



VERSNELDE PARTICIPATIE EN INTEGRATIE VAN VLUCHTELINGEN: DE AMSTERDAMSE AANPAK

Aangepaste beleidstheorie



- KENNISPRODUCT -

Auteurs

Adriaan Oostveen MSc

Dr. Jeanine Klaver

Amsterdam, 20 december 2017

Publicatienr.

© 2018 RegioPlan, Onderzoek uitgevoerd met een subsidie van ZonMw in het kader van het programma Vakkundig aan het Werk 'Kennisontwikkeling interventies gericht op vergunninghouders', in samenwerking met de gemeente Amsterdam.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aangepaste beleidstheorie

1

1 Beleidstheorie Amsterdamse aanpak statushouders

1.1 Inleiding

ZonMw heeft in het kader van het onderzoeksprogramma ‘*Vakkundig aan het werk*’ subsidie beschikbaar gesteld voor kennisinstellingen en gemeenten om onderzoek uit te voeren en kennis te ontwikkelen over effectieve aanpakken in gemeenten gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van vluchtelingen. Onderzoeksbureau Regioplan heeft in samenwerking met de gemeente Amsterdam een subsidie gekregen om de Amsterdamse aanpak om vluchtelingen¹ versneld te laten participeren en integreren te onderzoeken. De kern van deze aanpak is om vluchtelingen in een zo vroeg mogelijk stadium intensief te begeleiden naar werk of opleiding. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de opzet en uitwerking van de Amsterdamse aanpak, de behaalde resultaten en effectiviteit van de aanpak voor verschillende groepen, en de werkzame bestanddelen en relevante contextfactoren.

In een eerste deelrapport van dit onderzoek, verschenen in juni 2017, is de werkwijze van de Amsterdamse aanpak omschreven evenals de achterliggende beleidstheorie (dat wil zeggen de veronderstelde werking en mechanismen).² De beleidstheorie bestaat uit tien CMO-schema’s waarin Context, Mechanisme en Outcome zijn beschreven. Deze beleidstheorie is op een later moment besproken in een expertmeeting³ met een aantal experts⁴ op het gebied van re-integratie en arbeidstoeleiding van vluchtelingen. Daarin is gevraagd in hoeverre de beleidstheorie duidelijk omschreven is, of de veronderstelde relaties in hun ogen plausibel zijn en of er mogelijk nog relevante factoren in ontbreken. Naar aanleiding van deze expertmeeting is de beleidstheorie op enkele punten aangepast. In dit kennisproduct is deze aangepaste beleidstheorie weergegeven.

Gelijktijdig met dit kennisproduct is in januari 2018 het tweede deelrapport gepubliceerd, wat inzicht biedt in de mate waarin de Amsterdamse aanpak in de praktijk zo wordt uitgevoerd als beoogd, en in de eerste ervaringen van professionals en vluchtelingen met de aanpak. In de toekomst zullen nog een derde deelrapportage en een eindrapportage verschijnen. Hierin wordt respectievelijk gekeken naar de kwantitatieve resultaten van de aanpak en naar welke factoren bijdragen aan de gevonden resultaten.

1.2 Beleidstheorie

Om de duurzame integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt en in de Amsterdamse samenleving te bevorderen, wordt al tijdens de wachttijd in het azc gestart met de begeleiding door de gemeente en worden vluchtelingen in de eerste maanden intensief begeleid naar de arbeidsmarkt waarbij inburgering en re-integratie parallel worden ingezet. Uit de geraadpleegde beleidstukken en gesprekken met betrokkenen komen de volgende elementen naar voren die de kern van de nieuwe Amsterdamse aanpak vormen, te weten:

1. Snelle activering vanuit het azc (vroegtijdig ingrijpen): al in de azc-fase worden competenties, vaardigheden en belemmeringen van vluchteling in kaart gebracht (via een assessment) en start de begeleiding naar werk vanuit de gemeente.
2. Intensieve begeleiding: vluchtelingen worden in de eerste maanden na vestiging in Amsterdam intensief begeleid vanuit één team met gespecialiseerde medewerkers (team Entree), door één vaste contactpersoon (dedicated klantmanager); vanuit één team is aandacht voor inkomen, wonen en re-integratie/activering. Daarnaast is sprake van afstemming tussen klantmanagers en

¹ Wij gebruiken in deze rapportage de term vluchtelingen in plaats van de ook veelgebruikte termen statushouders of vergunninghouders. Deze term verwijst (net als de term statushouders of vergunninghouders) naar asielmigranten met een (tijdelijke) verblijfsvergunning.

² Klaver, J.F.I., Oostveen, A.A. (2017). *Versnelde participatie en Integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Deelrapport 1: werkwijze en beleidstheorie*. Amsterdam: Regioplan.

