EINDRAPPORT, JULI 2020

De klantreis van statushouders in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde

De klantreis van statushouders in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde
Eindrapport, juli 2020

Auteurs: Auke Witkamp en Wenda Doff, mmv Eva Möller
Verwonderzoek, versie 14 juli 2020
www.verwonderzoek.nl

Inhoud

1. Inleiding 3
   1.1 Achtergrond van het onderzoek 3
   1.2 Doel van het onderzoek 4
   1.3 Opzet van het onderzoek 5
2. De populatie: statushouders van Meerinzicht 7
   2.1 Achtergrondkenmerken 7
   2.2 Problematiek en ondersteuning 8
   2.3 Opleiding, taal, inburgering 8
   2.4 Werk 9
   2.5 Profielen, doelen, adviezen 9
   2.2 Conclusies 11
3. Kennismaking en diagnose 13
   3.1 Kennismaking en diagnose in theorie 13
   3.2 Ervaringen en observaties 13
   3.4 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen 14
4. Ondersteuningsplannen 16
   4.1 Doelen en ondersteuningsplannen in theorie 16
   4.2 Inhoud van de ondersteuningsplannen 16
   4.3 Ervaringen met het proces 18
   4.4 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen 18
5. Trajecten en regie 20
   5.1 Trajecten en regie in theorie 20
   5.2 Ervaringen en observaties 21
   5.3 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen 24
6. Conclusies en vooruitblik 26
   6.1 Conclusies aan de hand van de klantreis 26
   6.2 Betekenis 28
   6.3 Een derde meting? 29
Bijlage 1 - Onderzoeksvragen 30
Bijlage 2 - Verantwoording dataonderzoek 32
Colofon 33

verw onder zoek

1. Inleiding

Hier lichten we het onderzoek toe. We schetsen de context, formuleren het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen en bespreken kort hoe het onderzoek is uitgevoerd.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1 Beleidsinterventie

In de jaren 2014-2016 is een groot aantal met name Syrische asielmigranten naar Nederland gekomen. Enkele honderden van hen hebben, na het verkrijgen van de verblijfsstatus, een woning toegewezen gekregen in de gemeenten Harderwijk, Ermelo en Zeewolde. Deze 'statushouders' kregen ook automatisch een uitkering op grond van de Participatiewet. Meerinzicht is, sinds de fusie en reoriganisatie begin 2018, verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet van de gemeenten Harderwijk, Ermelo en Zeewolde, en daarmee ook voor de doelgroep 'statushouders'. In de afgelopen jaren is de jaarlijkse instroom van statushouders in de gemeenten weer afgenomen. Dat neemt niet weg dat er jaarlijks enkele tientallen nieuwe statushouders bijkomen in de drie gemeenten. Meerinzicht heeft een beleidsinterventie ingezet om de groep statushouders die zich sinds 2014 in de drie gemeenten heeft gevestigd met verhoogde inzet te ondersteunen en activeren.

2 Nieuwe inburgeringsstelsel

In 2021 zal een nieuw inburgeringsstelsel van kracht worden. In dit nieuwe stelsel zal de regie van de inburgering weer meer bij gemeenten terechtkomen, waar dat in het huidige stelsel volledig bij de statushouders ligt. De huidige aanpak van Meerinzicht is er mede op gericht om de organisatie goed voor te bereiden op het nieuwe stelsel. Hoewel er nog veel onduidelijk is over het nieuwe stelsel tekenen enkele contouren zich al wel af.

Enkele hoofdpunten van het nieuwe inburgeringsstelsel[1]

- Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. Met taal vanaf dag één en het programma ''Voorbereiding op de inburgering'' wordt hier in het AZC mee begonnen.
- De regierol van gemeenten in deze doorlopende lijn begint met een brede intake. Leren en participeren gaan hand in hand en beide aspecten worden in een persoonlijk plan opgenomen.
- Gemeenten krijgen de taak om alle (bijstandsgerechtigde) asielstatushouders verplicht te ontzorgen gedurende zes maanden.
- Er komen drie leerroutes in het nieuwe stelsel:
  - Onderwijsroute: gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt.
  - B1-route: 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.
  - Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een leerroute waarbij iedereen leert zich in de maatschappij te redden.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk om een sluitend inburgeringsaanbod te doen: dit aanbod omvat naast een van de drie leerroutes in ieder geval kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM), Module Arbeidsmarkt & Participatie (voorheen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt) en het participatieverklaringstraject (PVT).

[1] TK 2018-2019, 32 824 nr. 223. Brief stand van zaken veranderopgave inburgering, 25 juni 2019.

3 De klantreis

Meerinzicht heeft de methodiek die klantmanagers hanteren in hun dienstverlening aan statushouders beschreven in de vorm van een klantreis. De klantreis bestaat uit vijf stappen, hieronder afgebeeld.

*Figuur SEQ Figuur * ARABIC 1 - Klantreis Meerinzicht*

Voor de werkwijze met statushouders houdt deze klantreis onder andere een aantal concrete punten in:

1. Outreachend werken betekent dat wordt gepoogd om al contact te hebben met de statushouder wanneer deze in het AZC zit, om zo een 'warme overdracht' te realiseren en snel te kunnen beginnen met inburgering.
2. Een brede intake houdt in dat aan de hand van een diagnosetool mogelijkheden, wensen, en barrières in kaart worden gebracht op meerdere leefgebieden. Momenteel wordt hiervoor de diagnosetool van Competensys gebruikt, ook wel het Klantportaal genoemd.
3. Het formuleren van doelen en een plan uit zich in theorie in het opstellen van een ondersteuningsplan voor elke statushouder. In dit plan worden doelen benoemd en wordt expliciet gemaakt welke trajecten er worden gestart en wat de klantmanager en statushouder van elkaar mogen verwachten. Dit ondersteuningsplan is een voorloper van het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) dat in het nieuwe stelsel verplicht wordt.
4. De inzet van trajecten en eigen netwerk houdt in dat de klantmanager trajecten kan inzetten om de statushouder op weg te helpen; daarnaast wordt verwacht dat de statushouder zich zelf ook inspant en zijn eigen hulpbronnen aanboort.
5. Regie door de klantmanager houdt in dat de klantmanager ten minste elke drie maanden contact heeft met de statushouder. Op basis van dat contact kan worden besloten om de doelen uit het plan en/of de inzet van trajecten aan te passen aan de nieuwe situatie.

Onder deze klantreis liggen vier basale uitgangspunten:

1. Een holistisch mensbeeld, waarmee wordt onderstreept dat men oog wil hebben voor alle facetten van de mens.
2. Een emancipatorische visie, waarmee wordt aangegeven dat de statushouder een 'agent' is die zelf richting kan geven aan het integratieproces. Klant en klantmanager zijn gelijkwaardig.
3. Oplossingsgericht werken, waarmee wordt aangehaakt op een breed geaccepteerde methodiek uit het gedachtegoed rondom *social work*. Oplossingsgericht werken verwijst naar een gestructureerde manier van vragen stellen waarbij het stellen van doelen, denken in oplossingen en regie door de klant belangrijke ingrediënten zijn.
4. Versterken van eigen regie, waarmee wordt bedoeld dat het bevorderen van zelfredzaamheid, het benadrukken van eigenaarschap door de statushouder belangrijke doelen zijn van het proces.

Het is de bedoeling dat de klantreis en de onderliggende uitgangspunten breed zullen gaan gelden voor de uitvoering in het sociaal domein door Meerinzicht. Vanuit die optiek is de 'beleidsinterventie' voor statushouders momenteel een proeftuin waarvan kan worden geleerd om uiteindelijk de dienstverlening ook voor andere doelgroepen te verbeteren.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek gaat in de kern om de vraag: *welke onderdelen van deze aanpak werken onder welke omstandigheden voor welke statushouders, en waarom?*

We kijken in het onderzoek naar een aantal onderwerpen:

1. De populatie
2. De doelen
3. De trajecten
4. Doelbereik

In deze onderwerpen liggen als het ware een inputvariabele, een outcomevariabele en drie tussenliggende variabelen besloten. De input bestaat uit de kenmerken van de statushouders. De outcome gaat om het doelbereik. De drie tussenliggende variabelen lichten we kort toe:

Drie variabelen die van belang zijn voor die onderzoek	
Profielen	Aan het eind van de diagnose deelt de klantmanager de statushouder in in één van zes beschikbare profielen. Deze profielen geven een samenvatting van de afstand die er momenteel is tot de arbeidsmarkt en van de benodigde inzet. Zo wordt de populatie dus ingedeeld in zes profielen: A1 Werkfit regulier (direct naar regulier werk/bemiddeling) A2 Werkfit banenafspraak (werk en bemiddeling banenafspraak) B1 Op weg naar werk (kansrijk voor plaatsing) B2 Op weg naar werk (inzet ondersteuningstraject gericht op werk) C Activering en overig (momenteel geen kansen op werk) D Geen mogelijkheden op lange termijn ***We zoeken uit in welke profielen de statushouders worden ingedeeld, hoe de indeling tot stand komt en wat de ervaringen hiermee zijn.***
Doelen	In het ondersteuningsplan worden doelen gesteld. Het uitgangspunt van de aanpak van Meerinzicht is dat deze doelen over alle aspecten van het leven kunnen gaan. Een andere aanname is dat de statushouders zelf regie voeren over de doelen. ***We zoeken uit welke doelen er worden gesteld, hoe ze tot stand komen en wat de ervaringen hiermee zijn.***
Trajecten	Onderdeel van de aanpak is dat er vijf voltijdstrajecten zijn opgezet waar statushouders aan deel kunnen nemen. De achterliggende gedachte hier is dat het belangrijk is dat het reguliere cursusaanbod (regulier = 3 dagdelen per week) niet intensief genoeg is en dat statushouders baat hebben bij een voltijdsaanbod. De trajecten zijn op verschillende niveaus. Behalve deze voltijdstrajecten kunnen klantmanagers ook andere trajecten voorschrijven of adviseren. De meeste statushouders gaan ook aan het werk bij het Participatiehuis van Intervens, en/of ze worden door Intervens bemiddeld naar de arbeidsmarkt. ***We zoeken uit welke trajecten worden ingezet, hoe deze keuze tot stand komt en wat de ervaringen zijn met de verschillende trajecten.***

De vraag is uiteindelijk: kan een combinatie van deze tussenliggende variabelen het doelbereik verklaren? Deze vraag betekent ook dat de werkwijze van de klantmanagers geen onderwerp is van dit onderzoek. Dat komt in een separaat onderzoek aan de orde.[2]

1.3 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit ten minste twee metingen, en mogelijk drie.[3] Dit huidige rapport bevat de resultaten van de **eerste meting en tweede meting**. Er is nog geen zicht op het doelbereik van de aanpak van Meerinzicht. We hebben voor deze eerste twee metingen met name gekeken naar de uitvoering van de aanpak, de ervaringen van alle betrokkenen en naar de wijze waarop gegevens

[2] Zie bijlage 1 voor een overzicht van de onderzoeksvragen zoals opgenomen in de offerte.
[3] Na de tweede meting wordt besloten of de derde meting doorgaat.

worden geregistreerd. Voor deze tweede meting hebben we extra aandacht besteed aan de samenwerking tussen klantmanagers en Intervens, en aan de regievoering door klantmanagers.

Voor de eerste twee metingen is een aantal bronnen aangeboord. In de tabel hieronder benoemen we ze en lichten we onze werkwijze toe.

