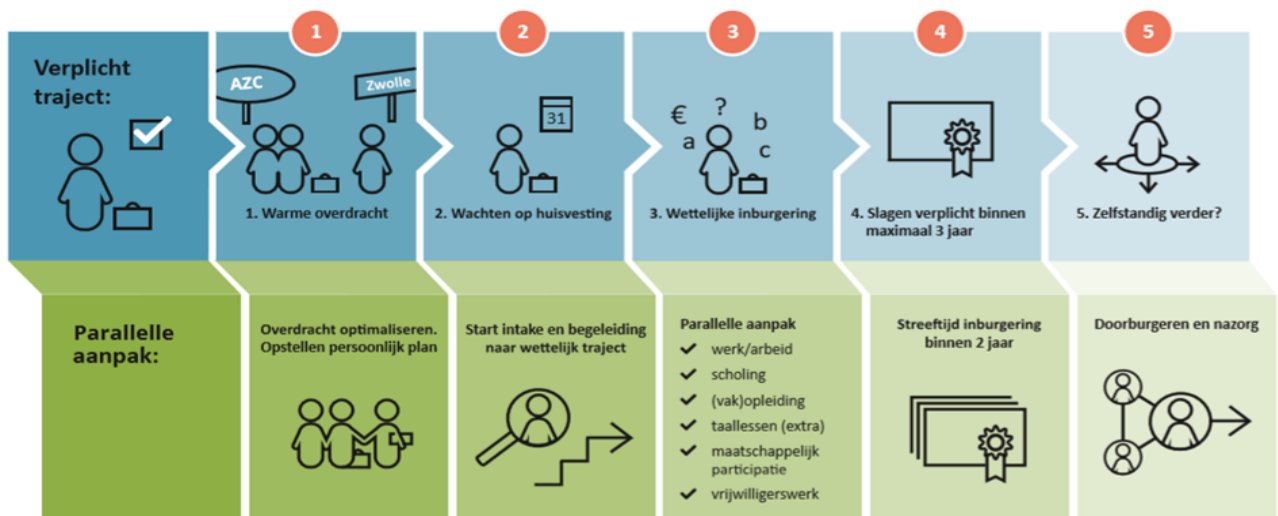
Werkwijze nieuwe inburgeringswet



Bron: Kamerbrief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' d.d. 2 juli 2018
Afbeelding 1.

5. Te verrichten activiteiten

De aanpak om de doelen te bereiken is te verdelen in het primaire proces, oftewel het casemanagement van statushouders, en ondersteunende en beleidsprocessen.



Afbeelding 2³

Primair proces

Binnen het programma werken we met een team van ervaren casemanagers die statushouders vanaf de screening begeleiden. Zij doorlopen daarbij de volgende stappen:

1. **Screening** – De screening worden gedaan met een NOA-PPS/V assessment. Indien deze vorm niet passend is wordt een ander diagnostisch middel ingezet.
2. **Opstellen persoonlijk plan van aanpak** – De casemanager analyseert het screeningsresultaat en andere beschikbare informatie en stelt aan de hand daarvan een concept-plan van aanpak op.

³ Doorstroommodel concept convenant samenwerkingspartners

3. **Bespreken plan van aanpak** – Aan de hand van het concept-plan van aanpak bespreekt de casemanager met de statushouder wat zijn/haar wensen en mogelijkheden zijn. Het managen van de verwachtingen van de statushouders, afgezet tegen de mogelijkheden van de arbeidsmarkt, is daarbij essentieel. Daarbij betrekken we ook actief andere betrokkenen. Afhankelijk van de situatie kan dat bijvoorbeeld de coach van Vluchtelingenwerk, een maatje, iemand van een maatschappelijke organisatie of een mentor van een opleiding zijn. De gemeente (casemanager) is en blijft dan de regievoerder.
4. **Inzetten traject/aanpak** – Afhankelijk van de situatie wordt een passend traject ingezet. Dit kan een BBL-traject zijn, extra taallessen, een werkervaringsplaats of een training gericht op competenties. Tegelijkertijd zet de casemanager als dat nodig is ondersteuning in om belemmeringen zoals maatschappelijke of GGZ-problemen dan wel geldzorgen weg te nemen. De ervaring leert dat arbeid juist ook tijdens perioden van mentale problematiek genezend en motiverend kan werken. Daarbij zetten we vooral in op het vergroten van de zelfredzaamheid en ontzorgen we als dat echt nodig is.
5. **Aan het werk** – Zodra dat kan bemiddelen wij statushouders naar werk. Bij jongeren tot 27 jaar zetten we in eerste instantie in op regulier onderwijs. Wij gaan ervan uit dat niet alle statushouders in staat zullen zijn om betaald werk te doen. Als dat niet lukt zoeken wij en onze ketenpartners naar een andere passende dag invulling, zoals bijvoorbeeld aanvullende scholing, beschut werk, vrijwilligerswerk of dagbesteding.
6. **Coaching en begeleiding** – Gedurende alle bovenstaande fasen zorgen we voor een vaste casemanager. Deze coacht en begeleidt de statushouder en monitort of de gekozen aanpak de gewenste resultaten oplevert. De casemanager voert de regie op het traject van de statushouder. Vanuit die hoedanigheid wordt er verbinding gelegd met begeleiders van vrijwilligersorganisaties in Zwolle. Ook het participatieverklaringstraject dat iedere statushouder moet volgen maakt onderdeel uit van de begeleiding die de casemanager borgt. Om mensen ook op langere termijn aan het werk te houden blijft de casemanager het eerste halfjaar dat iemand aan het werk is nog betrokken.