³ Deze expertmeeting is in samenwerking met Movisie en het Verwey-Jonker Instituut georganiseerd, die ook met behulp van het programma ‘Vakkundig aan het werk’ onderzoek doen naar de arbeidstoeleiding van statushouders.

⁴ De deelnemende experts waren Ferko Bodnar (Ministerie van Buitenlandse Zaken), Luuk Mallee (Regioplan), Jaco Dagevos (SCP/EUR), Sarah Heilmann (EUR), Tesseltje de Lange (UvA), Vivian Vijn (UAF), Priscilla van der Vegte (UAF), Henk Nijhuis (Vluchtelingenwerk).

- maatschappelijke begeleiding: de klantmanagers en maatschappelijke begeleiding werken vanuit één locatie nauw met elkaar samen bij de begeleiding van vluchtelingen.
3. **Parallele aanpak:** uitvoering van de Participatiewet en de inburgeringsplicht vinden gelijktijdig plaats. Het uitgangspunt daarbij is de kortste weg naar werk of opleiding: iedere vluchteling die kan werken of een opleiding kan volgen, wordt actief begeleid naar betaald werk of een opleiding (naar vermogen).
 4. **Maatwerk:** voor iedere vluchteling wordt een individueel plan van aanpak opgesteld voor een optimale aansluiting tussen participatiedoel en competenties.
 5. **Extra ondersteuning bij taal en bij oriëntatie:** vluchtelingen hebben baat bij extra ondersteuning rondom taal (door middel van een Taalboost en begeleiding bij keuze inburgeringscursus) en bij oriëntatie op de Amsterdamse samenleving (door middel van het TOV-programma) voor een succesvolle (arbeidsmarkt)integratie.

Een belangrijk element uit de aanpak is daarnaast de nauwe samenwerking met werkgevers. Dit element wordt niet apart op effectiviteit onderzocht, maar wordt als context meegenomen voor het onderzoek naar de resultaten en effectiviteit van de aanpak.

Conform de aanpak voor verklarende evaluatie van Pater, Sligte & Van Eck (2012)⁵ zijn op basis van veronderstellingen in de beleidstheorie schema's van causale ketens opgesteld aan de hand van zogenoemde CMO-configuraties. Met behulp van deze schema's wordt inzichtelijk gemaakt wat de veronderstelde causaliteit is tussen de problemen, mechanismen, uitkomsten en invloed van de interventies daarop.

Deze paragraaf beschrijft voor elk van de vijf kernelementen van de Amsterdamse aanpak de bijbehorende CMO-configuraties. Elk CMO-schema bestaat uit een probleemketen en interventieketen.

1. Snelle activering vanuit azc

Het inzetten op vroege activering vanuit het azc heeft op twee manieren een veronderstelde meerwaarde voor de re-integratie van vluchtelingen, namelijk door de vluchteling zelf direct te activeren en door als klantmanager vroeg inzicht te hebben in diens doelen en competenties.

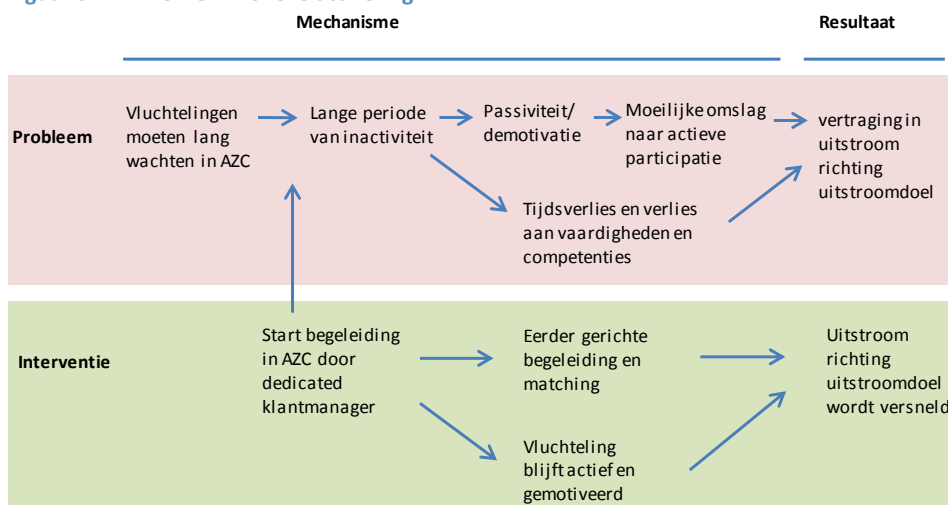
Snelle activering

Probleem: voorheen maakten vluchtelingen een lange periode van inactiviteit door in de azc-fase. Dit leidde tot vertraging, doordat nog geen concrete doelen werden geformuleerd en nog geen gerichte stappen werden ondernomen richting arbeidsinpassing. Daarnaast worden in de azc-fase veel bureaucratische zaken rondom de vluchteling geregeld zonder dat de vluchteling zelf in staat is om aan de toekomst te werken. Daardoor kan deze periode van inactiviteit op langere termijn leiden tot demotivatie en passiviteit bij de vluchteling, waardoor activering op een later moment minder kans op succes had.