Onderzoeksstappen	
Bestandsanalyse	We hebben ten eerste een bestand gekregen van Competensys waarin gegevens uit de diagnoses zijn opgenomen van 331 statushouders. Daarnaast hebben we 178 bruikbare ondersteuningsplannen gekregen van Meerinzicht. Uit deze ondersteuningsplannen hebben we zelf de benoemde doelen en trajecten gehaald, en deze in een Excel ingevoerd. Deze Excel hebben we gekoppeld aan het bestand dat we van Competensys hebben gekregen. Op dit nieuwe bestand hebben we onze analyses gedraaid. In bijlage 2 kunt u meer lezen over het uiteindelijke bestand waarop de analyses zijn gedraaid.
Interviews met klantmanagers	We hebben contactgegevens gekregen van in totaal negen klantmanagers van Meerinzicht. Met hen hebben we in totaal 13 interviews gehouden: 5 in de eerste meting en 8 in de tweede meting. Dat betekent dat we vier klantmanagers tweemaal hebben geïnterviewd.
Interviews met aanbieders van voltijdstrajecten	We hebben contactgegevens gekregen van vijf aanbieders van voltijdstrajecten. Er zijn (telefonische) gesprekken gevoerd met de coördinatoren van alle vijf aanbieders; vervolgens zijn er interviews afgenomen met docenten van drie van deze aanbieders. Met de andere twee aanbieders is afgesproken om in maart weer contact op te nemen, ze hadden nu geen docenten beschikbaar voor een interview. In totaal hebben we telefonische gesprekken gevoerd met vier respondenten en vier interviews afgenomen met in totaal acht respondenten. De interviews gingen over hun ervaringen met het voltijdtraject en met de samenwerking met Meerinzicht en Intervens.
Interviews met uitvoerders van Intervens	We hebben contactgegevens gekregen van de manager Inclusief van Intervens. In overleg met haar is afgesproken om twee interviews te houden met uitvoerders, één op de vestiging in Ermelo en één op de vestiging in Harderwijk. In totaal hebben we in die twee interviews vijf uitvoerders gesproken. De interviews gingen over hun ervaringen met de dienstverlening, de voltijdtrajecten en de samenwerking met taalaanbieders en Meerinzicht.
Interviews met statushouders	We hebben contactgegevens gekregen van negen statushouders. In totaal hebben we negen gesprekken met acht statushouders gevoerd. Dat betekent dat we één statushouder tweemaal hebben geïnterviewd, en één statushouder niet konden bereiken. De interviews gingen over hun ervaringen met de dienstverlening vanuit Meerinzicht, Intervens en de voltijdtrajecten.

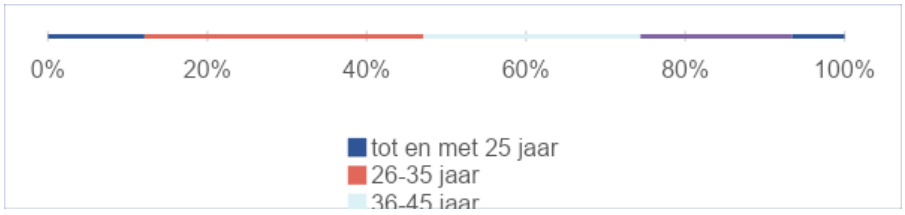
De tweede meting vond grotendeels plaats in de Coronamaanden. Dat betekent dat de gesprekken voor deze tweede meting (8 interviews met klantmanagers en 4 met statushouders) telefonisch hebben plaatsgevonden. Op de kwaliteit van de interviews met de klantmanagers had dit geen impact: Voor de interviews met statushouders was dit wél een beperking: de taalbarrière is telefonisch nou eenmaal groter dan face-to-face. Eén gesprek hebben we in het frans gehouden, bij een ander gesprek deed de 14-jarige dochter van de statushouder dienst als vertaalster. Toch hadden de gesprekken voldoende kwaliteit om te benutten als bron voor dit onderzoek.

2. De populatie: statushouders van Meerinzicht

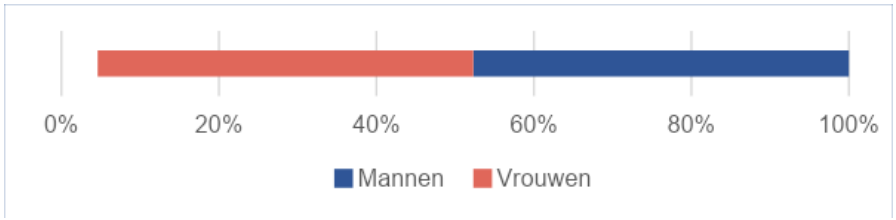
Hier introduceren we de populatie: statushouders in Meerinzicht. We baseren ons daarbij op de gegevens uit Competensys. Dat betekent dat statushouders die het Klantportaal (nog) niet hebben ingevuld niet zijn meegenomen in dit hoofdstuk. Ook belangrijk om te onthouden: de gegevens zijn een momentopname ten tijde van de diagnose. Inmiddels kunnen er weer zaken veranderd zijn.

2.1 Achtergrondkenmerken

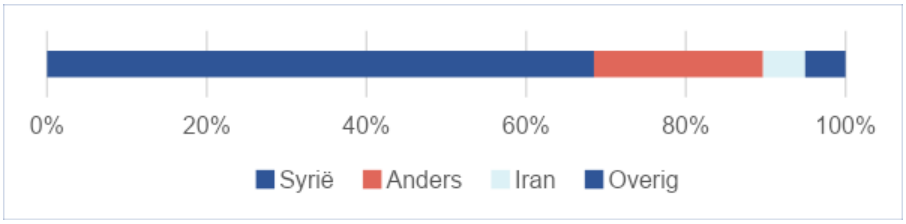
De gemiddelde leeftijd is 38 jaar; de jongste is 19 en de oudste 66.[4] Verreweg de meesten (81% in totaal) zitten in de categorie 26-55 jaar.



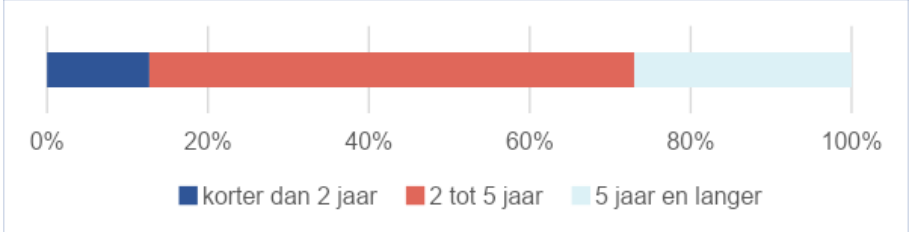
Er zijn ongeveer evenveel mannen als vrouwen in het bestand.



Ruim tweederde (68%) komt uit Syrië, en 21% uit categorie 'anders'. Hier zitten veel mensen uit Eritrea en andere Afrikaanse landen tussen.[5]

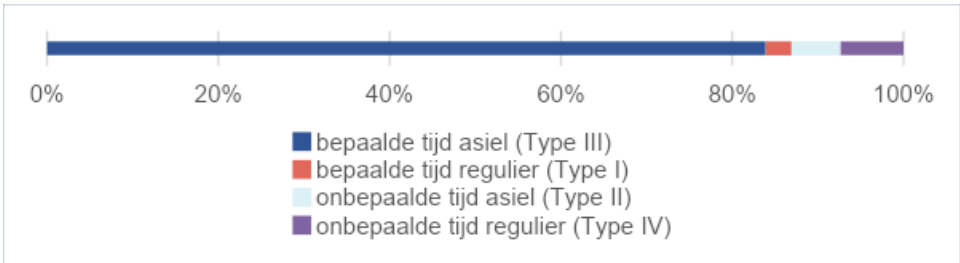


60% van de statushouders is tussen de 2-5 jaar in Nederland. Gemiddeld is men vier jaar in Nederland, variërend van 3 maanden tot 18 jaar.

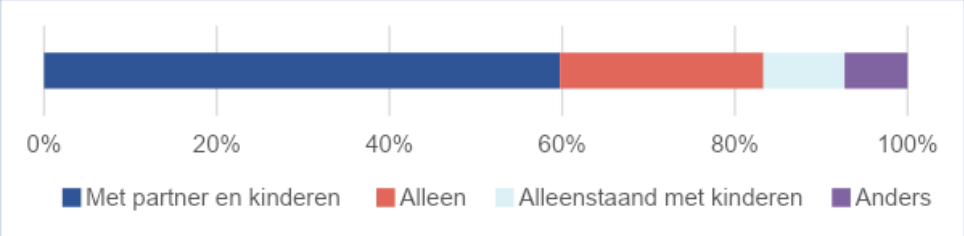


[4] Voor alle grafieken in deze paragraaf geldt: N=331.
[5] De categorie overig omvat Afghanistan, Ethiopië, Irak, Jemen, Sudan en Somalië.

Het overgrote merendeel van de statushouders (83%) heeft een verblijfsvergunning Type III.



De huishoudsituatie in Nederland laat zien dat 60% zowel partner als kinderen heeft, nog eens 9% heeft geen partner maar wel kinderen. Een kwart is alleen in Nederland.

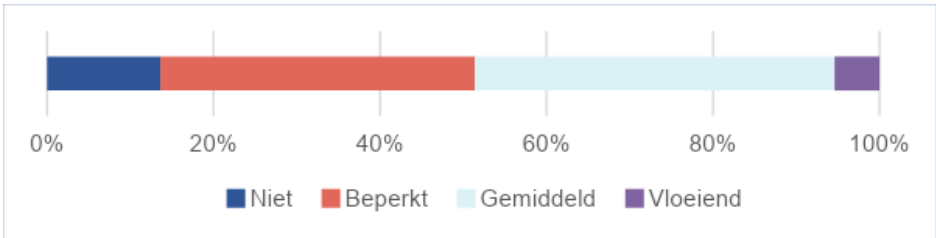


2.2 Problematiek en ondersteuning

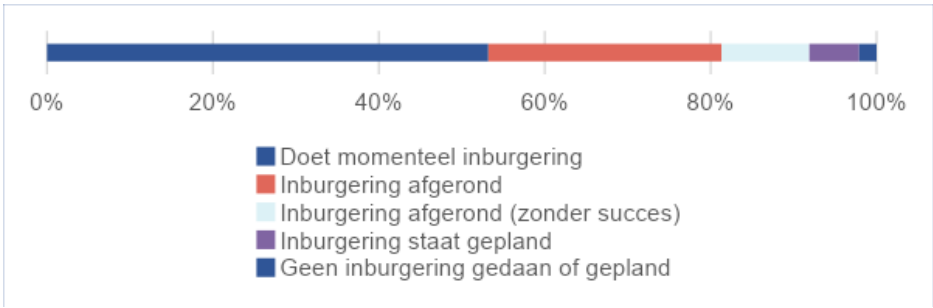
- Er volgen uit Competensys geen scores op de ZRM-gebieden. Hier waren we in het onderzoeksvoorstel wel vanuit gegaan. Wél wordt er bijgehouden of er sprake is van specifieke beperkingen of problematiek. Dan blijkt: 40% heeft een lichamelijke beperking, 22% een psychische beperking en 1% een verstandelijke beperking. Voorts is er bij 10% sprake van schuldenproblematiek en is er bij 2% sprake van verslavingsproblematiek. Ons is verder niets bekend over de ernst van deze beperkingen en problemen. Bij 10% is de gezinsproblematiek een belemmering, bij 22% kinderopvang.
- Ten tijde van de diagnose ontvangt 15% van de statushouders zorg of ondersteuning. De meesten krijgen dat van Vluchtelingenwerk en/of psychische hulpverleners. Anderen krijgen het van maatschappelijk werk of woonbegeleiding.
- 71% van de statushouders wordt ingeschat als 'maatschappelijk zelfredzaam'.

2.3 Opleiding, taal, inburgering

14% spreek geen Nederlands ten tijde van de diagnose, 5% spreekt het vloeiend. In totaal spreekt de helft het tenminste gemiddeld.



53% is ten tijde van de diagnose bezig met inburgering. Nog eens 39% heeft het al afgerond, waarvan ruim 70% met succes.



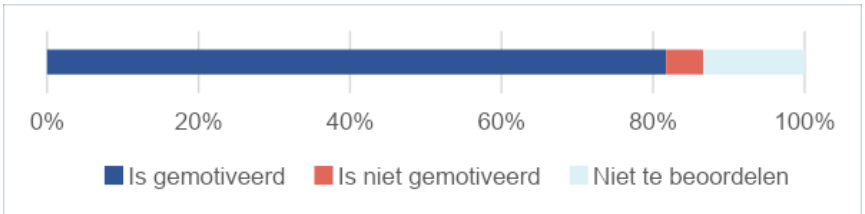
Bijna iedereen

(92%) heeft in land van herkomst basisonderwijs genoten. 61% heeft voorts ook voortgezet onderwijs gevolgd.

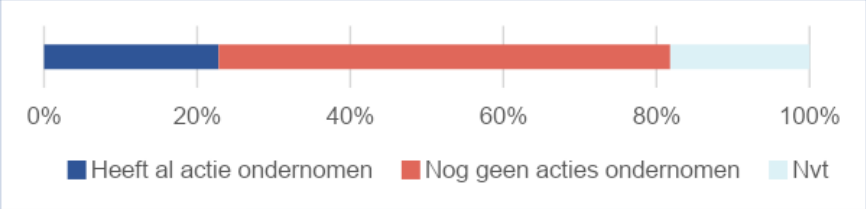
2.4 Werk

Een klein deel van de populatie heeft al in NL gewerkt (10%), of werkt momenteel (7%). 71% heeft in het land van herkomst gewerkt. 24% heeft al vrijwilligerswerk gedaan in Nederland.