De verschillen in uitgangssituatie en potentie binnen de groep statushouders zijn groot, daarom hanteren wij bij dit alles een maatwerk aanpak. Overeenkomst is wel dat statushouders eigenlijk altijd een hele andere – niet zelden onrealistische - perceptie van de Nederlandse maatschappij en verwachtingen hebben. Daarom besteden wij bij het casemanagement vanaf het begin veel aandacht aan het managen van verwachtingen en het geven van duidelijkheid over mogelijkheden en onmogelijkheden in Nederland.

Ondersteunend/beleidsmatig

Ondersteunend aan het primaire proces gaan we binnen het programma de volgende activiteiten verrichten:

1. **Regie voeren op inburgering** – De gemeentelijke regierol, zowel op het beleid als op de uitvoering, moet duidelijk worden gepositioneerd. Dit vergt een planmatige aanpak, waarbij we in goed overleg met andere betrokken organisaties zoals het COA, Vluchtelingenwerk, inburgeringsinstituten, maatschappelijke organisaties, zorgaanbieders et cetera kijken hoe we de doelen zo goed mogelijk kunnen bereiken. Daarbij zullen we ook nog scherper uitwerken hoe onze gemeentelijke regierol zich verhoudt tot de rollen van de andere betrokkenen en wat we in de

toekomst van hen verwachten. Daarnaast stimuleren we werkgevers om meer passende plekken te bieden en sturen we erop dat inburgeringstrajecten nog beter gericht zijn op werk.

2. **Implementeren nieuwe wetgeving** – De nieuwe inburgeringswet zal medio 2020 in werking treden. In 2019 zullen de benodigde acties worden ingezet om daar waar mogelijk alles wat daarbij van de gemeente wordt verwacht goed op te pakken. Dat doen we waar mogelijk samen met andere gemeenten in de regio en met betrokken organisaties zoals COA en inburgeringsinstituten. Omdat we in het programma waar mogelijk al in lijn met de nieuwe wet gaan werken gebruiken we de opgedane ervaring daarbij.
3. **Ontwikkelen passende trajecten/aanpakken** – Bij de eerste ervaringen die we hebben opgedaan met statushouders hebben we gemerkt dat niet altijd trajecten en aanpakken beschikbaar zijn die goed aansluiten op hun ontwikkelbehoefte en mogelijkheden. Daarom willen we zo goed mogelijk passende trajecten en aanpakken (laten) ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten gericht op werk parallel aan de inburgering.
4. **Kennisontwikkeling** – Het programma biedt een mooie kans om kennis die we als gemeente opdoen met statushouders systematisch te verzamelen en uit te wisselen met andere organisaties, zoals andere gemeenten in de regio. Hierbij hoort ook het periodiek monitoren van de gekozen aanpak en de resultaten daarvan.

6. Planning

Voor de planning van het programma is de ambitie en het beschikbare budget leidend. Om een zo hoog mogelijke uitstroom uit de bijstand naar werk te realiseren is van belang om zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Hoe langer statushouders afhankelijk zijn van een uitkering, hoe lastiger het immers is om hen te activeren. Onze doelen moeten we dan ook verspreiden over meerdere jaren gezien de beperkte financiële middelen, maar ook door de tijd die noodzakelijk is om de transitie naar het nieuwe beleid mogelijk te kunnen maken.