Interventie: door de vluchteling al in de azc-fase begeleiding te bieden door een klantmanager, start het proces van doeloriëntatie eerder. Samen verkent men de toekomstmogelijkheden voor de vluchteling in Nederland, stelt men realistische doelen en ambities vast en kan alvast begonnen worden hier gerichte stappen naar te zetten. Dit biedt de vluchteling perspectief. Ook het proces van taalverwerving kan alvast in gang worden gezet, omdat de klantmanager kan adviseren bij het kiezen van een taalaanbieder en een korte intensieve taaltraining kan inzetten (de Taalboost). Dit alles levert tijdswinst op. Daarnaast wordt de vluchteling al in een vroeg stadium gestimuleerd om zelf stappen te zetten richting de arbeidsmarkt, waarmee men in de 'actieve modus' komt te staan. Impliciet worden hiermee ook de waarde en het belang van werk of opleiding benadrukt. Omdat de vluchteling tijdens de azc-fase nog geen uitkering ontvangt, heeft deze nog geen verplichting tot re-integratie. Er wordt in de begeleiding dus ingezet op stimuleren en motiveren door de klantmanager.

⁵ Pater, C., H. Sligte & E. van Eck (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Kohnstamm Instituut: Amsterdam.

Figuur 3.1 CMO 1 – Snelle activering

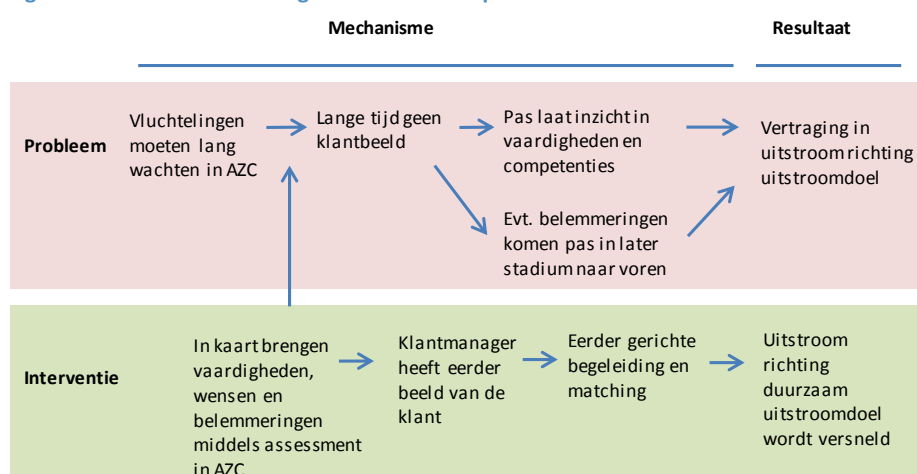


Vroeg inzicht in de competenties en belemmeringen

Probleem: zoals omschreven maakten vluchtelingen een lange periode van inactiviteit door in de azc-fase. Deze periode leidde tot tijdsverlies, doordat nog geen gerichte stappen werden ondernomen richting arbeidsinpassing.

Interventie: door al tijdens het verblijf in het azc een assessment af te nemen bij de vluchteling, verkrijgt de klantmanager al in een vroeg stadium inzicht in de vaardigheden, wensen en belemmeringen van de vluchteling. Hierdoor kan de klantmanager snel beginnen met het vormgeven van het re-integratietraject door gericht instrumenten in te zetten en alvast de mogelijkheden te verkennen voor matching naar werk of opleiding in de toekomst. Ook is beter zicht op passende en duurzame uitstroomdoelen voor de lange termijn, aansluitend op de vaardigheden van de vluchteling. Vragen over het mentaal welbevinden van de vluchteling worden door de GGD bekeken, en indien er indicaties van problematiek aanwezig zijn (bijvoorbeeld trauma's) wordt de vluchteling doorverwezen. Vroeg inzicht levert zodoende tijdswinst op in het re-integratieproces en leidt tot meer duurzame plaatsingen.

Figuur 3.2 CMO 2 – Vroeg inzicht in de competenties



2. Intensieve begeleiding in eerste maanden na vestiging

De intensieve begeleiding die wordt geboden door team Entree draagt via verschillende mechanismen bij aan de duurzame integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt:

- ondersteunen, stimuleren en motiveren;
- introductie bij de werkgever;
- gecoördineerde ondersteuning.