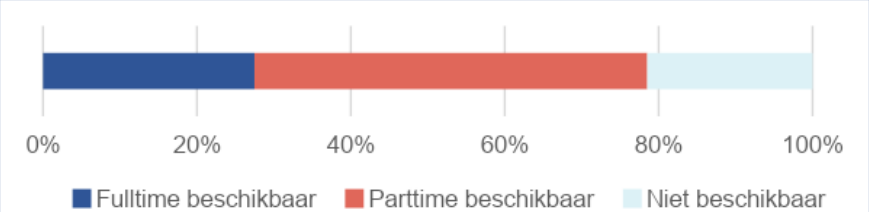
De overgrote meerderheid is gemotiveerd om te gaan werken.



23% heeft daartoe al actie ondernomen.

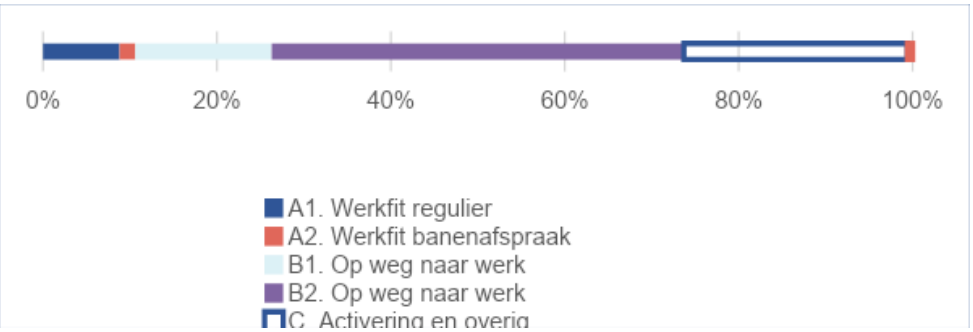


Eén op de vijf is ten tijde van de diagnose niet beschikbaar voor werk. Ruim de helft is parttime beschikbaar en ruim een kwart fulltime.



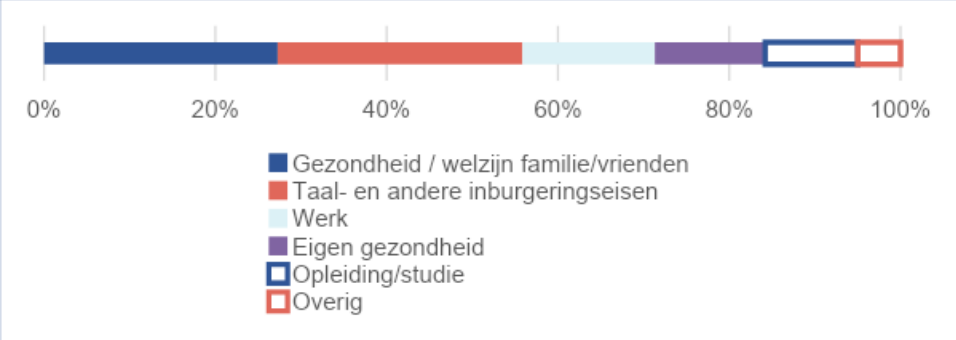
2.5 Profielen, doelen, adviezen

Circa 10% is direct werkfit. In totaal is 63% 'op weg naar werk' (B1 of B2). Dat wil zeggen dat ze, eventueel na inzet van een traject, kansrijk zijn voor plaatsing. Voor een kwart geldt dat activering nodig is (momenteel geen kansen op werk).



Export 2 bevat relatief veel statushouders met profiel C, namelijk 20 van de 46 nieuwe cases.

Het meest genoemde doel gaat over 'taal en inburgering' (26%) en het welzijn van familie/vrienden (25%). Werk (14%). [6]



Voltijdroutes worden het meest geadviseerd als vervolgstap (31%). Veel van de andere trajecten worden in de praktijk waarschijnlijk verzorgd door Intervens (zie H5).

2.5.1 Wie krijgt welk profiel?

We hebben gekeken of er een relatie bestaat tussen het profiel waarin een statushouder wordt ingedeeld en de problematiek die er speelt. Dan blijkt:

- Statushouders met lichamelijke beperkingen worden vaker dan gemiddeld ingedeeld in profiel C (activering). Statushouders zonder lichamelijke beperkingen worden vaker dan gemiddeld ingedeeld in profiel A (werkfit) of B (op weg naar werk). Overigens blijft ook voor statushouders met lichamelijke beperkingen gelden dat ze meestal worden ingedeeld in profiel B (op weg naar werk). Voor statushouders met psychische beperkingen geldt dezelfde observatie.
- Ook zien we voor statushouders met schulden en statushouders voor wie de gezinsproblematiek een belemmering is eenzelfde patroon, maar is door het lage aantal waarnemingen geen relatie vast te stellen.

We hebben nog een aantal verbanden getoetst:

- Mannen krijgen vaker profiel A (werkfit) dan vrouwen. Vrouwen krijgen vaker profiel C (sociale activering) dan mannen. Dit terwijl het primaire doel (zoals genoteerd in Compentensys, onderscheiden tussen enerzijds doelen gericht op inburgering/werk/opleiding, en anderzijds doelen die zijn gericht op welzijn/gezondheid/beperkingen) niet anders is voor mannen en vrouwen. Volgens klantmanagers heeft dit er onder andere mee te maken dat vrouwen vaker geen werkervaring hebben in land van herkomst, vaker voor de kinderen moeten zorgen, en

[6] Voor iedereen wordt één doel benoemd. Het totaal telt dus op tot 100%.

dat het bij gezinssituaties regelmatig niet mogelijk is om in te zetten op beide ouders. Dan wordt een keuze gemaakt voor de meest kansrijke, en meestal is dit de man.
- Statushouders die profiel C (sociale activering) krijgen zijn gemiddeld iets ouder dan statushouders die andere profielen krijgen.
- Het maakt voor de indeling in profielen niet uit hoe lang men al in Nederland is.
- Statushouders die in land van herkomst voortgezet onderwijs hebben genoten krijgen vaker profiel B (op weg naar werk) en iets vaker profiel A (werkfit) dan statushouders die alleen basisonderwijs of geen onderwijs hebben genoten. Die krijgen juist vaker profiel C (sociale activering).
- Statushouders die de Nederlandse taal gemiddeld of vloeiend beheersen krijgen vaker profiel A (werkfit). Statushouders die de taal niet of beperkt beheersen krijgen vaker profiel C (sociale activering).
- Statushouders die een arbeidsverleden in het land van herkomst hebben krijgen vaker profiel A (werkfit) en B (op weg naar werk), en minder vaak profiel C (sociale activering) dan statushouder die hier nog geen arbeidsverleden hebben.
- Statushouders die worden ingeschat als maatschappelijk zelfredzaam krijgen vaker profiel A (werkfit) en B (op weg naar werk), en minder vaak profiel C (sociale activering), dan statushouders die worden ingeschat als niet zelfredzaam.

We hebben ook gekeken of er bij bepaalde profielen andere primaire doelen worden gesteld dan bij andere profielen. Daarvoor hebben we de doelen die we hierboven in deze paragraaf al noemden gegroepeerd in enerzijds doelen die zijn gericht op inburgering/werk/opleiding, en anderzijds doelen die zijn gericht op welzijn/gezondheid/beperkingen. Dan blijkt:
- Statushouders die worden ingedeeld in profiel A (werkfit) en profiel B (op weg naar werk) hebben vaker een doel gericht op inburgering/werk/opleiding.
- Statushouders die worden ingedeeld in profiel C (sociale activering) hebben vaker een doel gericht op welzijn/gezondheid/beperkingen.

Andere verbanden naar doel:
- Statushouders die kort in Nederland zijn (korter dan 2 jaar) hebben vaker een doel gericht op inburgering/werk/opleiding dan degenen die er langer zijn (vaker doelen gericht op welzijn/gezondheid/beperkingen).
- Statushouders die doelen hebben gericht op inburgering/werk/opleiding zijn gemiddeld iets jonger dan statushouders die andere doelen hebben.
- Statushouders die alleen in Nederland zijn met kinderen hebben minder vaak doelen gericht op inburgering/werk/opleiding.

2.2 Conclusies

Een aantal conclusies op basis van het bovenstaande:
- Er zijn 331 diagnoses afgenomen. Het totale bestand aan statushouders omvat ruim 535 mensen. Dat betekent dat er nog ruim 204 statushouders zijn zonder diagnose.
- De meeste statushouders hebben zo op het oog geen ongunstige uitgangspositie: 70% heeft werkervaring in land van herkomst, de helft spreekt al gemiddeld of vloeiend Nederlands, bij een minderheid is sprake van specifieke problematiek zoals lichamelijke of psychische beperkingen of schulden. Overigens: het feit dat die barrières ten tijde van intake niet aan het licht komen wil niet zeggen dat ze niet bestaan. Klantmanagers geven aan dat psychsiche klachten vaak pas later in het traject naar boven komen.
- De profielen lijken redelijk logisch samen te hangen met de achtergrondkenmerken. Al die verbanden liggen redelijk in de lijn der verwachting. Dat is enerzijds wellicht teleurstellend (want: je leert er niets nieuws van), anderzijds wellicht geruststellend (want: geen gekke dingen). De tabel hieronder vat de verbanden samen:

Kenmerken van statushouders in de verschillende profielen	
Profiel A (werkfit)	Hebben minder vaak een beperking of specifieke problematiek
	Zijn vaker man
	Spreken vaker al goed Nederlands (gemiddeld of vloeiend)
	Hebber vaker al een arbeidsverleden in Nederland
	Worden vaker ingeschat als maatschappelijk zelfredzaam
Profiel B (op weg naar werk)	Hebben minder vaak een beperking of specifieke problematiek
	Hebben vaker voortgezet onderwijs genoten in land van herkomst
	Worden vaker ingeschat als maatschappelijk zelfredzaam
	Hebben vaker een primair doel gericht op inburgering/werk/opleiding
Profiel C (sociale activering)	Hebben vaker een beperking of specifieke problematiek
	Zijn vaker vrouw
	Zijn gemiddeld iets ouder
	Hebben vaker alleen basisonderwijs of geen onderwijs genoten in land van herkomst
	Spreken vaak minder goed Nederlands (niet of beperkt)
	Hebben minder vaak een arbeidsverleden in Nederland
	Worden vaker ingeschat als niet maatschappelijk zelfredzaam
	Hebben vaker een primair doel gericht op welzijn/gezondheid/beperkingen

Bij deze tabel moeten we wel blijven bedenken dat verreweg de meeste statushouders (63% in totaal) wordt ingedeeld in profiel B (B1 of B2). Dat geldt in vrijwel alle gevallen onafhankelijk van de factoren die we hierboven noemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook al zijn de statushouders in profiel A vaker man en de statushouders in profiel C vaker vrouw, zowel mannen als vrouwen toch meestal in profiel B worden ingedeeld. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor statushouders die een primair doel hebben dat is gericht op inburgering/werk/opleiding of juist op welzijn/gezondheid/beperkingen: voor beide groepen geldt dat ze meestal worden ingedeeld in profiel B.

3. Kennismaking en diagnose

Hier bespreken we het proces van kennismaking tussen statushouder en klantmanager en het proces van diagnosestelling. We schetsen eerst hoe dat proces er in theorie uitziet. Vervolgens delen we de ervaringen van betrokkenen en onze observaties. Tot slot trekken we enkele conclusies.

3.1 Kennismaking en diagnose in theorie

Wanneer statushouders zich nieuw gaan vestigen in Harderwijk, Ermelo of Zeewolde is de insteek van de klantmanagers van Meerinzicht om snel en goed kennis te maken met de statushouder, de situatie in kaart te brengen en op basis daarvan samen vervolgstappen af te spreken. Dit proces van kennismaking en het stellen van de diagnose bestaat in theorie uit de volgende stappen[7]:

Stap 1: De statushouder wordt gekoppeld aan één van de drie gemeenten
Stap 2: De klantmanager krijgt een seintje van afdeling huisvesting van de betreffende gemeente dat er een nieuwe statushouder gaat komen
Stap 3: De klantmanager bezoekt de statushouder in het AZC voor een kennismakingsgesprek (of doet dat per skype als het een ander AZC betreft dat dat in Harderwijk), waarbij ook de contactpersoon van COA aanwezig is.
Stap 4: De klantmanager vraagt een taaltoets aan bij TopTaal en vraagt het Klantportaal aan bij Intervens.
Stap 5: De statushouder doet de taaltoets en vult het Klantportaal in. Ergens in deze periode vindt ook de uitkeringsintake plaats met een inkomensconsulent van Meerinzicht.
Stap 6: De klantmanager ontvangt de uitkomsten van de taaltoets en het Klantportaal en plant een diagnosegesprek in.
Stap 7: Tijdens het diagnosegesprek worden de verschillende onderdelen van het Klantportaal langsgelopen, waarbij de klantmanager toetst of het goed is ingevuld en op onderdelen vraagt om meer informatie/toelichting.