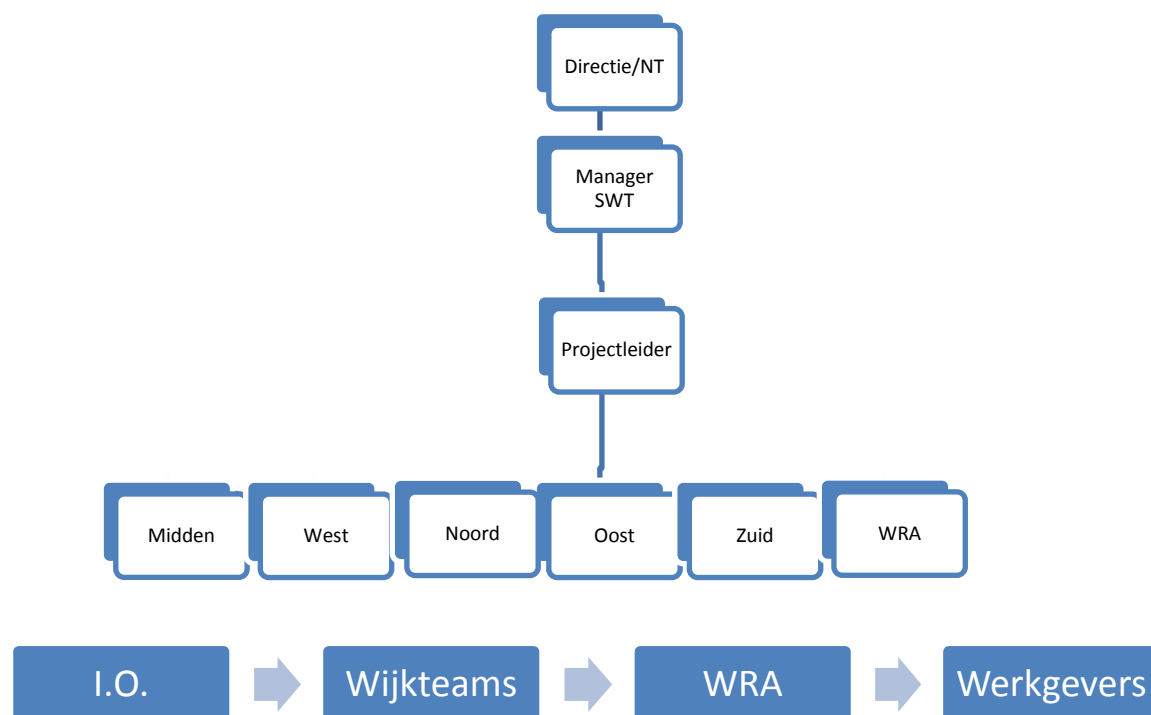
7. Organisatie

In het programma hebben we gezamenlijk gezocht naar de meest optimale organisatiestructuur. Kenmerkend voor het programma is dat we vanuit één projectteam met medewerkers werken die zich bezighoudt met de begeleiding van statushouders. Om onze regierol waar te maken en de doelen te bereiken werken we integraal aan taken die normaal gesproken bij verschillende onderdelen van de organisatie aangestuurd werden. Om die reden zetten we binnen het programma deskundigheid in vanuit die verschillende organisatieonderdelen. Om éénheid en afstemming te creëren zijn de betrokken consultants onderdeel van het projectteam.

Cruciaal is dan een heldere positionering van het programma, met een bestuurlijke opdrachtgever en een directeur als ambtelijk opdrachtgever die stuurt op het behalen van de doelen. Tevens werken we met een projectleider als opdrachtnemer die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. Binnen het programma worden zowel het primaire proces (het casemanagement) als de ondersteunende en beleidsmatige taken uitgevoerd. De inrichting van de programma-organisatie en de positionering van het programma zal verder op in het programma worden toegelicht.

Naast de interne organisatie van de gemeente Zwolle werken we uiteraard nauw samen met Zwolse (vrijwilligers-)organisaties en inwoners van Zwolle die zich hebben georganiseerd.

Het convenant, "Samenwerken voor nieuwe Zwollenaren" dat op 19 december a.s. ondertekend zal worden maakt integraal onderdeel uit van het programma.



8. Programmafinanciering

Voor de uitvoering van het programma hebben we ambtelijke capaciteit nodig en daarnaast een aantal budgetten om passende aanpakken te kunnen inzetten. Daarnaast gaan we op zoek naar andere financieringsmogelijkheden. Te denken valt aan de gelden die minister Koolmees heeft toegezegd, voor die gemeenten die willen experimenteren met het voornemende beleid ten aanzien van inburgering. De vraag aan welke voorwaarden gemeenten moeten voldoen om beschikking te krijgen over deze budgetten is reeds bij het VNG neergelegd. Daarnaast lopen er contacten met tweede Kamerleden, waar deze vraag ook is neergelegd.