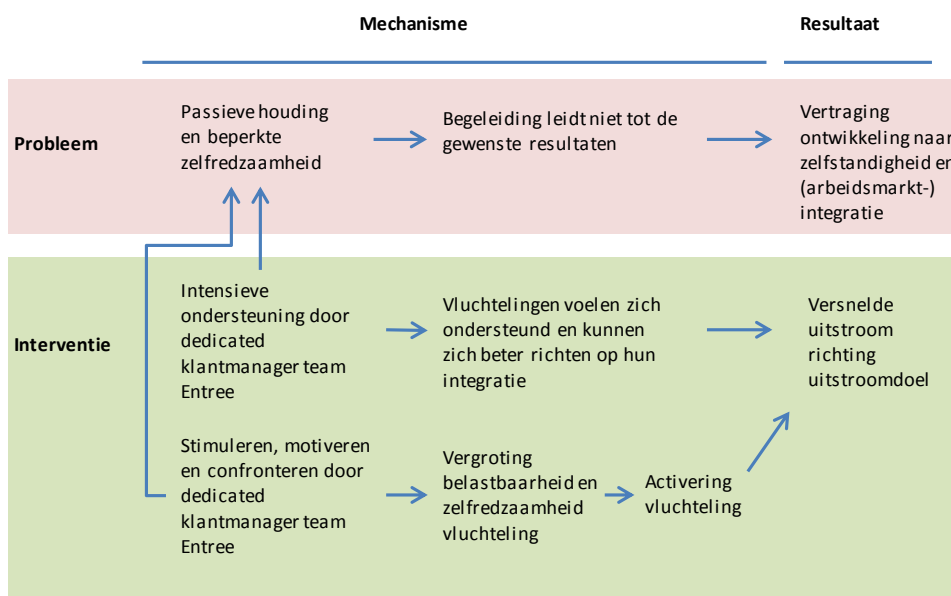
Ondersteunen, stimuleren en motiveren

Probleem: tijdens en na de vestiging in Amsterdam komt er veel op vluchtelingen af. Zo moeten ze verhuizen, zich oriënteren op de stad, het land en de cultuur leren kennen, inburgeren, zich de taal eigen maken, een uitkering aanvragen en aan hun re-integratie werken. Bij een deel van de vluchtelingen spelen ook belemmeringen een rol, zoals spanning en onzekerheid omtrent gezinshereniging en traumatische ervaringen uit het verleden, waardoor men minder belastbaar is. aannemen.. Dit alles kan zich uiten in een passieve houding en beperkte zelfredzaamheid. Omdat motivatie en flexibiliteit erg belangrijk zijn voor het slagen van inspanningen gericht op re-integratie, wordt de kans op succesvolle arbeids-toeleiding kleiner.

Interventie: tijdens de eerste maanden na de vestiging krijgt de vluchteling intensieve begeleiding van de klantmanager. Dit draagt op twee manieren bij aan de re-integratie:

1. De klantmanager ondersteunt de vluchteling bij de diverse problemen en uitdagingen waar deze mee te maken heeft. Door samen een plan van aanpak op te stellen met duidelijke acties, helpt de klantmanager om het overzicht te bewaren en te prioriteren. De klantmanager heeft een relatief lage caseload, waardoor er meer ruimte is om maatwerk te leveren. Er vinden regelmatig gesprekken plaats en tussentijds is er ruimte om de voortgang te monitoren en individuele ondersteuning te bieden. De klantmanager is zo in staat om de vluchteling te ondersteunen en waar nodig te ontzorgen. Dit gebeurt in samenspraak met de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk.
2. De klantmanager van team Entree stimuleert de motivatie en het zelfvertrouwen door een combinatie van stimuleren, motiveren en confronteren. Soms moet de klantmanager de vluchteling een 'reality check' geven, door te benadrukken wat de kaders zijn en wat er van de vluchteling verwacht wordt (bijvoorbeeld de prioriteit op 'de kortste weg naar werk of opleiding'). Daarnaast past de klantmanager taakgerichte hulpverlening toe, wat bestaat uit een combinatie van ondersteunen (door taken uit handen te nemen) en motiveren en stimuleren (door taken aan de vluchteling te geven). Hiermee wordt afhankelijk van de belastbaarheid van de vluchteling de zelfredzaamheid stapsgewijs vergroot. Dit mechanisme heeft samenvattend tot doel om de vluchteling te activeren. Dit is dus nadrukkelijk iets anders dan het ondersteunen en ontzorgen zoals hiervoor genoemd.