Het resultaat van deze fase is, in theorie, dat de klantmanager inzicht heeft in de wensen en mogelijkheden van de statushouder en eventuele barrières die deze in de weg staan, en dat dit inzicht is vertaald in een accurate situatieschets in Competensys inclusief een kort tekstueel 'advies' voor het vervolg van de ondersteuning. Onderdeel van de diagnose is ook dat de statushouder door de klantmanager wordt ingedeeld in één van de zes profielen.

Specifiek voor de huidige beleidsinterventie geldt dat veel van de statushouders al langere tijd in Harderwijk, Ermelo of Zeewolde wonen. Het proces van kennismaking en diagnose begint dus niet bij stap 1 hierboven, maar bij stap 4 (het aanvragen van de taaltoets en Klantportaal; de uitkeringsintake is dan vanzelfsprekend niet meer van toepassing).

3.2 Ervaringen en observaties

- De kennismaking in het AZC (stap 2 hierboven) wordt door klantmanagers als een nieuw en mooi element van de dienstverlening benoemd. Vooralsnog lukt het echter zelden om daadwerkelijk al met de statushouder af te spreken op het AZC. Klantmanagers zijn daarvoor

[7] gebaseerd op het programmaplan en de gesprekken met de klantmanagers

afhankelijk van de afdeling huisvesting van de betreffende gemeente: die moet een signaal sturen naar de klantmanager. Dit wordt schijnbaar vaak vergeten. Het resultaat is dat de kennismaking pas later plaatsvindt, wanneer de statushouder al in de gemeente woont. Daarnaast blijkt het soms lastig om afspraken met het COA te maken. Ook het feit dat niet alle statushouders in Harderwijk in het AZC zitten wordt als belemmering genoemd.

- Het proces rondom de taaltoets verloopt zonder moeilijkheden. De klantmanagers ervaren dit als een prettig en relatief snel proces (aanvraag, afname, inzicht in resultaten). De leerbaarheidsscore die uit de taaltoets volgt is een belangrijke indicator voor de klantmanagers om te zien naar welk traject de statushouder zou kunnen (zie ook H5).
- Het Klantportaal dient te worden aangevraagd bij Intervens. De persoon bij Intervens die dit regelde werkt er niet meer, waardoor de afgelopen maanden (vanaf ca oktober 2019) geen klantportalen konden worden ingevuld. Dit is een belangrijke bottleneck.
- Ook zouden er regelmatig fouten worden gemaakt bij de afname van het Klantportaal, bijvoorbeeld door achternamen incorrect in te voeren waardoor data verloren gaan. Bij sommigen roept dit de vraag op of het niet handiger is om de Klantportaal intern, bij Meerinzicht, af te nemen in plaats van bij Intervens.
- De inhoud van het Klantportaal wordt over het algemeen als adequaat beschouwd. Op een aantal punten is verbetering in de inhoud van de Klantportaal mogelijk, zoals: er wordt oppervlakkig gevraagd naar fysieke of psychische klachten, waardoor niet inzichtelijk wordt of en in welke mate deze klachten een belemmering vormen voor participatie.
- In de ervaring van de klantmanagers worden er in eerste instantie veel 'fouten' gemaakt bij het invullen, omdat de statushouder bepaalde vragen niet goed begrijpt. Dat kan aan de vertalingen liggen: de vertaling van het klantportaal in Tigrinya schiet bijvoorbeeld tekort. Er zou Ethiopisch Tigrinya zijn gebruikt, waardoor veel Eritreeërs bepaalde vragen niet goed begrijpen.
- Daarom vinden de klantmanagers het belangrijk om alle onderwerpen tijdens het intakegesprek goed langs te lopen. Sommige klantmanagers betwijfelen de toegevoegde waarde van het Klantportaal, omdat ze tijdens het intakegesprek toch alle onderwerpen moeten/willen bespreken met de statushouder. Dan kunnen ze het klantportaal in hun optiek net zo goed zelf invullen.
- De indeling in profielen wordt in de praktijk niet als een belangrijk onderdeel van de intake en diagnose gezien. Voor het vervolg van de ondersteuning betekent het ook niet veel: klantmanagers kijken over het algemeen niet terug in welk profiel ze iemand hebben ingedeeld. Klantmanager passen het profiel ook niet aan indien er wijzigingen zijn in de situatie; het profiel is daarmee een momentopname ten tijde van de diagnose; het is geen actuele stand van zaken.
- Voor statushouders die al langer in de caseload van de klantmanagers zitten vinden klantmanagers het soms overbodig om het Klantportaal in te laten vullen. Dat wordt ervaren als een nodeloze onderbreking van het traject waar de statushouders al mee bezig zijn.
- Wanneer klantmanager en statushouder elkaar nog niet goed kennen, wordt het regelmatig wél als nuttig ervaren.
- De geïnterviewde statushouders hebben zelf geen belangrijke herinneringen aan het Klantportaal en het gesprek dat daarop volgde.

3.4 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen

- Het proces van kennismaking en diagnose verloopt deels conform plan. Daarbij is aangetekend dat het proces eigenlijk is ontworpen voor nieuwe statushouders terwijl het momenteel vooral wordt toegepast bij statushouders die hier al langer zijn.
- Er is een groot aantal diagnoses afgenomen; Competensys blijkt daarbij een bruikbaar hulpmiddel dat op onderdelen kan worden aangescherpt. Of het klantportaal invullen toegevoegde waarde heeft is onduidelijk; de ervaringen verschillen per klantmanager.

- De kennismaking in het AZC - het wezenlijk nieuwe element in de aanpak en ook een element dat onderdeel zal worden van het nieuwe inburgeringsstelsel - komt nog niet goed van de grond door een bottleneck van logistieke aard. (Deze bottleneck is overigens niet uniek voor Meerinzicht; dit horen we ook in veel andere gemeenten). Dit moet weggenomen kunnen worden.
- Gedurende enkele maanden kon het Klantportaal niet worden ingevuld door een personeelswijziging bij Intervens.
- Verder zijn er enkele zaken die kunnen worden overwogen:
    - Is het makkelijker en efficiënter om het Klantportaal bij Meerinzicht in te laten vullen, of zelfs in het geheel niet?
    - Is het mogelijk om het Klantportaal nog enigszins aan te passen en genuanceerder uit te vragen op het onderdeel psychische en fysieke klachten?
    - Is de vertaling voor Tigrinya te verbeteren?
- Overkoepelend kan de vraag worden gesteld: wat is het doel van het invullen van de Klantportaal?

4. Ondersteuningsplannen

Hier bespreken we de ondersteuningsplannen. We bespreken zowel de inhoud (wat staat er in de ondersteuningsplannen?) als het proces (hoe komen de ondersteuningsplannen tot stand, en wat zijn de ervaringen van betrokkenen?). We sluiten af met enkele conclusies.

4.1 Doelen en ondersteuningsplannen in theorie

Het idee van het programmaplan is dat statushouder en klantmanager, na afronding van de diagnosefase (zie H3), klaar zijn om samen doelen te stellen en deze vast te leggen in een ondersteuningsplan. Over de beoogde werkwijze kunnen we een paar dingen zeggen:

- De gestelde doelen zouden betrekking moeten kunnen hebben op alle leefgebieden, met het holistisch mensbeeld als uitgangspunt;
- De doelen komen in samenspraak tot stand; in deze samenspraak zijn klantmanager en statushouder gelijkwaardig;
- De doelen worden vastgelegd in een ondersteuningsplan, dat wordt ondertekent door beide partijen en dat behalve doelen ook vervolgstappen benoemt die door beide partijen zullen worden gezet.
- De aanname is dat doelgericht werken bijdraagt aan succesvol begeleiden.
- De doelstelling is dat alle statushouders op deze wijze een ondersteuningsplan hebben.

4.2 Inhoud van de ondersteuningsplannen

De ondersteuningsplannen bevatten een aantal elementen:

1. Datum wanneer het gesprek tussen klantmanager en statushouder heeft plaatsgevonden.
2. Eén of twee alinea's tekst met een korte samenvatting van de situatie van de statushouder
3. Een hoofddoel
4. Eén of enkele subdoelen (maximaal 6)
5. Per subdoel afspraken over inzet van klantmanager en statushouder (waaruit we konden afleiden welke trajecten er werden ingezet).
6. Ondertekening

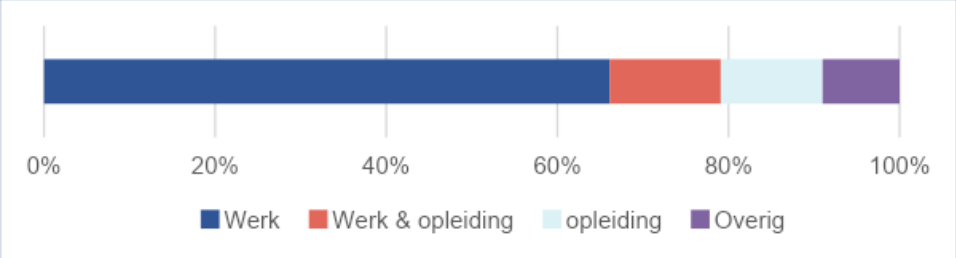
In onze analyse hebben we gebruik gemaakt van het hoofddoel, de subdoelen en de afspraken per subdoel.

4.2.1 Wie hebben er een ondersteuningsplan?

Wij hebben 178 ondersteuningsplannen gekregen, waarvan we er 168 hebben kunnen koppelen aan het bestand van Competensys. Het valt op dat statushouders met profiel C (sociale activering) minder vaak een ondersteuningsplan hebben dan statushouders met profiel A of B.[8] Ook zijn er andere kleine verschillen (niet significant): vrouwen, ouderen, alleenstaanden met kinderen en statushouders die al langer in Nederland zijn hebben relatief minder vaak een ondersteuningsplan gekregen. Het lijkt erop dat met name de relatief 'kansrijke' statushouders een ondersteuningsplan krijgen.

[8] Dit verband is statistisch significant.

4.2.1 Hoofddoelen



Bij het overgrote deel is het primaire doel 'uitstroom naar betaald werk'. In de categorie 'overig' (in totaal 15 personen) zit bijvoorbeeld 'eigen bedrijf', 'gesubsidieerd werk' en 'sociale activering'. Wat opvalt is dat de doelen uit het ondersteuningsplan anders zijn dan in Competensys: in de ondersteuningsplannen is het primaire doel eigenlijk altijd op werk of onderwijs gericht, terwijl het in Competensys ook vaak op welzijn/gezondheid is gericht.[9] Waarschijnlijk moeten we het primaire doel uit het ondersteuningsplan lezen als een 'stip aan de horizon', en is het primaire doel uit Competensys misschien vaker geïnterpreteerd als het 'eerste doel waarop men zich moet richten'.

4.2.2 Subdoelen

Sommige statushouders hebben één subdoel, andere zes. Er is een grote variëteit aan subdoelen. Dat bemoeilijkt de analyse. Wat in het ene geval bijvoorbeeld als subdoel wordt opgeschreven staat in het volgende geval als instrument/traject benoemd. Dit zijn, zo denken we, voornamelijk verschillen tussen *klantmanagers* en niet zozeer verschillen tussen *statushouders*.
Ook formuleringen kunnen verschillen, waardoor het voor ons soms zoeken was wat er precies werd bedoeld. We benoemen enkele opvallende zaken:

- Bij het eerste subdoel ligt de nadruk op inburgering, opleiding en het leren van de taal (in 68% van de gevallen wordt één van deze doelen gesteld[10]). Slechts in 12% van de gevallen heeft het eerste subdoel iets met werk te maken.[11] In 8% van de gevallen heeft het eerste subdoel met gezondheid en/of gezin te maken.[12]
- Bij het tweede subdoel ligt de nadruk nog steeds enigszins op opleiding en het leren van de taal (39%[13]) maar komt er ook meer nadruk te liggen op werk (34%)[14]. Ook komt meer nadruk voor participatie in brede zin (18%)[15]. Gezin/gezondheid wordt in 8% van de gevallen genoemd als tweede subdoel.
- Vanaf het derde subdoel hebben we dit niet meer geanalyseerd. In algemene zin worden er heel veel verschillende subdoelen benoemd.