Onderdeel	Budget	Product
Voor elkaar Zwolle	€ 25.000,-	o.a. Maatjesproject Nader te bepalen
Overige/nader te bepalen	€ 25.000,-	
Totaal:	€ 50.000,-	
Inkoop producten en dienstverlening		
Casemanagers	€ 400.000,-	5.3 FTE
Projectleiding	€ 50.000,-	

9. Randvoorwaarden

Per deelgebied binnen het stroomschema van inburgering en participatie worden punten van aandacht en ontwikkeling genoemd.

- **De uitkering en rechtmatigheid**
 - Afdeling IO betrekken in de samenwerking
 - Kan de bestaande routing blijven bestaan en is deze goed geborgd?
 - Is budgettering goed geregeld en weten alle betrokken partijen voldoende?
 - Voorbereiding op het nieuwe beleid t.a.v. “ontzorgen”
- **Wonen**
 - Afdeling huisvesting intensiever betrekken
 - Andere huisvestingsmogelijkheden onderzoeken; (student in studentenkamer i.p.v. woning)
 - Helder maken welke vraagstukken er nu nog liggen
 - Wie is waarvoor verantwoordelijk?
 - Inzicht krijgen op de nieuwe instroom en de huidige taakstelling
- **Casemanagement**
 - Consulenten benaderen en een team vormen, (*team formeren*)
 - Consulenten betrekken in vervolmaking van het projectplan, (*wat doen we als team*)
 - Route inburgering en participatietraject bespreken met consulenten, (*inzicht geven*)
 - Taken en verantwoordelijkheden samen duidelijk maken en borgen, (*wat doe ik*)
 - Aspect “regievoeren” over het proces praktisch bespreken. (*hoe doe ik het*)
 - Doelen en de uitvoering daarvan bespreken en verdelen over de consulenten, (*wie doet wat*)
 - Deskundigheidsbevordering, (zowel intern als mede bij ketenpartners)
- **Samenwerkende partners**
 - Een verbinding leggen tussen de interne organisatie en de samenwerkingspartners
 - Afstemming en overleg inregelen voor 2019
 - Aansluiten bij het door de ketenpartners opgestelde convenant
- **Toeleiding naar onderwijs**
 - Doelgroep oproepen voor gesprek
 - Keuzes maken wie wanneer start met opleiding
 - Schakelmogelijkheden bespreken inburgeren en regulier onderwijs
 - Kaders stellen en uitleggen voorliggende voorziening
 - Voortgang bewaken
 - Uitval en terugval bewaken en verantwoordelijkheden inregelen

- **WEB-gelden en scholing**
 - Kijken welke producten ten aanzien van o.a. taalstudie aanvullend ingezet kunnen worden. Inburgeraars vallen als doelgroep buiten de WEB en kunnen geen beroep doen op formeel taalonderwijs bij het ROC. Voor juli 2019 verwachten we meer informatie van het rijk over de bestedingsruimte van de WEB. Gemeenten (en VNG) willen die ruimte vergroten, omdat de huidige regels en verantwoordingssystematiek vaak contraproductief werkt.

- **Toeleiding naar werk**
 - Duidelijke afspraken maken met accountteam Zwolle en de regio
 - Doelgroep oproepen voor gesprek
 - Individueel plan opstellen arbeidstoeleiding
 - Duale trajecten BBL/certificatie initiëren
 - Met regio afstemmen of regionale projecten op te zetten zijn

- **Inburgering 2020**
 - Budget**
 - Ophalen welke budgetten er vanuit den Haag komen voor 2019 en verder
 - Intern budget aanvragen voor 2020 en verder

 - COA/AZC**
 - Contact aangaan en werkafspraken maken
 - Verantwoordelijkheid bespreken en bepalen
 - Inhoud van PIP kiezen en format opstellen
 - AVG regelen tussen COA en gemeente
 - Vorm en uitvoering kiezen m.b.t. het assessment
 - Regionale aanpak onderzoeken

 - Maatschappelijke begeleiding**
 - Taken en verantwoordelijkheden heroverwegen
 - Partners kiezen en inkoop regelen
 - Voortgangsgesprekken inplannen

 - Ketenpartners inburgering 2020**
 - Wettelijk kader ophalen, wat moet en wat mag
 - Vraag van gemeente Zwolle ophalen en definiëren
 - Regiegroep initiëren, (gemeente/ROC's/COA)
 - Routering en inhoud formuleren
 - Inkoop regelen