Figuur 3.3 CMO 3 – Ondersteunen, stimuleren en motiveren

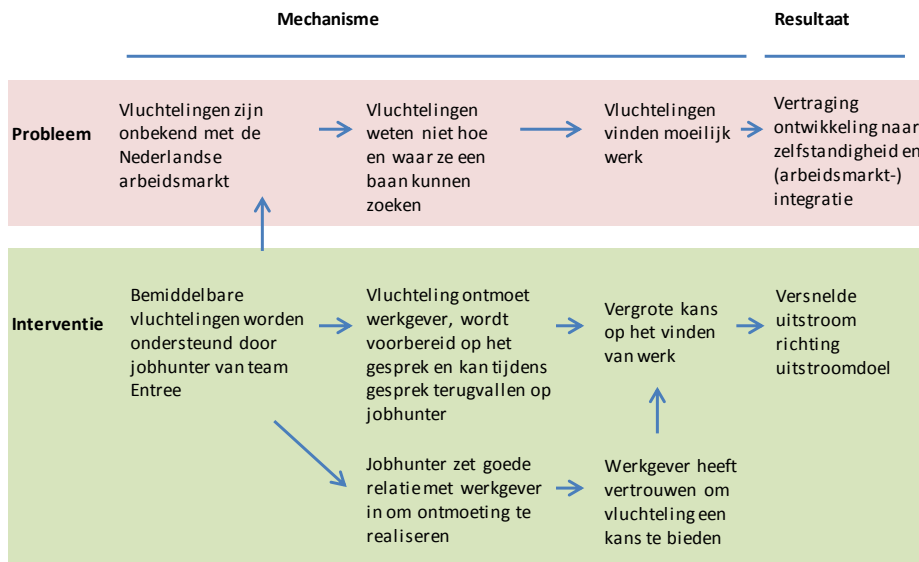


Introductie bij de werkgever

Probleem: doordat vluchtelingen niet bekend zijn met de Nederlandse arbeidsmarkt en een beperkt netwerk hebben, zijn zij vaak niet zelfstandig in staat om werk te vinden, dit terwijl ze in veel gevallen wel in staat zijn om te werken. Bij gebrek aan hulp bij het zoeken naar werk blijven vluchtelingen onnodig lang aan de kant staan.

Interventie: binnen team Entree zijn er naast de klantmanagers ook jobhunters, die de vluchtelingen die bemiddelbaar zijn bemiddelen naar werk. Deze jobhunter heeft een eigen netwerk van werkgevers en stelt de vluchteling zo snel mogelijk voor aan een potentiële werkgever. De jobhunter bereidt de vluchteling voor op het gesprek, is aanwezig bij het sollicitatiegesprek en ondersteunt werkgever en vluchteling om tot een duurzame plaatsing te komen.

Figuur 3.4 CMO 4 – Introductie bij de werkgever

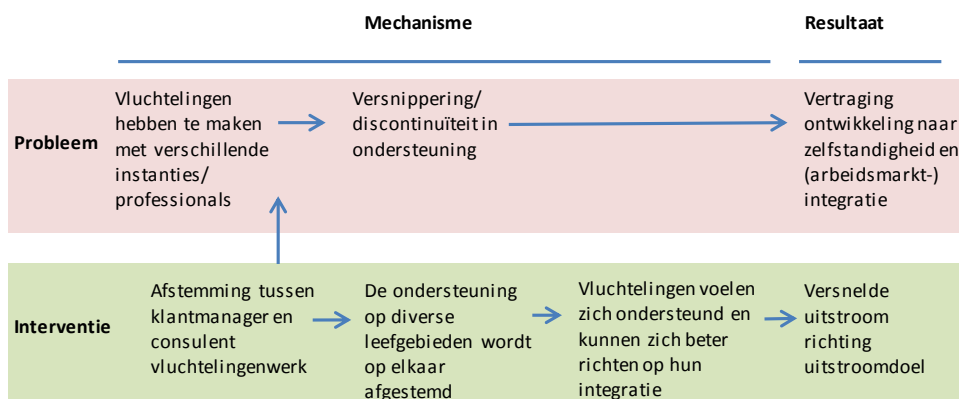


Gecoördineerde ondersteuning

Probleem: vluchtelingen hebben na hun vestiging in Nederland met vele verschillende instanties te maken die hen op verschillende leefgebieden ondersteunen. Wanneer deze instanties langs elkaar heen werken, kan de vluchteling conflicterende signalen ontvangen en kunnen bepaalde problemen die mogelijk dezelfde onderliggende oorzaak hebben niet in samenhang worden opgelost. Versnippering in het aanbod van ondersteuning leidt ook tot inefficiëntie, omdat de uitvoerders hierdoor potentieel nuttige ondersteuningsmiddelen over het hoofd kunnen zien.

Interventie: door verschillende ondersteunende professionals, zoals die van VluchtelingenWerk en team Entree, samen te laten werken, kan de ondersteuning verbeterd worden. De professionals houden elkaar op de hoogte van relevante ontwikkelingen en eventuele belemmeringen, en pakken deze in overleg en in samenhang aan. Voor de vluchteling is duidelijk wat er verwacht wordt en welke stappen worden ondernomen richting re-integratie.