[9] Van de 108 die 'werk' als primair doel heeft in het ondersteuningsplan hebben er 95 een ander doel in Competensys (vooral taal/inburgering en gezondheid familie/vrienden).
[10] Hieronder valt: taal, opleiding, inburgering
[11] Hieronder valt: werk, arbeidsbemiddeling, stage, praktijkassessment, versterken werknemersvaardigheden.
[12] Hieronder valt: gezin, gezondheid.
[13] Hieronder valt: taal, voltijdroute, opleiding, diplomawaardering, inburgering
[14] Hieronder valt: werk, arbeidsbemiddeling.
[15] Hieronder valt: participatie, sociale activering, sociale contacten, vrijwilligerswerk.

4.2.3 Trajecten

Bij elk subdoel staat een opsomming van te ondernemen stappen. Sommige klantmanagers vullen dit uitgebreid in, soms is het beknopter. In sommige gevallen volgt er uit deze tekst een duidelijk traject waar een statushouder aan deel gaat nemen. Wij hebben dit genoteerd en geanalyseerd. Enkele opvallende zaken:

- Bij het eerste instrument (bij subdoel 1) wordt het meest genoemd: taallessen exclusief voltijdroutes (25%) en voltijdroute (23%). Daarnaast wordt in 19% van de gevallen een traject van Intervens benoemd (meestal Participatiehuis, een enkeling voor VCA traject of taalcoach).
- Bij het tweede instrument (bij subdoel 2) verschuift de nadruk meer naar Intervens: 35% gaat dan naar Intervens (voor Participatiehuis, directe bemiddeling of een enkeling voor iets anders).
- Net als voor de subdoelen geldt dat er heel veel verschillende trajecten worden genoemd.
- Voor de tweede export hebben we ook genoteerd als de belangrijkste inzet voor het bereiken van een bepaald doel de eigen inzet van de statushouder is. In totaal gold voor 11% van de statushouders dat bij tenminste 1 van de subdoelen de eigen inzet het belangrijkste instrument was. Per subdoel ligt dit percentage op 4-6%. Bij diegenen die in profiel B zijn ingedeeld (op weg naar werk) wordt vaker de eigen inzet benoemd dan bij mensen die in andere profielen zijn ingedeeld. Dat geldt ook voor relatief jonge statushouders (tot 35 wordt het vaker benoemd dan daarboven). Deze uitspraken zijn gebaseerd op een vrij klein aantal ondersteuningsplannen (55).

4.3 Ervaringen met het proces

Een aantal observaties op basis van de interviews:

- Het formuleren van doelen wordt door klantmanagers niet als iets nieuws ervaren. Ze waren al gewend om dit te doen en om dit te bespreken met de statushouder. Wél dwingt het ondersteuningsplan om deze doelen gestructureerd op papier te zetten.
- In de meeste gevallen ligt het initiatief voor het formuleren van de doelen bij de klantmanager. Dat komt, volgens de klantmanagers, doordat het voor veel statushouders nog moeilijk is om concrete doelen te formuleren, zeker wanneer ze wat verder in de toekomst liggen.
- De mate waarin het ondersteuningsplan vervolgens door klantmanagers wordt gebruikt verschilt. De één gebruikt het bij elk gesprek, de ander gebruikt het niet meer.
- Waarom wordt er een ondersteuningsplan gemaakt en ondertekend? Hierop worden verschillende, uiteenlopende antwoorden gegeven, zoals:
    - Je moet afspraken op schrift zetten en ondertekenen, dat moet voor de P-Wet.
    - In het nieuwe inburgeringsregime zal dit ook moeten.
    - Het is goed om heldere afspraken te maken
    - Je wil de statushouder laten nadenken over zijn toekomst en wat hij daaraan kan doen
    - Het is meer voor onszelf, zodat we de afspraken op een rijtje hebben en bij het volgende gesprek makkelijk terug kunnen vinden.
- Klantmanagers worstelen nog een beetje met de manier waarop je ontwikkelingen kan meenemen in het ondersteuningsplan. Soms verandert de situatie binnen een kort tijdsbestek, en moet een plan worden aangepast. Wordt er dan een nieuw plan gemaakt en ondertekend, of wordt er in de kantlijn van het huidige plan een opmerking geplaatst, of gebeurt er helemaal niets met het ondersteuningsplan. Vaak worden zaken in een ander systeem bijgehouden.
- De statushouders die we hebben geïnterviewd wisten niet of ze een ondersteuningsplan hadden.

4.4 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen

- Er zit nog geen heldere beleidstheorie (theory of change) achter het ondersteuningsplan. Een van de mogelijke beleidstheorieën is dat het stellen van doelen bijdraagt aan inburgering en activering. Het gaat dan dus misschien niet zozeer om *welke* doelen er worden gesteld, maar *dat* er doelen worden gesteld, en dat deze op schrift worden gezet. Als dit de beleidstheorie is, dan zou het plan zelf dus een werkzaam mechanisme moeten zijn. We vinden op basis van de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden nog niet veel ondersteuning dat dit daadwerkelijk het geval is.
- Een andere mogelijkheid is dat het ondersteuningsplan meer randvoorwaardelijk is: het is nou eenmaal belangrijk om afspraken op schrift te hebben staan. Dit is sowieso een wettelijke vereiste (P-Wet), wordt straks onder het nieuwe inburgeringsregime ook gevraagd (PIP) en het is altijd nuttig om ergens op terug te kunnen vallen. Als dit de beleidstheorie is, dan is het plan niet zozeer een werkzaam mechanisme, maar meer een hygiënemaatregel.
- Dit lijkt een theoretische discussie, maar voor het draagvlak onder klantmanagers is het belangrijk om hier helderheid over te krijgen. De verwachting ten aanzien van het ondersteuningsplan (de beleidstheorie) zou namelijk ook invloed moeten hebben op hoe het wordt opgesteld en hoe het wordt gebruikt. Een aantal goede gesprekken hierover is een goed idee.
- Een uitgangspunt bij de ondersteuningsplannen is dat de doelen in samenspraak tussen klantmanagers en statushouders tot stand komen. Een ander uitgangspunt is dat de doelen betrekking kunnen hebben op alle leefgebieden. In beide gevallen lijkt het erop alsof deze uitgangspunten slechts beperkt doorwerken in de praktijk:
    - De doelen komen vooral uit de pen van de klantmanager. Deze betrekt daarbij natuurlijk wel de statushouder, maar in de ervaring van de klantmanager is het vaak te snel en te veel gevraagd van de statushouder om verschillende doelen te expliciteren. Soms komen deze pas na verschillende gesprekken boven dwarrelen.
    - Het uiteindelijke doel is vaak: 'uitstroom naar betaald werk'. Enerzijds is dit goed te begrijpen - daar ligt natuurlijk een enorm belang voor de gemeenten en waarschijnlijk ook voor de meeste statushouders - maar de vraag is of dit te rijmen is met het holistische mensbeeld. Het wekt de suggestie dat de andere doelen ondergeschikt worden gemaakt aan dit ene doel. Wellicht is een ordening van doelen niet nodig of kan een andere ordening worden overwogen, zoals bijvoorbeeld doelen op de korte vs lange termijn. In de praktijk doen enkele klantmanagers die ook al.
- Klantmanagers lijken bewust of onbewust een selectie te maken van statushouders voor wie wel/niet een ondersteuningsplan wordt ingevuld. Vooral de kansrijke statushouders hebben een ondersteuningsplan. Zo ja, op basis waarvan wordt die selectie gemaakt? Is dat wenselijk?
- Verschillende klantmanagers hebben verschillende werkwijzen bij het invullen van het ondersteuningsplan. Voor het valideren van het beleid is een meer uniforme notering en uitsplitsing van doelen en instrumenten belangrijk. Gaat ook samen met het volgende punt:
- Het ondersteuningsplan is in wezen een statisch document, terwijl de werkelijkheid dynamisch is. Hoe moet daarmee worden omgegaan? Moet het plan om de zoveel tijd worden geactualiseerd? Moet er dan ook steeds een nieuwe handtekening worden gezet? In de toekomst ligt het voor de hand om het ondersteuningsplan de integreren met een klantvolgsysteem waardoor dit automatisch gaat, en waardoor ook doelbereik kan worden bijgehouden.
- Deze laatste twee punten hebben ook weer te maken met de eerste twee punten uit dit lijstje: een heldere beleidstheorie helpt om richting te geven aan deze uitvoeringsvraagstukken.

5. Trajecten en regie

Hier bespreken we de verschillende trajecten die worden ingezet. We bespreken daarbij zowel de voltijdtrajecten als de dienstverlening van Intervens. Eerst schetsen we de inzet van de trajecten *in theorie*, vervolgens presenteren we de ervaringen in de *praktijk*. Tot slot trekken we enkele conclusies.

5.1 Trajecten en regie in theorie

Nadat de doelen zijn benoemd en het ondersteuningsplan is ondertekend kunnen trajecten worden ingezet om de statushouder te ondersteunen bij inburgering en participatie.

5.1.1 Voltijdtrajecten

Meerinzicht heeft vijf taalaanbieders geselecteerd die elk een voltijdstraject hebben ontwikkeld gericht op een specifieke groep statushouders. Voor alle trajecten geldt dat de cursisten in principe vier dagen per week bezig zijn met het traject, van circa 9.00-15.00.

Aanbieders en inhoud op hoofdlijn van de vijf voltijdstrajecten	
Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)	VWN biedt een traject aan specifiek voor de doelgroep die langzaam leert. Het traject beslaat 20 weken waarin cursisten niveau A1 bereiken.
Taalschool Veluwe	Taalschool Veluwe biedt een traject aan specifiek voor laaggeletterden (de nieuwe Z-route). Cursisten stromen in op niveau A0 en leren in 40 weken om zich zelfstandig te 'redden'. Zelfredzaamheid staat hier dus centraal, en niet zozeer het bereiken van een bepaald taalniveau.
Landstede	Landstede biedt trajecten aan voor middelhoog opgeleiden. Statushouders stromen in op niveau A0 en gaan in 40 weken naar A2. Deze 40 weken bestaan uit twee blokken. In het eerste blok hebben de cursisten 's ochtends 'regulier' taalonderwijs met het oog op het behalen van de inburgeringsexamens; in de middag werken ze met een speciaal programma aan taalactivering: ze praten veel, oefenen situaties en gaan erop uit. In het tweede blok van 20 weken krijgen ze nog steeds vier dagdelen taalles, en gaan ze daarnaast in principe vier dagdelen naar het Participatiehuis van Intervens.
Entree College Nederland (ECN)	ECN biedt trajecten aan specifiek voor hoger opgeleiden. Statushouders kunnen op verschillende niveaus instromen en gaan in 16 weken van A0 naar A2, in 16 weken van A2 naar B1 en in 16 weken van B1 naar B2. In theorie gaan ze dus in ongeveer een jaar van A0 naar B2. Studenten kunnen vervolgens doorstromen richting studie of richting werk.
Toptaal	Toptaal biedt in samenwerking met een aantal andere aanbieders het traject ' Ga! Op weg' aan, specifiek voor statushouders met een forse afstand tot werk en meedoen. De nadruk tijdens het traject ligt op het verhogen van spreekvaardigheid en op activering in brede zin.

Behalve deze voltijdtrajecten kunnen ook andere trajecten worden ingezet. Onder het huidige inburgeringsstelsel ligt de regie voor de inburgering bij de statushouder; deze kan dus zelf kiezen op welke wijze, bij welke school hij wil inburgeren. Reguliere inburgeringscursussen beslaan drie dagdelen per week, en er zijn vele aanbieders. Ook kunnen trajecten worden ingezet die op andere facetten dan het leren van de taal zijn gericht, bijvoorbeeld op het financieel ontzorgen van de statushouder, op dagbesteding, welzijn, etc. In principe zijn de mogelijkheden eindeloos.

In het programmaplan staat als doelstelling benoemd dat minimaal 80% van de nieuwe statushouders een voltijdtraject gaat volgen, en dat 60% van het totaal aantal statushouders die een inburgertraject volgen dit doen door middel van een voltijdtraject.

5.1.2 Intervens

Daarnaast is Intervens een belangrijke partij in de aanpak van Meerinzicht voor statushouders. De dienstverlening van Intervens bestaat in wezen uit drie sporen:

1. Bij het Participatiehuis kunnen statushouders werknemersvaardigheden trainen en wordt een 'praktijkassessment'[16] gedaan om te kijken of de statushouder al geschikt is om te worden bemiddeld.
2. Tegelijkertijd loopt een programma van de taalcoach, die allerlei workshops aanbiedt waar de statushouders leren over de Nederlandse arbeidsmarkt en waarin werknemersvaardigheden worden besproken. Wanneer uit het assessment blijkt dat de statushouder kan worden bemiddeld dan wordt de statushouder intern 'overgedragen' aan een werkbemiddelaar, die een geschikte werkplek zoekt voor de statushouder.
3. In specifieke gevallen kan een statushouder direct, zonder praktijkassessment, worden bemiddeld. Dit kan bijvoorbeeld wanneer iemand al ander werk heeft gehad, of in uitzonderlijke gevallen op voorspraak van de klantmanager (zie hieronder: hierover verschilt men soms van mening).

Vanuit Intervens zijn er ten minste vier mensen die als begeleider van de statushouder optreden: een trajectconsulent (die een regiefunctie vervult), een werkbegeleider (die het werk in het Participatiehuis begeleidt), een jobtaalcoach (die de workshops verzorgt) en een werkbemiddelaar (die werkplekken zoekt).

5.1.3 Regie

Klantmanagers voeren de regie over het traject. Dat betekent dat ze in ieder geval elke drie maanden contact hebben met de statushouder. Dit zou moeten gebeuren op basis van gelijkwaardigheid. Daarnaast zou er aandacht moeten zijn voor de 'hele mens' (holistisch mensbeeld).

5.2 Ervaringen en observaties

5.2.1 Voltijdtrajecten

Voor wie zijn (welke) voltijdtrajecten geschikt?

- Uit de interviews met klantmanagers, statushouders en taalaanbieders komt een vrij duidelijk beeld naar voren dat voltijdtrajecten niet voor iedereen zijn weggelegd. Ze zouden met name geschikt zijn voor jonge statushouders die nog geen zorg voor een gezin dragen en zich full time kunnen richten op taalverwerving en inburgering.
- Wanneer er kinderen in het spel zijn kan doorgaans één van de ouders naar een voltijdtraject, mits er geen speciale problematiek/belemmeringen spelen binnen het gezin. Voltijdtrajecten zijn sowieso minder geschikt voor statushouders waar speciale belemmeringen zijn (bv gezondheid) of oudere statushouders. In alle gevallen geldt dat een individuele afweging wordt gemaakt.
- In de ervaring van de klantmanagers zijn de meeste statushouders voor wie zij een voltijdtraject geschikt achten ook gemotiveerd om dat te doen.
- In de ervaring van sommige betrokkenen is het handig om, als een statushouder zich nieuw vestigt, nog niet direct te starten met een voltijdtraject. Er zou eerste een fase moeten worden ingelast waarin de statushouder kan 'landen', zaken kan regelen, zich kan oriënteren, wellicht

[16] Het praktijkassessment duurt 120 uur. Dat wil zeggen dat de statushouder ten minste 120 uur moet hebben gewerkt in het Participatiehuis. Bij een fulltime inzet kan dat dus in een maand plaatsvinden; maar wanneer het gaat om één dag per week duurt dat 15 weken.

wél drie dagdelen per week in te burgeren, om vervolgens na enige tijd wél aan een voltijdtraject mee te doen. Hoe lang die 'landingsfase' zou moeten duren werd niet duidelijk, en ook niet of de verschillende klantmanagers hier verschillende ervaringen mee hebben.
- Wanneer klantmanagers denken dat een voltijdtraject mogelijk geschikt kan zijn speelt de taaltoets een belangrijke rol in het bepalen *welk* voltijdtraject het meest geschikt is. De taaltoets bevat een leerbaarheidsscore. Ook het onderwijsniveau in land van herkomst is een belangrijke indicator voor de klantmanagers.
- De klantmanagers hebben elk naar schatting zo'n 10-40% van hun caseload in een voltijdtraject (gehad).

Welke specifieke ervaringen hebben taalaanbieders met hun cursus?
- Voor de taalaanbieders is de toestroom van kandidaten moeilijk te voorspellen geweest, waardoor ze hun cursussen moeilijk konden plannen. In sommige gevallen hebben ze de startdatum (meermaals) moeten uitstellen omdat er geen kandidaten waren. In de bedrijfsvoering van de taalscholen is dit erg lastig, de instroom moet voorspelbaarder zijn.
- Deze 'planning' van de trajecten is op nog twee andere manieren lastig. Ten eerste, soms moet een statushouder lang wachten voordat de voor hem geschikte cursus start (die start bijvoorbeeld maar 2 keer per jaar). Ten tweede, statushouders die klaar zijn met hun voltijdtraject en vervolgens willen doorstromen naar een opleiding moeten als ze pech hebben ook een flinke tijd overbruggen voordat hun vervolgopleiding begint. In de tussentijd is er weinig aanbod voor ze.
- Het traject voor hogeropgeleiden (Entree College), om in één jaar van A0 naar B2 te komen, is zeer ambitieus en waarschijnlijk maar voor een uitzonderlijke enkeling weggelegd.
- Het traject voor laaggeletterden (Taalschool Veluwe) is op een andere manier ambitieus. De selectie van deelnemers luistert hier nauw. Een goed gesprek tussen klantmanagers en taalaanbieder is hier belangrijk om te zorgen voor een goede selectie van deelnemers.
- Het traject voor middelbaaropgeleiden (Landstede) is het meest beproefd: hier gaan de meeste kandidaten heen en hier zijn de meeste cursussen al gedraaid. Ze zijn blij met de 'luxe' die ze hebben om acht dagdelen in plaats van drie te wijden aan taalverwerving en inburgering.

Hoe verloopt de samenwerking tussen taalaanbieders, klantmanagers en Intervens?
- Taalaanbieders krijgen kandidaten aangedragen door de klantmanagers, óf kandidaten melden zichzelf aan bij een taalaanbieder. Doorgaans wordt het traject vergoed vanuit de DUO-gelden van de statushouder; soms wordt (een onderdeel van) het traject vergoed door Meerinzicht. Daarvoor is afstemming tussen de klantmanager en de taalaanbieder nodig. Dat loopt goed.
- Er zijn de afgelopen maanden betere operationele afspraken gemaakt met de taalscholen. Toch horen klantmanagers soms nog te laat dat cursisten niet aanwezig waren bij de les.
- In het plan is opgenomen dat er regelmatige evaluatiemomenten zijn waarbij statushouder, taalaanbieder, klantmanager en Intervens betrokken zijn om de voortgang en vervolgstappen te bespreken. In de praktijk verloopt dit moeizaam. Drie concrete punten: (1) Het is niet duidelijk waar het initiatief voor het inplannen van deze afspraken moet liggen. (2) Het blijkt heel moeilijk om alle drukke agenda's verenigd te krijgen. (3) Regelmatig worden medewerkers van Intervens naar eigen zeggen niet uitgenodigd voor het overleg, terwijl ze er graag bij aanwezig zouden zijn.

Wat vinden statushouders van hun voltijdtraject?
- Voor dit onderzoek hebben we acht statushouders geïnterviewd die deelnamen of deel hadden genomen aan het traject voor hoger opgeleiden. Ze waren allen blij met het feit dat het een voltijdtraject betrof; reguliere inburgering vonden ze te langzaam. Ze waren ook tevreden over hun taalaanbieder en de docenten.
- Ze waren allen drie van mening dat het te moeilijk was en/of dat er te weinig doorlooptijd was, met name om van niveau A2 naar B1 en vervolgens naar B2 te komen. Twee van hen waren klaar, en waren allebei gezakt voor hun B1. De ander zat nu in het B2-traject maar stond op het punt om examen te doen op B1-niveau en hield zijn hart vast.

- Het onderdeel ONO werd ervaren als enigszins saai en ongelukkig getimed: het ging gelijk op met het werken aan niveau B1. Dat is om twee redenen ongelukkig. Ten eerste omdat in die fase alle tijd en aandacht nodig is voor taalverwerving (B1 in 16 weken halen is écht een uitdaging) en ten tweede omdat aan het begin van het B1-traject het taalniveau feitelijk nog onvoldoende is om ONO goed te begrijpen.
- Veel statushouders die we interviewden moesten meerdere maanden wachten totdat ze aan een voltijdstraject mee konden doen. Ze beschouwden dit als verloren tijd.

5.2.2 Intervens

Wat zijn de ervaringen met de werkwijze van Intervens?

- Uit de interviews komt een beeld naar voren waarbij Intervens en de klantmanagers niet altijd overtuigd zijn van elkaars aanpak. Er is op zijn minst een imagoprobleem en mogelijk een wezenlijker probleem waarbij de dienstverlening van één of beide partijen op onderdelen tekortschiet.
- Verschillende respondenten (zowel taalaanbieders als klantmanagers) vragen zich af of het nou wel zo nuttig is voor alle statushouders om bij Intervens aan het werk te gaan. Het werk is simpel en weinig uitdagend. Dit geldt zeker voor hoger opgeleiden, maar mogelijk ook voor andere groepen. In verschillende interviews valt het begrip 'one size fits all' wanneer het aanbod van Intervens ter sprake komt. Alle klantmanagers missen maatwerk bij Intervens. Klantmanagers zien dat de dienstverlening hierdoor niet altijd bij de statushouder past. Dit geldt in meerdere mate voor hoogopgeleide statushouders.
- Er is soms spanning tussen medewerkers van Intervens en de klantmanagers over het te bewandelen pad. Klantmanagers vinden dat statushouders regelmatig te langzaam richting werk gaan, te lang in het Participatiehuis blijven. Dat punt wordt ook gemaakt specifiek voor statushouders die weer ‘terug komen’ nadat ze een tijdje bij een werkgever hebben gewerkt. Dan moeten ze naar verluid vaak weer het hele traject door, waar weken overheen gaat, terwijl ze wellicht sneller weer bemiddeld zouden kunnen worden.
- Verschillende respondenten signaleren als probleem dat er op de werkvloer vrij weinig Nederlanders werken waar statushouders de taal van kunnen leren. Soms is het moeilijk om de voertaal op Nederlands te houden. Dit belemmert de taalontwikkeling van de statushouders.
- Vanuit Intervens constateert men dat verschillende klantmanagers verschillende werkwijzen hanteren, bijvoorbeeld wanneer het gaat om handhaving of wanneer het gaat om vertrouwen in de inschattingen die vanuit Intervens worden gemaakt. Dit wordt door Intervens als lastig ervaren.
- Sinds kort is er een trajectconsulent bij Intervens. Dit heeft de taakverdeling vooralsnog niet helderder gemaakt. Het maakt dat er nogal wat schijven zijn waarlangs de communicatie gaat. Misschien is dit een opstartprobleem, misschien blijft dit zo.
- Vanuit Intervens zou men graag laagdrempelige toegang willen hebben tot een bedrijfsarts.
- De statushouders die wij hebben geïnterviewd en die ervaring hadden bij Intervens vonden het werk daar ‘saai’.
- De taakverdeling tussen klantmanager en Intervens is in theorie helder: ‘Intervens adviseert, klantmanager beslist’. In de praktijk loop dat nog wel eens door elkaar, in de ogen van sommige klantmanagers wil Intervens vaak ook wel beslissen.
- Veel klantmanagers vinden het beperkend dat ze maar met één partij zaken kunnen doen wanneer het gaat om arbeidstoeleiding. Dit doet volgens hen iets met de machtsbalans, waardoor de regiefunctie van de klantmanager wordt ondermijnd. En ze denken dat de dienstverlening soms gewoon beter kan.

5.2.3 Regie

- Klantmanagers omschrijven ‘het voeren van regie’ als het hebben van overzicht van de situatie van de klant, korte lijnen hebben met alle betrokken partijen, klantmanager die beslissingen

neemt in overleg met de klant, klantmanager als eindverantwoordelijke, achter alle stappen staan die een klant neemt, spin in het web zijn. Er zitten weinig verschillen tussen de wijze waarop de verschillende klantmanagers deze regierol omschrijven.

- Praktisch gezien betekent het dat ze regelmatig contact moeten hebben met de statushouder. De frequentie hiervan verschilt sterk per statushouders, soms is het één keer per drie maanden, vaak is het wekelijks.
- Over het algemeen lukt het regiehouden redelijk volgens de klantmanagers. Belemmerende factoren hierbij zijn:
    - Veel tijd aan administratie kwijt zijn, waardoor het contact met de cliënt soms ondergeschoven raakt. Genoemd wordt bijvoorbeeld de administratiedruk i.v.m. ESF, de ondersteuningsplannen.
    - Drukke caseload waardoor niet alles bij te houden is.
    - Intervens die beslisrol op zich wil nemen.
- Het grote verloop onder klantmanagers wordt als groot obstakel voor effectieve dienstverlening gezien. Vrijwel alle statushouders die we spraken hebben in het afgelopen jaar meerdere klantmanagers gehad, soms wel drie of vier.
- Verschillende respondenten benoemen dat er in de organisatie, en ook in de samenwerking met Intervens, weinig aandacht is voor uitstroom van statushouders (uit de uitkering, naar werk). Aandacht lijkt er in hun optiek vooral te zijn voor de werkwijze (klantreis), en minder voor het resultaat. Ze hebben zelf geen zicht op de uitstroomcijfers, en kunnen daardoor ook niet goed beoordelen wat de kwaliteit van de dienstverlening van Intervens is. Ze vinden dat de cultuur iets meer hierop gericht mag zijn, niet dat iedereen hijgerig gericht moet zijn op de kortste weg naar werk, maar wél dat iedereen het einddoel voor ogen moet hebben en over de juiste informatie hierover beschikt.

5.3 Conclusies, verbeterpunten en overwegingen

- Voltijdtrajecten blijken lang niet voor elke statushouder haalbaar. Ze zijn vooral voor statushouders die verder weinig verplichtingen (zoals gezinsverplichtingen) of specifieke belemmeringen hebben. Concreet: met name jonge mensen, alleenstaanden, en/of één van de twee partners van een gezin met kinderen. Het betekent dat er een grote groep is die niet adequaat wordt geholpen met een voltijdtraject; Meerinzicht zal hier ook een aanbod voor moeten ontwikkelen (of is daar al mee bezig?).
- Het betekent ook dat het ook in de toekomst lastig zal zijn om klasjes vol te krijgen. Statushouders moeten nu vaak lang wachten totdat ze mee kunnen doen aan een voltijdtraject. Veel statushouders die we interviewden moesten maanden wachten totdat ze aan een voltijdtraject mee konden doen. Dit beeld wordt bevestigd door de klantmanagers. Dit is een probleem; voor statushouders zijn dit loze maanden. Het is wellicht raadzaam om ook voor deze maanden een aanbod te ontwikkelen; we weten bijvoorbeeld dat er gemeenten zijn met een doorlopend klasje waar je elk moment kan in- en uitstappen.
- De medewerkers van Intervens en de klantmanagers hebben verschillende denkbeelden over elkaars werkwijze en wie waarvoor verantwoordelijk is. Kan er worden geïnvesteerd in een goede, productieve samenwerking waarin beide partijen elkaars krachten benutten en op elkaar kunnen vertrouwen?
- Traject naar B1 en B2 voor hoger opgeleiden moet waarschijnlijk langere doorlooptijd beslaan.
- Hoe komt een effectieve relatie tussen klantmanager en statushouder tot stand? Er is veel verloop geweest onder klantmanagers en ze hebben moeten opereren in een onrustige organisatie. Voor het succes van de klantreis is een effectieve relatie tussen klantmanager en statushouders één van de belangrijkste mechanismen. Het faciliteren van deze relatie is een belangrijk doel voor het programmamanagement. Rust en ruimte voor het klantmanagementteam lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor duurzaam succes.
- Enkele vragen die zich aandienen en waar we nog geen antwoord op hebben:

- Wat doet werken bij het Participatiehuis met de taalontwikkeling van statushouders, gegeven het feit dat er relatief weinig Nederlanders werken?
- Is het logisch dat alle statushouders naar Intervens gaan? Waarom kunnen klantmanagers niet ook andere re-integratiebureaus inschakelen?

6. Conclusies en vooruitblik

Hier reflecteren we op de vorige hoofdstukken: als we door onze oogharen naar de resultaten kijken, welke lessen kunnen we dan trekken over de aanpak voor statushouders van Meerinzicht? Vervolgens doen we enkele suggesties voor de volgende meting, bedoeld als aanzet voor een bespreking.

6.1 Conclusies aan de hand van de klantreis

We vatten hier de voornaamste resultaten samen aan de hand van de vijf stappen uit de klantreis.

Outreachend werken

- Kennismaking op het AZC wordt als een nieuw en potentieel waardevolle toevoeging aan de dienstverlening gezien.
- In de praktijk komt het nog niet goed van de grond, doordat klantmanagers meestal te laat horen dat een statushouder zich in de regio gaat vestigen, doordat de samenwerking met het COA nog niet vlekkeloos verloopt en doordat niet alle statushouders in het AZC in Harderwijk zitten.

Brede intake

- Dit wordt niet gezien als een wezenlijk nieuw onderdeel van de dienstverlening: aandacht voor de hele mens hoort bij het werk als klantmanager. Wél nieuw is het gebruik van de tool (Competensys) en het feit dat statushouders zelf eerst een vragenlijst in hun eigen taal invullen (Klantportaal). Competensys wordt gezien als bruikbaar hulpmiddel bij een intake. De ervaringen met het Klantportaal zijn wisselend: de meeste klantmanagers vinden het prettig dat er daardoor alvast een basis ligt voor het gesprek, hoewel alle klantmanagers alle vragen langs lopen om te checken of het wel goed is begrepen en wat er achter de antwoorden schuil gaat. Er wordt vrij veel verkeerd ingevuld, onder andere door gebrekkige vertalingen. Enkele klantmanagers zouden het net zo goed zonder het Klantportaal willen doen, omdat ze in hun ervaring toch alles tijdens het intakegesprek de revue laten passeren.
- Er zijn inmiddels ruim 330 diagnoses afgenomen. Dat betekent dat er ruim 200 nog niet zijn gedaan.
- De indeling in profielen hangen redelijk logisch samen met overige eigenschappen van de statushouders. In de praktijk betekent de indeling in profielen niet zo veel; het geeft geen richting aan de inzet van trajecten. Het is het beste te lezen als een heel korte samenvatting van de diagnose.
- De statushouders waarbij de diagnose recentelijk is afgenomen (tussen medio januari en medio maart) hebben een minder gunstige uitgangspositie dan de statushouders voor wie dat langer geleden is. We denken dat dit betekent dat aan het begin van de beleidsinterventie vooral is ingezet op de kansrijke kandidaten, en dat langzamerhand ook de minder kansrijke kandidaten aan bod komen.

Formuleren van doelen en opstellen ondersteuningsplan

- Van de 202 ondersteuningsplannen die we tot onze beschikking kregen waren er 178 bruikbaar voor de analyse. Daarvan konden we er 168 koppelen aan het bestand van Competensys.

- Statushouders met profiel A of B (direct bemiddelbaar of op weg naar werk) hebben vaker een ondersteuningsplan dan kandidaten met profiel C (sociale activering). Vooral kansrijke kandidaten krijgen dus een ondersteuningsplan.
- Het formuleren van doelen is op zich geen nieuw element in de dienstverlening. Wél nieuw is dat de doelen expliciet op papier worden gezet en dat dat papier door beide partijen wordt ondertekend.
- Het initiatief voor het formuleren van het ondersteuningsplan (doelen en trajecten) ligt doorgaans bij de klantmanager.
- Statushouders kennen hun ondersteuningsplan niet. Het roept de vraag op: voor wie is het ondersteuningsplan? De beleidstheorie achter de ondersteuningsplannen is op dat punt niet echt helder. Wat wordt ermee beoogd? Als activeringstool schiet het momenteel tekort; als contract waar men op terug kan vallen indien iemand alle afspraken aan zijn laars lapt voldoet het waarschijnlijk wel.
- Klantmanagers hebben hun eigen stijl in het formuleren van doelen en trajecten. Wat sommigen als doel opschrijven, noteren anderen als traject. Sommigen beperken zich tot 1 of 2 subdoelen, waar anderen er wel 5-6 opschrijven. Voor de monitoring/analyse is dit lastig; klantmanagers zelf lijken er niet zo'n last van te hebben.
- Bij bijna alle plannen is 'uitstroom naar betaald werk' het uiteindelijk doel. Dat lijkt op gespannen voet te staan met enkele van de uitgangspunten van de aanpak, zoals het holistisch mensbeeld (het gaat om meer dan werk) en maatwerk. Wellicht is het mogelijk om rangorde van doelen los te laten, ze dus niet meer als meer/minder belangrijk te zien maar als wederzijds ondersteunend.
- Het plan is statisch en de werkelijkheid dynamisch. Een ondersteuningsplan kan daardoor al snel verouderd zijn. Het is handig om daar samen een visie op te creëren. Misschien is het ook goed om de vereisten aan een PIP even af te wachten voordat er grote veranderingen worden aangebracht.

Trajecten

- De voltijdtrajecten zijn een welkome aanvulling in het bestaande aanbod voor statushouders. Over het algemeen zijn de ervaringen van klantmanagers, taalaanbieders en statushouders zeer positief.
- Verschillende aanbieders hebben hun cursus moeten uitstellen vanwege gebrek aan kandidaten. Gegeven de geringe instroom van statushouders, en het feit dat de beleidsinterventie over een tijdje zal zijn afgerond, is het de vraag of er bestaansrecht blijft voor vijf voltijdtrajecten. De volgende twee punten houden hier ook verband mee.
- Kandidaten moeten soms vrij lang wachten voordat ze mee kunnen doen aan het voor hen geschikte traject. Als ze doorstromen naar onderwijs kan het ook zo zijn dat ze na afronding van het traject ook weer lang moeten wachten voordat het schooljaar begint. Dit roept de vraag op: is er een adequaat aanbod voor deze tussenliggende periode?
- Voltijdtrajecten zijn vooral geschikt voor jonge mensen, mensen zonder kinderen en voor één van de twee partners indien er ook kinderen in het spel zijn. Dat betekent dat het hoogst onzeker is of de doelstelling van 60% haalbaar is. Momenteel lijkt die doelstelling niet te worden gehaald.
- Een groot deel van de statushouders gaat vroeg of laat naar Intervens. De meesten gaan naar het Participatiehuis, en daarna naar de werkbemiddelaar. Dit is een one-size-fits-all aanpak waar veel vragen bij worden gesteld. Er zit weinig flexibiliteit in de werkwijze, waardoor er niet snel gehandeld kan worden. Klantmanagers denken dat de statushouders regelmatig sneller naar werk kunnen worden bemiddeld. Statushouders die we spraken vinden het werk in het Participatiehuis 'saai'.
- Er werken onvoldoende Nederlanders in het Participatiehuis, waardoor het moeilijk is om de voertaal op Nederlands te houden.

Regie

- Klantmanagers zijn de spin in het web. Ze moeten samen met de statushouder regie voeren over het traject.
- Over het algemeen lukt het regiehouden redelijk volgens de klantmanagers. Belemmerende factoren hierbij zijn:
    - Veel tijd aan administratie kwijt zijn, waardoor het daadwerkelijk regievoeren in contact met de cliënt soms ondergeschoven raakt. Genoemd wordt bijvoorbeeld de administratiedruk ivm ESF, de ondersteuningsplannen.
    - Drukke caseload waardoor niet alles bij te houden is.
    - Intervens die de beslisrol op zich wil nemen.
- Er is veel verloop onder klantmanagers. Dat is voor iedereen lastig: caseloads komen stil te liggen (lees: statushouders hebben van de ene op de andere dag geen klantmanager meer), partners weten niet meer wie ze moeten benaderen, klantmanagers die overblijven zijn meer bezig met brandjes blussen en hebben minder aandacht voor het voeren van regie op hun eigen caseload, er gaat kennis verloren, etc. Dit lijkt misschien wel het belangrijkste knelpunt in de dienstverlening.
- Verschillende respondenten benoemen dat er in de organisatie, en ook in de samenwerking met Intervens, weinig aandacht is voor uitstroom van statushouders (uit de uitkering, naar werk). Aandacht lijkt er in hun optiek vooral te zijn voor de werkwijze (klantreis), en minder voor het resultaat. Ze hebben zelf geen zicht op de uitstroomcijfers, en kunnen daardoor ook niet goed beoordelen wat de kwaliteit van de dienstverlening van Intervens is.
- Doordat verschillende partijen betrokken zijn worden ook zaken dubbel gedaan. Elke partij verricht bijvoorbeeld een eigen intake en stelt een eigen diagnose. Ze gebruiken daar ook verschillende hulpmiddelen voor. Meerinzicht gebruikt Competensys, en de klantmanager stelt vervolgens een diagnose. Taalaanbieders doen hun eigen intake in de vorm van een 1-1 gesprek. Intervens doet ook weer zijn eigen intake en diagnose, en gebruikt daarvoor Werkstap. Bij het COA zijn natuurlijk ook al intakes en diagnoses gesteld. Dit betekent dat de statushouder steeds dezelfde dingen moet vertellen.

6.2 Betekenis

We begonnen dit rapport met drie achtergronden bij dit onderzoek: de beleidsinterventie, het aanstaande inburgeringsstelsel en de ontwikkeling van de klantreis als nieuwe methodiek. Aan de hand van drie vragen die hierop teruggrijpen reflecteren we kort op de bevindingen van dit onderzoek:

1. *Lukt het om* met *de huidige aanpak de honderden statushouders die hier in 2014-2015 zijn gekomen en die lange tijd geen of geringe ondersteuning hebben ontvangen adequaat te ondersteunen?*
2. *Bereidt Meerinzicht zich op deze wijze adequaat voor op het nieuwe inburgeringsstelsel?*
3. *Is de klantreis een veelbelovende methodiek om breder in te zetten?*

Ad 1: Er worden op dit punt grote stappen gemaakt. Er zijn bij ca 331 van de 500 statushouders diagnoses afgenomen; deze zitten in de caseload van de klantmanagers, en krijgen ondersteuning. Eerder in de beleidsinterventie leek de nadruk te liggen op de kansrijkere kandidaten, momenteel lijken ook de minder kansrijke kandidaten te worden opgepakt. Het verloop onder klantmanagers is de grootste hindernis om hier verdere stappen in te zetten.

Ad 2: Van het nieuwe stelsel zijn vooralsnog slechts de contouren bekend. De aanpak van Meerinzicht volgt die contouren en daarmee wordt alvast waardevolle ervaring opgedaan met elementen die straks verplicht zullen zijn, zoals het PIP, de duale trajecten en de Z-route. Verplichte inburgering op B1-niveau zal, blijkens de huidige ervaringen met het traject voor hoger opgeleiden, een hele uitdaging worden. Er zullen waarschijnlijk ook deeltijd trajecten ontwikkeld moeten worden, en mogelijk een doorlopend klasje zodat statushouders niet maanden hoeven wachten voordat ze kunnen deelnemen.

Ad 3: De klantreis lijkt op veel punten niet wezenlijk nieuw. Er zitten wél nieuwe elementen in. Sommige uitgangspunten waarop de klantreis is gestoeld, waaronder de holistische mens en eigen regie/gelijkwaardigheid kunnen wellicht hier en daar nog beter tot uitdrukking worden gebracht. We denken dan bijvoorbeeld aan het proces om tot doelstellingen te komen, en de rangorde van doelen die momenteel in het ondersteuningsplan wordt aangebracht. Voor het succes van de klantreis is een effectieve relatie tussen klantmanager en statushouders één van de belangrijkste mechanismen. Het faciliteren van deze relatie is een belangrijk doel voor het programmamanagement. Rust en ruimte voor het klantmanagementteam lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor duurzaam succes.

6.3 Een derde meting?

Tot slot is er nog de vraag of we doorgaan met een derde meting. Mochten jullie daarvoor kiezen, dan lijkt het ons waardevol om het vizier ook te richten op andere gemeenten. Het lijkt ons zinnig om over de schutting bij andere gemeenten te kijken hoe zij het hoofd bieden aan de uitdagingen zoals we die hierboven hebben benoemd. Concreet:

1. Hoe zorgen gemeenten van vergelijkbare omvang ervoor dat statushouders direct met hun cursus kunnen beginnen en niet maanden hoeven wachten? Welke ervaringen zijn hiermee? Wat kan Meerinzicht hiervan leren?
2. Hoe zorgen gemeenten van vergelijkbare omvang ervoor dat er een op maat gesneden cursusaanbod is, inclusief deeltijdcursussen? Welke ervaringen zijn hiermee? Wat kan Meerinzicht hiervan leren?
3. Hoe zorgen gemeenten van vergelijkbare omvang die met één aanbieder voor arbeidsbemiddeling werken ervoor dat het de arbeidsbemiddeling responsief en op maat gemaakt is voor alle verschillende statushouders? Welke ervaringen zijn hiermee? Wat kan Meerinzicht hiervan leren?
4. Hoe gaan andere gemeenten die al met een vorm van PIP werken daarmee om? Waarom werken ze met dit PIP, wat willen ze daarmee bereiken? Wat zijn de ervaringen daarmee, en wat kan Meerinzicht hiervan leren?

Bijlage 1 - Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek (bestaande uit drie metingen) hanteren we de volgende hoofdvraag:

Voor welke statushouders moeten welke maatwerktrajecten worden ingezet - en waarom? - om de grootste kans te hebben om de doelen te bereiken?

We gebruiken de volgende deelvragen om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen.

Deelvragen

1) Wat zijn de kenmerken van de totale populatie statushouders?
    a. Gemiddelde scores op ZRM-leefgebieden
    b. Overige relevante kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleidingsachtergrond, gezinssamenstelling, etc.
    c. Verdeling van statushouders over de verschillende profielen
2) Wat zijn de kenmerken van de verschillende profielen?
    a. Gemiddelde scores per profiel op ZRM-leefgebieden
    b. Overige relevante kenmerken per profiel (zoals leeftijd, geslacht, etc)
3) Hoe worden klanten ingedeeld in profielen? Volgen de klantmanagers de automatische indeling door Competensys of wijken ze daar ook wel eens vanaf? Zo ja: waarom doen ze dat, in welke gevallen?
4) Welke doelen worden er in het PIP gesteld?
    a. In welke mate is er samenhang tussen de gestelde doelen (of eventueel: bepaalde categorieën van doelen) en de indeling in profielen?
    b. In welke mate is er samenhang tussen de gestelde doelen en andere relevante kenmerken?
5) Hoe komen de doelstellingen tot stand? Wat zijn daarmee de ervaringen van klantmanagers en statushouders? Vinden statushouders de doelstellingen inderdaad de meest relevante doelstellingen?
6) Wat zijn kenmerken van de verschillende maatwerktrajecten? Wat zijn belangrijke verschillen en overeenkomsten tussen de maatwerktrajecten, bv op het gebied van
    a. Doelgroep: wordt er een specifieke doelgroep geformuleerd?
    b. Inhoud, duur, intensiteit van het traject
    c. Werkzame mechanismen: wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen?
    d. Verwachte opbrengsten?
7) Welke statushouders doen aan welke maatwerktrajecten mee?
8) Hoe worden statushouders gekoppeld aan de verschillende maatwerktrajecten? Welke aannames maken klantmanagers en statushouders daarbij?
9) Wat zijn de ervaringen van klantmanagers: lukt het ze in hun optiek om statushouders aan de juiste trajecten te koppelen? Waarom wel/niet?
10) Wat zijn de ervaringen van statushouders: vinden ze dat ze aan de juiste trajecten zijn gekoppeld? Waarom wel/niet?
11) Wat zijn de ervaringen met de verschillende maatwerktrajecten? Wat loopt er goed, wat kan er beter?
12) In hoeverre worden de doelen, zoals gesteld in PIP, bereikt?
    a. Voor de totale populatie
    b. Uitgesplitst naar profiel (behalen klanten uit bepaalde profielen vaker hun doelstellingen dan klanten uit andere profielen?)
    c. Uitgesplitst naar type doelstelling (worden bepaalde doelstellingen gemakkelijker behaald dan andere?)
    d. Uitgesplitst naar maatwerktraject (behalen klanten die bepaalde maatwerktrajecten doorlopen vaker hun doelstellingen dan klanten die andere maatwerktrajecten doorlopen?
13) Welke factoren hangen statistisch samen met doelbereik? Zijn er bijvoorbeeld combinaties

van 'profiel en maatwerktraject' die significant vaker tot succes leiden dan andere combinaties?

14) In hoeverre worden er volgens klantmanagers en statushouders andere doelen bereikt die niet op voorhand in PIP stonden benoemd? Welke doelen zijn dit, en hoe zijn ze bereikt?
15) Welke mechanismen zijn volgens klantmanagers en statushouders bepalend geweest voor het doelbereik? Wat heeft er in hun ervaring het meest aan bijgedragen dat hun doel is bereikt? En omgekeerd: wanneer de doelen niet worden bereikt: hoe verklaren klantmanagers en statushouders dát? Wat heeft ze belet de doelen te bereiken, en hoe hadden ze wél kunnen worden bereikt?

Bijlage 2 - Verantwoording dataonderzoek

Voor deze meting hebben we data uit Competensys en uit de ondersteuningsplannen die we van de klantmanagers hebben gekregen.

Data uit Competensys

Voor de diagnose maakt Meerinzicht gebruik van de methodiek en het systeem van Competensys, het Klantportaal. Voorafgaand aan het diagnosegesprek vult de statushouder een door Compentensys opgestelde vragenlijst in, eventueel in de eigen taal. Op basis van deze informatie, te lezen in het systeem, voert de klantmanager het intake/diagnosegesprek met de statushouder. Tijdens het gesprek worden de verschillende onderdelen van het Klantportaal langsgelopen, waarbij de klantmanager toetst of het goed is ingevuld en op onderdelen vraagt om meer informatie. De extra informatie en uitkomsten van het gesprek worden genoteerd in het systeem, met als uiteindelijke kerninformatie de diagnose en de vervolgadviezen (producten/traject). De data in het systeem bestaat dus deels uit informatie gegeven door de statushouder zelf en deels uit informatie opgetekend door de klantmanager.

Competensys heeft voor het onderzoek 2 exportbestanden op maat aangemaakt en met ons gedeeld. De export op maat bevat de volgende onderwerpen:

a. Basisgegevens (geslacht, leeftijd, land van herkomst, etc.)
b. Informatie over de persoonlijke situatie (lichamelijke en psychische gesteldheid, gezin, schulden en verslaving)
c. Informatie over talen
d. Status inburgering
e. Maatschappelijke zelfredzaamheid
f. Opleiding in land van herkomst
g. Status rondom werk en vrijwilligerswerk ten tijde van diagnose
h. Arbeidsmotivatie, uren beschikbaar voor activiteiten
i. Kansrijkheid richting de arbeidsmarkt (= einduitslag diagnose)
j. Vervolgadviezen (= producten welke geadviseerd worden om in te zetten)

De export is gemaakt op 15 januari 2020 en 16 maart 2020.

Ondersteuningsplannen

Na de diagnose stelt de klantmanager een ondersteuningsplan op. Daarin worden doelen benoemd en trajecten benoemd die de statushouder starten. De ondersteuningsplannen staan in theorie in Suite, het klantvolgsysteem waar Meerinzicht gebruik van maakt. Tijdens een eerste verkenning bleek echter dat de informatie niet eenduidig exporteerbaar was. Daarom is aan de klantmanagers gevraagd om hun eigen ondersteuningsplannen door te sturen.

We hebben via deze route 202 ondersteuningsplannen ontvangen, dat betekent: 202 PDF-bestanden met daarin de plannen. De informatie uit deze ondersteuningsplannen hebben we handmatig in een excelbestand verwerkt. Vervolgens is de tekst uniform gemaakt en gecategoriseerd. Dat was nodig omdat de verschillende klantmanagers dezelfde doelen of trajecten soms op verschillende manieren benoemen.

Van de 202 waren er uiteindelijk 178 bruikbaar voor de analyse (dubbele cases, dubbel bsn-nummer, 19 plannen zowel bij eerste meting als bij tweede meting gestuurd). Hiervan konden er 168 aan het Competensys bestand gekoppeld worden (de overige zijn foutjes in het koppelnummer en BSN-nummers die wél in de ondersteuningsplannen maar niet in het bestand van Competensys voorkomen.

Het uiteindelijke bestand

De analyse in dit rapport zijn gebaseerd op een bestand met (1) 331 diagnoses en (2) 178/168 ondersteuningsplannen.

De rechte tellingen over doelen en instrumenten zijn gebaseerd op 178 plannen. Voor de vragen waarbij info uit Competensys wordt gekoppeld met info uit de plannen vielen er nog tien uit, dan gaat het om 168 plannen.

Colofon

Onderzoek

De klantreis voor statushouders
in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde.
Tweede tussenrapport, juni 2020

Auteurs

Auke Witkamp, Wenda Doff

Met medewerking van

Eva Möller

Omslagillustratie

Danièle Knirim

Website

www.verwonderzoek.nl

verw
onder

onder
zoek