Figuur 3.5 CMO 5 – Gecoördineerde ondersteuning

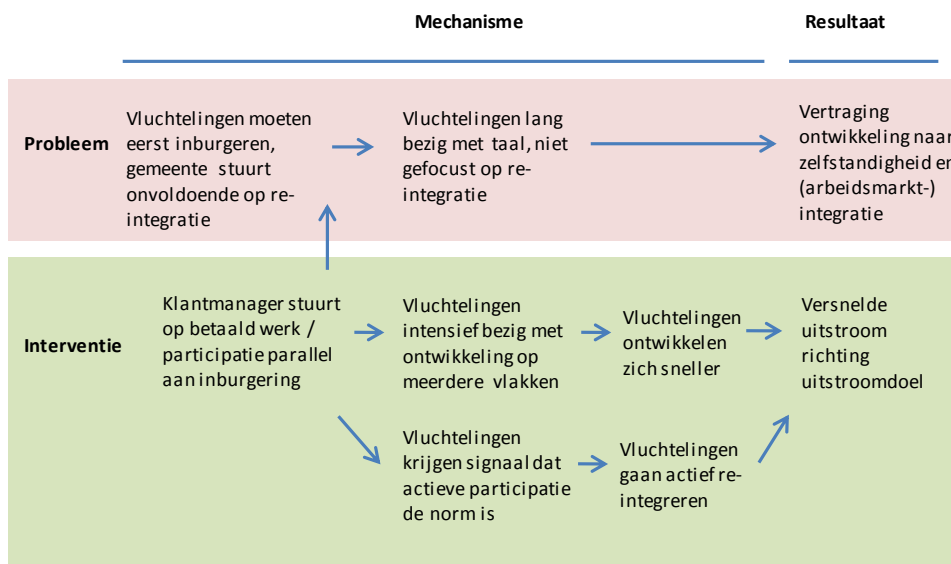


3. Parallele aanpak

Probleem: na vestiging in Nederland zijn vluchtelingen verplicht om in te burgeren door binnen drie jaar een inburgeringsexamen of een staatsexamen Nederlands als Tweede Taal te behalen. Indien de gemeente niet gelijktijdig actief stuurt op re-integratie op de arbeidsmarkt, is de vluchteling hier minder op gefocust en treedt er vertraging op in het proces van re-integratie.

Interventie: door een parallelle aanpak te hanteren, gaat de vluchteling gelijktijdig aan de slag met inburgering en re-integratie. Dit zorgt er ten eerste voor dat de vluchteling zich tegelijk op meerdere vlakken ontwikkelt, wat zorgt voor een snellere ontwikkeling. Ook geldt dat de activiteiten elkaar kunnen versterken; zo wordt de taalverwerving versneld wanneer men de geleerde Nederlandse taal direct kan toepassen op de werkvloer. Ten tweede zorgt de parallelle aanpak ervoor dat de vluchteling vanaf het begin gericht is op het vinden van werk of een opleiding. Gecombineerd maakt dit dat de parallelle aanpak tijds winst oplevert voor het proces van re-integratie.

Figuur 3.6 CMO 6 – Parallele aanpak

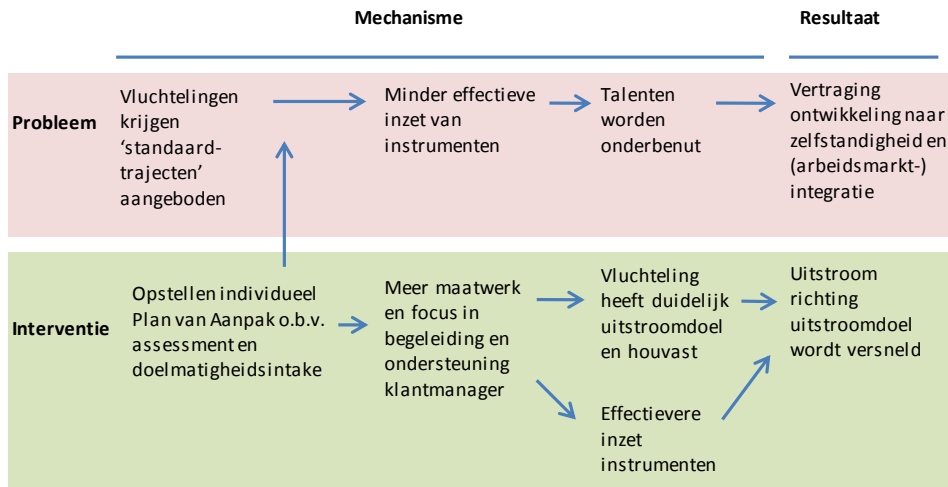


4. Maatwerk via een individueel plan van aanpak

Probleem: de groep vluchtelingen is een zeer diverse groep. De vluchtelingen komen uit cultureel zeer verschillende landen (vooral Syrië en Eritrea), zijn zowel hoog-, midden als laagopgeleid en zowel jong als oud. Ook de mate waarin ze te maken hebben met diverse belemmeringen zoals de (psychische) gezondheid varieert. Dat betekent dat het pad dat moet worden afgelegd richting participatie op de arbeidsmarkt varieert van persoon tot persoon; sommigen kunnen relatief snel aan het werk en anderen hebben meer ondersteuning nodig. Wanneer zij allemaal een 'one size fits all'-traject doorlopen, zal dit in veel gevallen niet aansluiten op hun talenten en ambities en is het proces van re-integratie minder succesvol.

Interventie: binnen de Amsterdamse aanpak beschikt men over een breed scala aan mogelijke instrumenten en trajecten dat kan worden ingezet. De klantmanagers hebben een lage caseload, veel handelingsvrijheid en zijn flexibel in het bieden van ad-hoc ondersteuning. Dit alles helpt om de vluchteling ondersteuning op maat te bieden naar werk of opleiding, afhankelijk van de talenten, ambities en mogelijke belemmeringen, wat de kans op succesvolle re-integratie vergroot. Doordat al in de azc-fase de competenties en de ambities van de vluchtelingen in kaart worden gebracht, kan verder vroeg begonnen worden met het opstellen van een traject op maat. Dit leidt tot effectieve inzet van re-integratie-instrumenten.

Figuur 3.7 CMO 7 – Maatwerk via een individueel plan van aanpak



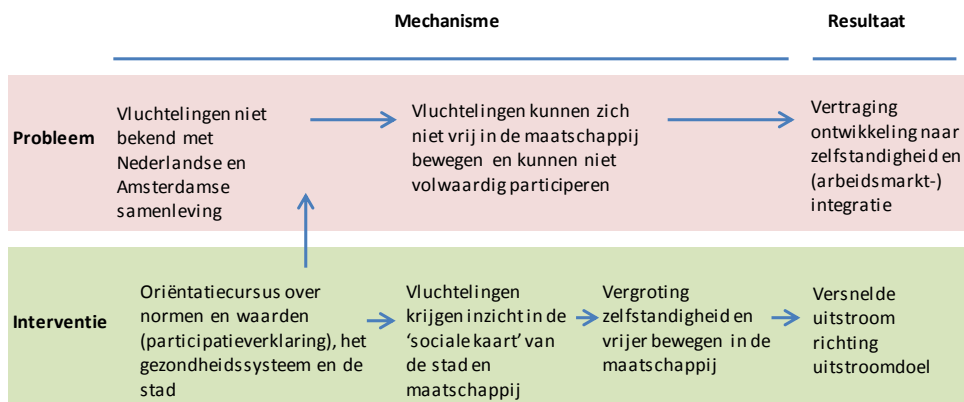
5. Ondersteuning bij taal en bij oriëntatie

Oriëntatie op de stad en samenleving

Probleem: wanneer vluchtelingen in Amsterdam komen, zijn ze nog onbekend met de Nederlandse cultuur, maatschappij en voorzieningen, waardoor ze zich nog niet vrij in de samenleving kunnen bewegen en niet volwaardig kunnen participeren. Men weet bijvoorbeeld de huisarts of apotheek niet te vinden, of weet online niet de weg te vinden naar belangrijke informatie. Dit is een obstakel voor de ontwikkeling van zelfredzaamheid. Ook voor de taalverwerving is het belangrijk dat men deelneemt aan het maatschappelijk verkeer.

Interventie: daarom heeft de gemeente Amsterdam de cursus 'Taal en Oriëntatie Vluchtelingen' (TOV) ontwikkeld. Dit is een verplichte cursus van twee tot vier weken die alle vluchtelingen doorlopen, met als doel hun een globale oriëntatie te bieden op de maatschappij en de stad. Hierdoor kan de vluchteling zich vrijer bewegen in de Nederlandse samenleving en worden de zelfredzaamheid en het zelfvertrouwen vergroot. Er is in de cursus ook aandacht voor sociale omgangsvormen in verschillende situaties zoals op het werk, en het zichzelf presenteren. Hiermee wordt in brede zin een betere basis gelegd voor maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie, waarop in de verdere begeleiding door team Entree wordt voortgebouwd.

Figuur 3.8 CMO 8 – Oriëntatie op de stad en samenleving



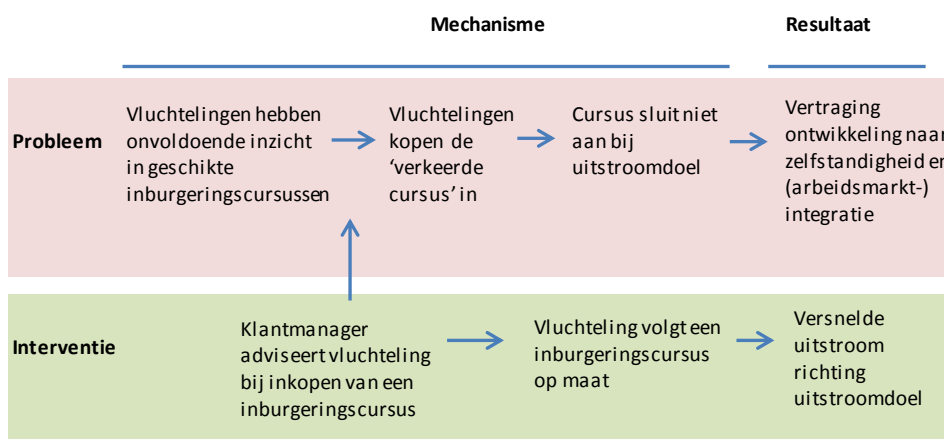
Stimuleren succesvolle inburgering

Probleem: na vestiging in Nederland zijn vluchtelingen verplicht om in te burgeren door binnen drie jaar een inburgeringsexamen of een staatsexamen Nederlands als Tweede Taal te behalen. De vluchteling heeft zelf de verantwoordelijkheid om een aanbieder te selecteren en zich in te schrijven voor een cursus. De gemeente heeft hierover geen directe zeggenschap. Vaak is de vluchteling echter onvoldoende geïnformeerd om een optimale keuze te maken uit het aanbod aan inburgeringscursussen. Zo kiezen

veel vluchtelingen voor een cursus gericht op een laag niveau (A2), terwijl een hoger taalniveau wellicht beter aansluit bij de ambities op werkgebied. Ook kan de cursus een belemmering vormen voor re-integratie, wanneer de cursussen moeilijk te combineren zijn met het werk of de opleiding.

Interventie: de gemeente biedt de vluchteling advies bij het maken van hun keuze voor een taalaanbieder. Daarnaast heeft men afspraken gemaakt met een groot aantal taalaanbieders in Amsterdam om ervoor te zorgen dat de cursussen flexibel gecombineerd kunnen worden met (vrijwilligers)werk. Daardoor wordt voorkomen dat inburgering en taalverwerving een belemmering vormen voor re-integratie.

Figuur 3.9 CMO 9 – Stimuleren succesvolle inburgering

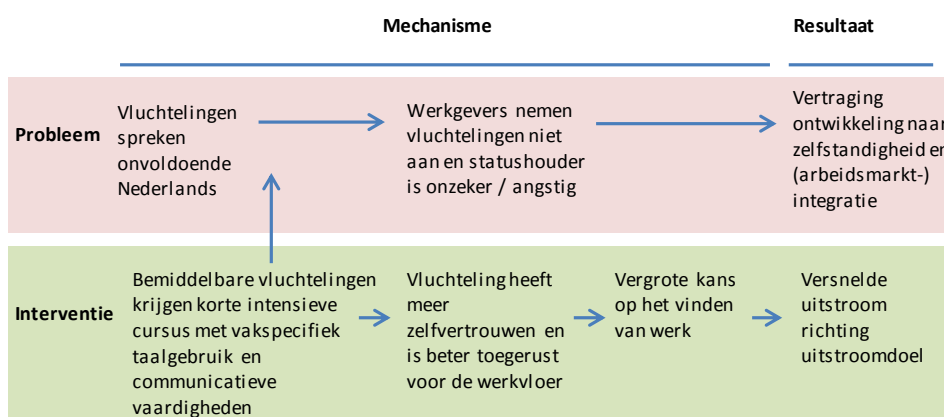


Ontwikkelen taalvaardigheid

Probleem: bij aankomst in Nederland spreken de vluchtelingen nog geen Nederlands. Het leren van de taal is een langdurig proces, terwijl werkgevers taalbeheersing en communicatie en belangrijke voorwaarde vinden om vluchtelingen in dienst te nemen. Tegelijkertijd is de vluchteling door de beperkte taalvaardigheid onzeker en ontbreekt het zelfvertrouwen om zichzelf goed te presenteren aan de werkgever. Het niet spreken van de taal vormt dus op de korte termijn een barrière voor arbeidsparticipatie.

Interventie: het doel van het team Entree is om vluchtelingen via de kortste weg naar werk te begeleiden. Het is niet mogelijk om vluchtelingen in korte tijd de Nederlandse taal te laten leren, maar met een kort en intensief taaltraject gericht op een specifieke opleiding- of branche kan snelle vooruitgang geboekt worden. In het intensieve taaltraject is zowel aandacht voor vakspecifiek taalgebruik als voor presentatie- en gespreksvaardigheden. Hiermee kunnen vluchtelingen zichzelf beter redden in een sollicitatiegesprek en op de werkvloer, wat de motivatie en het zelfvertrouwen versterkt. Samen met de toegenomen taalvaardigheid kan dit voor de werkgever de benodigde prikkel bieden om de vluchteling in dienst te nemen.

Figuur 3.10 CMO 10 – Ontwikkelen taalvaardigheid





REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl