

Eindrapportage

Onderzoek naar de maatschappelijke begeleiding van statushouders in Putten



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

17 mei 2018

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie, gemeente Putten

Contact

Jasper Sterrenburg, j.sterrenburg@aef.nl

Jolien van der Vegt, j.vandervegt@aef.nl

Referentie

PR08

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Onderzoeksvraag	4
1.3 Uitvoering onderzoek	5
1.4 Leeswijzer.....	5
2 Kaderstelling en beleid	7
3 Uitvoering	9
4 Doelmatigheid en effectiviteit	13
5 Vooruitblik	16
6 Conclusies	19
6.1 Bewust beperkte kaderstelling en sturing vanuit de gemeente	19
6.2 Uitvoering schoot tekort door gebrek aan regie.....	20
6.3 Weinig aandacht voor doelmatigheid en effectiviteit	21
7 Advies	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Vanaf halverwege 2015 heeft Nederland te maken met een verhoogde instroom van vluchtelingen. Om deze instroom landelijk op te kunnen vangen, is er 27 november 2015 een bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom gesloten. Hierin is afgesproken dat gemeenten hun rol in de maatschappelijke begeleiding van statushouders uitbreiden naar praktische hulp, hulp bij de start van inburgering en stimuleren dat statushouders participeren in de Nederlandse samenleving.

De gemeente Putten heeft de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding van statushouders sinds 2016 bij stichting Present belegd. Eind 2017 heeft stichting Present aangegeven hiermee te willen stoppen per 1 januari 2018. De gemeente is hierop een nieuwe opzet gestart als tijdelijke oplossing voor 1 tot 1,5 jaar. Daarvoor is een nieuwe coördinator aangetrokken en heeft de Stichting Welzijn Putten (SWP) een rol gekregen in de uitvoering van de taken. In opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Putten is er onderzoek gedaan naar de wijze waarop sinds 2016 de maatschappelijke begeleiding plaatsvindt en hoe dat in de komende periode kan worden verbeterd.

1.2 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe verloopt de maatschappelijke begeleiding en integratie van statushouders in de gemeente Putten en in hoeverre gebeurt dat op een doelmatige en doeltreffende manier?

Het onderzoek omvat alleen de maatschappelijke begeleiding van statushouders, niet de huisvesting, gedurende de periode van 1 januari 2016 – 1 januari 2018. Daarbij heeft de rekenkamercommissie in afstemming met de gemeenteraad van Putten de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Heeft de gemeente specifiek beleid ontwikkeld t.a.v. integratie en participatie van statushouders? Thema's zijn: taal, werk, onderwijs, inburgering en vrijwilligerswerk.
2. Is geformuleerd wat de gemeente als maatschappelijke integratie ziet en wanneer de maatschappelijke integratie als geslaagd wordt beschouwd?
3. Met welke organisaties heeft de gemeente te maken, en welke afwegingen zijn genomen bij de keuze voor deze organisatie?
4. Welke afspraken zijn er gemaakt met deze organisaties en wordt het beleid uitgevoerd overeenkomstig de afspraken?

5. Hoe vond de monitoring en evaluatie op de geformuleerde doelen plaats? Welke effecten heeft het gemeentelijk beleid tot nu toe gehad op de nieuwkomers en de vrijwilligers en kan dit worden uitgevoerd door een kleine vrijwilligersorganisatie?
6. Hoe doelmatig heeft de gemeente gewerkt, welke kosten zijn gemaakt en verhouden deze zich tot het budget? Is er zicht op de besteding van de middelen?
7. Hoe vindt de begeleiding en integratie van statushouders in de regiogemeenten plaats? Wat kan Putten hier van leren?
8. Welke meetbare voorwaarden moeten worden opgenomen bij een nieuwe aanbesteding op dit beleidsterrein?

Er is voor gekozen om in deelvraag 7 toe te voegen dat er ook bij gemeenten buiten de regio, maar met een vergelijkbare taakstelling voor de huisvesting van statushouders, input wordt opgehaald. De regiogemeenten hebben allen een soortgelijke opdracht gegeven aan VluchtelingenWerk voor de uitvoering van de taken. In gemeenten buiten de regio Noord-Veluwe is de uitvoering op een andere manier georganiseerd. Dat kan nieuwe inzichten opleveren voor de maatschappelijke begeleiding in Putten in de toekomst.

1.3 Uitvoering onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd tussen eind januari en eind maart 2018. Het vond plaats aan de hand van diverse interviews, een documentenanalyse, een bijeenkomst met de Raadscommissie Samenleving en door input op te halen uit andere gemeenten.

Interviews

In samenspraak met de opdrachtgever is een respondentenlijst vastgesteld en zijn er interviews gehouden met contactpersonen van de gemeente Putten (zowel ambtelijk als bestuurlijk), Stichting Present, VluchtelingenWerk, Stichting Welzijn Putten en Humanitas.

Documentenanalyse

De onderzoekers hebben allereerst de relevante raadsstukken ontvangen, waaronder raadsinformatiebrieven, schriftelijke raadvragen en raadscommissieverslagen. Daarnaast zijn ambtelijke documenten over de maatschappelijke begeleiding benut voor de analyse en is er gebruik gemaakt van jaarverslagen en voortgangsrapportages van stichting Present.

Bijeenkomst met de Raadscommissie

Op dinsdag 20 februari 2018 was er een werksessie met de leden van de Raadscommissie Samenleving van de gemeente Putten over dit onderzoek.

Input uit andere gemeenten

Daarnaast zijn twee gemeenten benaderd die vanaf 2016 een vergelijkbare taakstelling voor de opvang van statushouders kennen: Voorschoten en Weststellingwerf. Ook is input voor de toekomstige organisatie van maatschappelijke begeleiding opgedaan in twee gemeenten in de regio: Nijkerk en Nunspeet. Er is gesproken met de betrokken ambtenaren over hoe de maatschappelijke begeleiding is vormgegeven en wat de ervaringen van de gemeente zijn met die werkwijze.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is zo opgebouwd dat de onderzoeksresultaten zijn verwerkt in vier hoofdstukken waarin ook de deelvragen worden beantwoord.

Andersson Elffers Felix

Hoofdstuk 2 gaat in op de kaderstelling en het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd. In **hoofdstuk 3** worden de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en de gemaakte afspraken met de uitvoeringsorganisaties geanalyseerd. In **hoofdstuk 4** staat de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid en de uitvoering centraal. **Hoofdstuk 5** biedt een vooruitblik met de input en good practices vanuit andere gemeenten die zijn geïnterviewd. Vervolgens wordt in **hoofdstuk 6** het antwoord op de hoofdvraag gegeven in de conclusies. In het laatste **hoofdstuk, 7**, wordt een vijftal aanbevelingen gedaan voor de toekomstige maatschappelijke begeleiding in Putten.

2 Kaderstelling en beleid

Vraag 1:

Heeft de gemeente specifiek beleid ontwikkeld t.a.v. integratie en participatie van statushouders?

Ontwikkeling van beleidskaders ingegeven door de toename van statushouders

Vanaf 2015 nam de toestroom van statushouders in Nederland fors toe. Dat was het moment dat er in Putten voor het eerst een kader op papier is gezet voor de integratie van statushouders in de gemeente (Kaders in verband Maatschappelijke Begeleiding Statushouders). Dit kader is specifiek opgesteld en gebruikt voor de opdrachtverstrekking van de maatschappelijke begeleiding aan een externe organisatie per 2016. Er is geen beleidsvisie op de integratie en participatie van statushouders op papier uitgewerkt.

Het kader bevat doelstellingen ten aanzien van 1) participatie en 2) re-integratie:

1. Doelstelling is om alle statushouders die zich in Putten vestigen in te laten burgeren en in de Puttense en Nederlandse samenleving naar vermogen te laten integreren.
2. Re-integratie richting zelfstandig verwerven van inkomen is het doel.

Daarnaast staan er drie onderdelen van maatschappelijke begeleiding benoemd in het kader:

1. **Informatie en Advies.** Vragen op het gebied van inburgering, materiële rechtspositie of de Vreemdelingenwet, Wet inburgering die direct of indirect betrekking hebben op de doelgroepvluchtelingen en andere nieuwkomers.
2. **Vestiging.** Nieuwe inwoners ondersteunen bij de huisvesting in de gemeente. Het gaat om het praktisch wegwijs maken van statushouders in de gemeente. Ligging van supermarkten, huisartsenpraktijk, medisch centrum, sportverenigingen e.d.
3. **Zelfredzaamheid.** Ervoor zorgdragen dat statushouders zelfstandig hun weg kunnen vinden in de gemeente en zelf hun zaken kunnen regelen. De statushouders zijn inmiddels gevestigd in de gemeente maar moeten nu leren zelf zaken te regelen. Denk hierbij aan doorbetaling van vaste lasten, het (opnieuw) leren omgaan met hun geld, het zelf maken van afspraken (bijvoorbeeld huisarts of gemeente) e.d. Kennis van de Nederlandse taal en samenleving is hier onderdeel van.

Behoeftte aan meer sturing op de invulling van maatschappelijke begeleiding

In 2016 is volgens de gemeente bewust weinig inhoudelijke koers meegegeven aan de betrokken organisaties. Het idee erachter was dat zij daarmee meer ruimte zouden ervaren om te innoveren en de maatschappelijke begeleiding passend bij de gemeenschap in Putten, uit te voeren. Er is niet verder gespecificeerd in het kader of een beleidsvisie hoe de maatschappelijke begeleiding zich verhoudt tot onderwijs, (vrijwilligers)werk en inburgering.

Gevraagd naar het huidige beleid geven betrokkenen aan dat zelfredzaamheid nog steeds een van de belangrijkste doelen van maatschappelijke begeleiding is. De statushouders 'zoveel mogelijk op eigen benen te laten staan': laten integreren in de Puttense samenleving, begeleiden naar (vrijwilligers)werk en anders een zinvolle dagbesteding. Dit is overigens niet verwerkt in een beleidsdocument.

Wel geeft de gemeente in de gesprekken aan dat ze meer wil sturen op de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding dan voorheen. Dat doet onder meer met het stappenplan dat momenteel door de nieuwe coördinator wordt opgesteld en ingaat op de verwachtingen van vrijwilligers, hun betrokkenheid en rol bij de begeleiding van statushouders. Het plan is bedoeld om vrijwilligers meer richting te geven bij de uitvoering. De coördinator zal hier op gaan sturen. Zo komt er bijvoorbeeld in te staan dat vrijwilligers maximaal vijf á zes maanden betrokken blijven bij statushouders. Het is nog onduidelijk hoe de statushouders die langer ondersteuning nodig hebben, worden begeleid.

Vraag 2:
Is geformuleerd wat de gemeente als maatschappelijke integratie ziet en wanneer dit als geslaagd wordt beschouwd?

Weinig aandacht in beleidskader voor resultaat maatschappelijke begeleiding

Aanvullend op de eerdergenoemde doelstellingen geeft de gemeente in de gesprekken aan de maatschappelijke begeleiding geslaagd te vinden als de statushouders ‘arbeidsmarktrijp’ zijn en de burgers in Putten ‘statushouderrijp’.

Daarmee wordt ten eerste bedoeld dat de statushouder binnen de inburgeringstermijn voldoende geïntegreerd is om (vrijwilligers)werk uit te gaan voeren. De gemeente heeft dit resultaat in 2016 gekoppeld aan de stand en voortgang van statushouders op de participatieladder. In de offerte van Stichting Present is daarover opgenomen dat statushouders op trede 3 (deelname georganiseerde activiteiten) of 4 (onbetaald werk) van de ladder komen. Gaandeweg is dit instrument losgelaten, maar het beoogde resultaat is hetzelfde gebleven.

Met ‘statushouderrijp’ bedoelt de gemeente dat ze de integratie geslaagd vindt als er voldoende draagvlak en betrokkenheid is van bewoners in de verschillende wijken en dorpen in Putten. Zodat de (toekomstige) burens van statushouders positief staan tegenover de komst van statushouders en hen thuis laten voelen, aldus een respondent van de gemeente. Ook dit zou een resultaat moeten zijn van de inspanningen door Stichting Present.

In het document Kaders in verband Maatschappelijke Begeleiding Statushouders beschrijft de gemeente dat zij alleen wil sturen op het eindresultaat: ‘Inhoud en innovatie moet voorop worden gesteld en maatschappelijke doelstellingen moeten centraal staan. Met andere woorden: we bepalen het inhoudelijk (eind)resultaat maar schrijven niet voor hoe dit moet worden bereikt.’ Wat het eindresultaat moet zijn, is echter niet verwoord in het kader, anders dan de eerdergenoemde doelen voor participatie en re-integratie.

Betrokken organisaties willen in gesprek over te bereiken doelen

In de opdrachtbrief van de gemeente aan Stichting Present staat evenmin vermeld wat het beoogde resultaat van de begeleiding is. De stichting heeft in haar offerte aan de gemeente eind 2015, andersom wel een overzicht opgenomen met op te leveren producten en bijbehorende resultaten. Zo moet de maatschappelijke begeleiding (door coaching, begeleiding en spreekuur) opleveren dat de statushouder ‘zelfredzaam is over alle basiszaken in Putten (huis- en tandarts, school, winkels, verenigingen en activiteiten)’. Ook kan de statushouder ‘zijn eigen financiën, post en administratie beheren’.

In de huidige constructie voor maatschappelijke begeleiding gaat er vooral aandacht uit naar (continuïteit in) het werven en coördineren van de vrijwilligers. De betrokken organisaties hebben gezamenlijk nog geen gesprek gehad met de gemeente of concrete afspraken gemaakt over wanneer de maatschappelijke begeleiding van statushouders in Putten geslaagd is. Er is wel behoefte aan een dergelijk gesprek bij betrokkenen, en ook om dat juist met elkaar in plaats van bilateraal met de gemeente te voeren. Overigens leeft in de raadscommissie eveneens het gevoel dat een inhoudelijk gesprek nodig is over wát het beoogde resultaat van inburgering, begeleiding en integratie zou moeten zijn.

3 Uitvoering

Vraag 3:

Met welke organisatie(s) heeft de gemeente te maken, en welke afwegingen zijn genomen bij de keuze voor deze organisatie(s)?

Innovatie, budget en lokale verbinding doorslaggevend in keuze voor Stichting Present

De verhoogde instroom van statushouders vanaf halverwege 2015 zorgde ervoor dat de gemeenten Putten de uitvoering van maatschappelijke begeleiding anders moest gaan organiseren. Daarvoor deed de gemeente veel uitvoerend werk zelf. Ze had daarbij volgens de betrokken ambtenaren een informele, pragmatische insteek. Daarbij was er alleen specifieke ondersteuning vanuit Humanitas (financieel), Vluchtelingenwerk (gezinshereniging) en Stichting Present (af en toe inzet van vrijwilligers). Dat was vanaf 2015 niet meer toereikend.

Na verschillende gesprekken met de betrokken organisaties heeft de gemeente een kader opgesteld voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in Putten. Daarin vraagt ze expliciet een offerte 'waarin de innovatieve werkwijzen zijn ontwikkeld om Vluchtelingen te kunnen ondersteunen bij hun hulpvraag'. In gesprek geeft de gemeente aan dat ook het budget en de verbinding met de lokale, Puttense samenleving hebben meegespeeld. Deze criteria zijn niet als zodanig terug te vinden in het offerteverzoek (Kaders in verband Maatschappelijke Begeleiding Statushouders).

Op basis hiervan heeft Stichting Present per januari 2016 tot en met december 2017 de uitvoering van maatschappelijke begeleiding op zich genomen. Dit was wezenlijk anders dan wat Stichting Present daarvoor deed; eenmalige of kortdurende ondersteuning bieden aan inwoners die hulp nodig hebben. Echter werd de stichting al incidenteel ingeschakeld door de sociale dienst van de gemeente bij ondersteuning van statushouders. Daarop heeft de gemeente Stichting Present gevraagd of zij de volledige uitvoering van de maatschappelijke begeleiding op zich wilde nemen. De gemeente vond de stichting goed lokaal verankerd.

Overigens is de betrokkenheid van de gemeenteraad hierbij beperkt. Het genoemde kader is op verzoek van de Raad besproken in de Raadscommissie Samenleving op 22 maart 2016, ruim na de opdrachtverstrekking aan Stichting Present. Volgens het verslag van die vergadering geeft de wethouder aan 'er niet aan gedacht te hebben om eerst met de commissie de kaders te bespreken'. Er is toen alsnog gesproken over de rol van Present, de prijs-kwaliteitverhouding, kosten van maatschappelijke begeleiding, duur van begeleiding, juridische begeleiding, integratie, huisvesting, taakstelling en de monitoring.

Huidige constructie gericht op continuïteit, rust en meer grip

In de keuze voor de huidige organisatie van maatschappelijke begeleiding geeft de gemeente aan dat vooral rust, overzicht en continuïteit creëren doorslaggevend zijn. Innovatie is op dit moment minder van belang. Om die reden is heeft de gemeente per januari 2018 zelf een coördinator in dienst genomen om de vrijwilligers te coördineren en begeleiden en grip op de situatie te krijgen. Deze coördinator werkt samen met Stichting Welzijn Putten (SWP) aan de werving van vrijwilligers voor de begeleiding van statushouders. Humanitas blijft verantwoordelijk voor financiële en administratieve begeleiding.

SWP is een organisatie die al betrokken was bij werving van vrijwilligers voor welzijnswerk in Putten en zodoende al een relatie met de gemeente had. Voor de begeleiding van statushouders is een nieuwe werving gestart. SWP en de coördinator doen gezamenlijk de screening van vrijwilligers en de coördinator voert startgesprekken met vrijwilligers. SWP is mede betrokken bij het uitkeren van de vergoedingen en declaraties aan vrijwilligers.

De inkomens- en werkconsulenten van de gemeente Putten maken bij binnenkomst van de statushouders afspraken over de te zetten stappen in re-integratie van de statushouder (in een persoonlijk plan van aanpak) zoals toeleiding naar vrijwilligerswerk. Humanitas helpt statushouders met hun financiën en administratie via individuele begeleiding en door inloopspreekuren, het 'financieel café' in samenwerking met SWP en Stimenz. Daarnaast zetten vrijwilligers van Humanitas zich in voor gezinsherenigingen. Op dit moment is nog onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de gezinshereniging.

Vraag 4:

Welke afspraken zijn er gemaakt met deze organisaties en wordt het beleid uitgevoerd overeenkomstig de afspraken?

Offerte Stichting Present bepalend voor afspraken over de uitvoering

In de opdrachtbrief van de gemeente aan Stichting Present zijn de voorwaarden beschreven voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Het meest richtinggevend voor de uitvoering is echter de offerte (december 2015) die de stichting zelf heeft opgesteld en aangepast is na overleg met de gemeente.

Zo is in de offerte beschreven dat de gemeente Stichting Present vraagt om 'opvang, coördinatie en perspectief te bieden aan statushouders met een permanente vergunning'. In deze dienstverlening onderscheidt de stichting vier producten:

1. Maatschappelijke begeleiding
2. Sociale participatie
3. Begeleiden naar vrijwilligerswerk
4. Begeleiden en ondersteunen van de vrijwilligers.

Er wordt per product toegelicht met welke diensten (activiteiten zoals spreekuur, fietslessen en intervisie met vrijwilligers) de bijbehorende resultaten worden geboekt. De statushouder zal op basis van de bovenstaande producten:

1. Zelfredzaam zijn over alle basiszaken in Putten (zoals school, arts, winkels) en zijn eigen financiën, post en administratie beheren.
2. Een sociaal netwerk in Putten hebben en de Nederlandse gebruiken over cultuur, normen en waarden kennen.
3. Zijn of haar mogelijkheden kennen om zich in Putten e.o. in te zetten.

Voor de vrijwilligers geldt dat zij:

4. Verbonden blijven, hun inzet als positief ervaren, elkaar ondersteunen en een kern van vrijwilligers de coördinator van Present ondersteunt.

Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het beschikbare budget per statushouder, de monitoring en het aantal statushouders dat Stichting Present begeleidt. In aanvulling op de offerte schrijft de wethouder in de opdrachtbrief een aantal voorwaarden, waaronder:

- Stichting Present wordt het aanspreekpunt voor de gemeente Putten met betrekking tot maatschappelijke begeleiding van statushouders.
- Present is verantwoordelijk voor de juridische begeleiding van Statushouders. Dit maakt onderdeel uit van de offerte.

Andersson Elffers Felix

Er zijn geen aparte afspraken op papier gezet tussen de gemeente en Humanitas over de uitvoering van de financiële en administratieve begeleiding.

Scherpe afspraken in 2016 over de re-integratie van statushouders

Stichting Present benadrukt in haar offerte dat de gemeente eindverantwoordelijk blijft voor een goede opvang en integratie van statushouders en alleen de uitvoering ervan belegd is bij Present. Dat betekent onder meer dat begeleiding naar (vrijwilligers)werk in samenwerking met de jobcoach van de gemeente wordt opgepakt. Present kan daarbij advies bieden op welke wijze een statushouder zijn of haar mogelijkheden kan benutten, schrijft de stichting.

Doelstelling is dat de dienstverlening van Present ervoor zorgt dat een statushouder op trede 3 of 4 van de participatieladder komt. Ook de gemeente benadrukt in de opdrachtbrief aan Present dat re-integratie van de statushouder onderdeel uitmaakt van het traject en zo spoedig mogelijk na huisvesting in Putten moet worden ingezet door Stichting Present.

Gaandeweg het contract wordt de participatieladder als instrument echter losgelaten, geeft de gemeente aan. Het bleek onvoldoende geschikt om de voortgang van statushouders zichtbaar te maken. Er is geen alternatief afgesproken om de uitvoering en voortgang in kaart te brengen.

Geen wijziging in afspraken, ondanks knelpunten in de uitvoering

Stichting Present en de gemeente hadden regelmatig contact over praktische zaken en om alle statushouders door te nemen. Hoewel het contract daar ruimte voor gaf, zijn er gaandeweg geen wijzigingen in aangebracht. Volgens de stichting was het zoeken voor beide partijen om de precieze inhoud van het contract helder te krijgen en op welke punten dat gewijzigd zou moeten worden. De gemeente geeft aan grotendeels tevreden te zijn over de wijze waarop Stichting Present de maatschappelijke begeleiding heeft uitgevoerd. Alleen op 'kleine' punten heeft de gemeente mondeling om aanpassingen gevraagd in de uitvoering.

Dat betreft in eerste instantie de gezinshereniging van statushouders, een ingewikkeld en juridisch traject. Hierover was volgens de gemeente mondeling afgesproken dat Stichting Present dit elders zou inkopen. Dit is niet gebeurd, de stichting heeft uiteindelijk een lokaal advocatenkantoor om hulp gevraagd. Verder heeft de gemeente Present gevraagd om een onkostenvergoeding uit te keren aan vrijwilligers. Dat is niet gebeurd.

Voor de stichting bleek het beschikbare budget van € 1.000,- per statushouder ontoereikend. In de praktijk werd er meer uitgegeven en moesten ook andere inkomstenbronnen worden aangeboord. Ook dit is aan bod gekomen in gesprekken met de gemeente, maar is er – ondanks verhoging van het budget vanuit het Rijk, namelijk tot € 2370 per statushouder – geen extra geld beschikbaar gesteld voor Present. Wel heeft de gemeente bijgedragen aan de kosten van de juridische begeleiding.

Noodzaak tot nieuwe afspraken over de uitvoering

In september 2017 heeft Stichting Present in gesprek met de gemeente aangegeven de maatschappelijke begeleiding niet meer te kunnen uitvoeren, zoals afgesproken in het contract. Dat heeft niet geleid tot een nieuw of aangepast contract met Present. De uitvoering is deels overgegaan naar een coördinator bij de gemeente en de werving van vrijwilligers naar SWP. Ook is SWP gevraagd onder meer de onkostenvergoedingen van vrijwilligers te regelen. De precieze afspraken over deze uitvoering moeten nog worden vormgegeven door de gemeente in een contract of overeenkomst met SWP.

Andersson Elffers Felix

De coördinator is vanaf januari 2018 gestart met de werving en coördinatie van vrijwilligers. Tot dusver gaat dat volgens alle betrokkenen goed, er zijn voldoende vrijwilligers geworven sinds januari 2018 om de huidige statushouders in de gemeente op te kunnen vangen. In principe worden er twee vrijwilligers aan een statushouder gekoppeld, zodat ze achtervang kunnen zijn voor elkaar en kunnen afwisselen in de nodige ondersteuning. In de praktijk is de coördinator zelf ook bezig met zaken waar vrijwilligers niet uit komen of niet aan toe komen, zoals het vinden van een geschikte huisarts en school. Daarnaast is ze altijd aanwezig bij het eerste bezoek van de vrijwilliger aan de statushouder(s). Voor de uitvoering van deze taken is - ook gezien de nog in te lopen achterstand - zeer beperkte tijd beschikbaar volgens meerdere betrokkenen.

In het najaar 2017 is de maatschappelijke begeleiding niet meer (volledig) uitgevoerd door Present. Dat is voor een groot deel opgevangen door vrijwilligers van Humanitas. Maar het zorgde er ook voor dat niet alle statushouders een individueel 'plan van aanpak' hebben gekregen op basis waarvan hun begeleiding en integratie start. De coördinator is deze achterstand nu aan het inlopen. Humanitas zet zich ondertussen nog steeds in voor gezinshereniging.

Deze tijdelijke constructie is wel besproken tussen gemeente en betrokken organisaties, maar nog niet omgezet in heldere afspraken die op papier zijn gezet. Dit zorgt voor (mogelijke) onduidelijkheid over de precieze opdracht, verwachtingen over en weer en zelfs over de duur van deze constructie.

4 Doelmatigheid en effectiviteit

Vraag 5:

Hoe vond de monitoring en evaluatie op de geformuleerde doelen plaats?

Welke effecten heeft het gemeentelijk beleid tot nu toe gehad op de nieuwkomers en de vrijwilligers en kan dit worden uitgevoerd door een kleine vrijwilligersorganisatie?

Monitoring en evaluatie slechts beperkt mogelijk

In de offerte van Stichting Present staat beschreven: 'tijdens de maatschappelijke begeleiding monitoren we met de statushouder en de vrijwilliger de zelfredzaamheid. Dat doen we op de thema's huisvesting, financiën, kennis over gezondheidszorg en reguliere instanties, juridische status, opleiding en (vrijwilligers) werk.'

Present zou halfjaarlijks een voortgangsrapportage aan de gemeente opleveren, voorafgaand aan de betaling van de volgende termijn. De wethouder heeft vervolgens toegezegd deze rapportages ter kennisname naar de Raadscommissie Samenleving te sturen. In de praktijk zijn er twee voortgangsrapportages opgeleverd (eerste en tweede helft 2016), waarvan de eerste in april 2017 naar de Raad is gestuurd. Daarbij wordt in de Raadsbrief opgemerkt dat de indicatoren uit het contract zijn opgenomen in de rapportage en Stichting Present zodoende aan het contract voldoet. Ook staat toegelicht dat de participatieladder niet meer als indicator in de monitoring wordt gebruikt.

Echter is niet uit de voortgangsrapportage af te leiden of de geformuleerde doelen, zoals zelfredzaamheid op basiszaken in Putten en het beheer van de eigen administratie, zijn gehaald. De rapportage beschrijft bij deze indicator vooral het aantal statushouders in Putten, hun leeftijd en land van herkomst. Ook moeten de gemeente en Present eind 2016 nog een model ontwikkelen voor individuele 'trajectplannen' voor statushouders. Daarmee is de monitoring van individuele voortgang 'op papier' tot dat moment nog niet goed mogelijk. Stichting Present heeft onvoldoende budget om een registratietool aan te schaffen.

Overigens heeft de gemeente met de huidige betrokken organisaties ook nog geen afspraken gemaakt over de precieze monitoring van de voortgang op – mondeling – afgesproken doelen. Desgevraagd wordt door de gemeente aangegeven dat het om een beperkt aantal mensen gaat en het format voor monitoring nog moet worden bedacht. Voor de gemeente is vooral relevant een totaalbeeld te krijgen van deze groep, hun thuissituatie, het traject op school en eventuele doorstroommogelijkheden.

Vanuit goede bedoelingen hard gewerkt om statushouders te helpen

Er is hard gewerkt door medewerkers en vrijwilligers van Stichting Present om statushouders goed op te vangen, geven alle betrokkenen aan. Ondanks dat dit niet in het contract was vastgelegd, vroegen ook statushouders die gehuisvest waren vóór 2016 nog aandacht van Present. Daarnaast ervoer Present dat statushouders langer en intensiever begeleiding nodig hadden, dan vooraf was ingeschat. Ook dat vroeg veel van de betrokken vrijwilligers en medewerkers.

Tegelijkertijd moest de stichting op sommige fronten nog pionieren en het wiel zelf uitvinden. De stichting kwam niet meer toe aan haar 'andere taken' sinds ze zich met statushouders

Andersson Elffers Felix

bezig hield en alle vrijwilligers van Present waren daar volop mee bezig. Vrijwilligers raakten persoonlijk betrokken, soms ook bevriend, met statushouders en waren langdurig bezig met de begeleiding. Voor statushouders was er in de periode lang niet altijd een helder perspectief waarin ze toewerkten naar meer zelfredzaamheid en op termijn zonder begeleiding kunnen functioneren. Op die manier was ook voor vrijwilligers onduidelijk wat er van ze verwacht werd in de begeleiding en voor welke termijn. Andersom was de inzet, expertise op dit terrein en de aanpak van vrijwilligers verschillend. Dat kwam de algemene professionaliteit niet altijd ten goede.

Maatschappelijke begeleiding statushouders was een te grote opdracht voor Present

In haar tweede voortgangsrapportage meldt Stichting Present al een aantal knelpunten die erop wijzen dat de voortgang en uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in het geding komen, onder andere:

- De begeleiding van Eritreeërs verloopt moeizaam.
- De inzet van bestaande vrijwilligers en werving van nieuwe vrijwilligers wordt lastiger

Medewerkers en vrijwilligers van Stichting Present waren gewend om te worden ingeschakeld voor (eenmalige) tijdelijke ondersteuning, zoals het opknappen van een woning. De stichting had bij aanvang in 2016 beperkte ervaring met het begeleiden van statushouders, vrijwilligers hielpen een handje, dronken een kop koffie en zorgden ervoor dat een statushouder zich thuis kon voelen. Deze opdracht, van (juridische) begeleiding tot re-integratie, zorgde ervoor dat de hele stichting werd opgeslokt door de begeleiding van statushouders. Diverse betrokkenen geven aan dat dit uitsluitend kon bij de gratie van de enorme inzet van vrijwilligers en andere betrokken organisaties, zoals Humanitas.

Gemeente had meer regie kunnen nemen volgens betrokken organisaties

Hoewel de gemeente over het algemeen tevreden was en is over de inzet van Present, deed ze er volgens alle betrokkenen geen goed aan om de volledige uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en re-integratie daar te beleggen. Beter was het geweest om meerdere organisaties in te schakelen en taken te verdelen, zodat niet alleen de inzet maar ook professionaliteit en continuïteit beter geborgd was.

Bovendien geven respondenten aan dat de gemeente in de maatschappelijke begeleiding weinig de regierol heeft opgepakt. Als voorbeeld wordt genoemd dat de gemeente wel betrokken partijen bijeenbracht, maar niet de koers uitzette voor samenwerking en rolverdeling tussen deze partijen. Zo bleven vragen onbeantwoord als: welke organisaties komen wanneer in het integratietraject aan bod, en hoe volgen we de individuele statushouders goed?

Vraag 6:

Hoe doelmatig heeft de gemeente gewerkt, welke kosten zijn gemaakt en verhoudt deze zich tot het budget? Is er zicht op de besteding van de middelen?

Gemaakte kosten hoger dan beschikbaar gestelde budget

In de opdrachtbrief aan Stichting Present schrijft de gemeente dat:

- De gemeente betaalt vooraf per half jaar en Present verantwoordt achteraf per half jaar.
- De verantwoordingsrapportage van Present (eens per half jaar) is tijdig binnen voordat een vervolgbetaling plaatsvindt.

Hiermee heeft de gemeente een betalingssysteem gekoppeld aan de voortgang(srapportage). De rapportages die zijn opgeleverd door Stichting Present gaan niet in op de gemaakte kosten. Daarmee is niet vast te stellen hoe de gemaakte kosten zich verhoudt tot het budget dat de gemeente aan de stichting beschikbaar heeft gesteld, € 1.000,- per statushouder.

Andersson Elffers Felix

Wel is door diverse respondenten aangegeven dat de gemaakte kosten per statushouder (aanzienlijk) hoger waren dan het budget vanuit de gemeente, namelijk ongeveer € 1.500,- tot € 1.600,- per statushouder. Gezien de brede opdracht die de stichting van de gemeente kreeg, van coördinatie en opleiden vrijwilligers tot de re-integratie van statushouders, lijkt het initieel beschikbaar gestelde budget onrealistisch, geven betrokkenen aan.

De gemeente heeft de mogelijkheid benut om van het Rijk extra budget te ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders: € 2.370,- in plaats van € 1.000,- per statushouder. Zij heeft dat ontvangen voor alle statushouders van 18 jaar en ouder, tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deze verhoging is ingegaan per 2016 en inmiddels structureel gemaakt. Een deel ervan is naar de bekostiging van Stichting Present gegaan, die € 1.000,- per statushouder heeft ontvangen, ongeacht de leeftijd van de statushouder. Het is niet bekend waar het overige deel aan is besteed.

5 Vooruitblik

Vraag 7:

Op welke wijze vindt de begeleiding en integratie van statushouders in de regiogemeenten plaats? Wat kan Putten hier van leren?

Combinatie van professionaliteit en vrijwillige inzet sleutel voor succes in Nijkerk

In de gemeente Nijkerk is VluchtelingenWerk al jarenlang betrokken bij de maatschappelijke begeleiding van statushouders en goed bekend bij de lokale gemeenschap. Toen in 2016 de instroom toenam lag het voor de hand om dit zo te houden en hun opdracht werd door de gemeente uitgebreid met de uitvoering van het Participatieverklaringstraject (PVT). De maatschappelijke begeleiding is op die manier verbonden met het PVT voor statushouders.

VluchtelingenWerk (VW) werft de vrijwilligers die statushouders begeleiden zelf en biedt hen (verplicht minimaal twee dagen) training aan. Dit wordt uitgevoerd door een betaalde kracht van VW en de landelijke expertise van VW benut. Daarnaast is de lokale welzijnsorganisatie Sigma betrokken, die beschikt over een grote digitale vacaturebank voor vrijwilligers. Daarmee kunnen statushouders gemakkelijker doorstromen naar vrijwilligerswerk. Overigens blijkt dit, net als in veel andere gemeenten, in de praktijk lastig door de gebrekkige taalkennis van veel statushouders. De re-integratie van statushouders is verantwoordelijkheid van de gemeente, waarbij het team 'Leren en Werken' vinger aan de pols houdt en zorgt voor een werkplek zodra dat mogelijk is.

VW verzorgt de trajecten voor coaching en vestiging van statushouders. Dit heeft betrekking op de dagelijkse en praktische begeleiding en ondersteuning door vrijwilligers van VW, inclusief een wekelijks spreekuur voor specifieke vragen. Het PVT vindt plaats aan de hand van vier workshops over thema's als de Nederlandse en Nijkerkse geschiedenis, gewoonten en arbeidsmarkt. De ambtenaar geeft aan dat het budget voor de PVT en maatschappelijke begeleiding zo goed als gelijk was aan de gemaakte kosten in 2017.

Aansluiting op landelijke organisatie komt expertise ten goede in Voorschoten

De organisatie van maatschappelijke begeleiding in Voorschoten is ook in handen van VluchtelingenWerk. Het feit dat VW Voorschoten aangesloten is op de landelijke organisatie, draagt volgens de betrokken ambtenaar bij aan de professionaliteit van de organisatie. Ook is er om die reden continue juridische ondersteuning en inhoudelijke expertise voor de lokale vrijwilligers beschikbaar. Met workshops over de achtergrond van bepaalde doelgroepen kan bijvoorbeeld gericht ondersteuning worden geboden aan statushouders uit Eritrea.

De gemeente ziet nog een ander voordeel van de aansluiting op de landelijke organisatie van VluchtelingenWerk. Door het landelijke netwerk en de bekendheid van VW is het makkelijker om vrijwilligers aan te trekken en (grote) werkgevers te benaderen om zich in te zetten voor (vrijwilligers)werkplaatsen voor statushouders.

Naast VW is er een aantal kleinere organisaties betrokken bij specifieke onderdelen van de integratie. Zo verzorgt Stichting Leergeld zwemlessen voor kinderen van statushouders.

Verbinding tussen betrokken organisaties en leefgebieden cruciaal in Weststellingwerf

In de gemeente Weststellingwerf is ervoor gekozen de maatschappelijke begeleiding uit te besteden aan de welzijnsorganisatie Timpaan Welzijn. Deze organisatie is in meerdere Friese gemeenten actief en werkt zowel professionals (sociaal werkers) als vrijwilligers. Timpaan Welzijn is in Weststellingwerf onder meer betrokken bij jongerenwerk, ouderenwerk en mantelzorg. Hierdoor is de verbinding met lokale gemeenschap en ander welzijnswerk goed.

Dat wordt nog eens gestimuleerd door het Impulsprogramma, dat erop gericht is de activiteiten van betrokken organisaties, van de lokale wijkteams, Dienst & Bedrijf (re-integratiedienst) en de GGD tot VluchtelingenWerk, het ROC, lokale zwembad en de fietsbond, op elkaar af te stemmen. Daarmee beoogt de gemeente:

- Een sluitende aanpak voor participatie en re-integratie;
- Een netwerk te vormen van nonformele en formele organisaties dat zichzelf afstemt op een ononderbroken participatietraject voor statushouders;
- Het participatietraject door vrijwillige gezinscoaches en onder professionele aansturing en begeleiding te laten plaatsvinden.

Het programma onderscheidt een integrale aanpak op vier pijlers: participatie-onderwijs, gezondheid-vitaliteit, budgettering-financiën en opgroeien-opvoeden. De raad van Weststellingwerf heeft in maart 2017 de kaders voor het Impulsprogramma vastgesteld. Timpaan Welzijn levert de projectleider van het impulsprogramma. De stuurgroep van het programma bespreekt de voortgang en (tussen)evaluaties, op basis waarvan kan worden bijgestuurd. Ook in de stuurgroep is een brede afspiegeling door deelname van de wethouder, ambtelijke vertegenwoordiging, Timpaan en andere betrokken organisaties.

De gezinscoaches van Timpaan Welzijn begeleiden daarnaast de statushouders individueel op basis van een gezinsplan dat het perspectief voor ieder lid van het gezin op de korte en lange termijn weergeeft. Het doel is in alle huishoudens het hoogst haalbare, werk en economische zelfstandigheid. Of als dat niet realistisch blijkt, onderwijs en zinvolle dagbesteding.

Extra inzet en regie door gemeente Nunspeet op (arbeids)participatie statushouders

In Nunspeet is de gemeente zelf nauw betrokken en actief om de statushouders te begeleiden vanuit de bijstand naar een zinvolle dagbesteding, bij voorkeur werk. Het is ze op die manier gelukt tussen januari 2017 en februari 2018 42 (voormalig) statushouders uit te laten stromen, waarvan 18 naar werk. De overige groep is verhuisd of aan een studie begonnen.

De maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd door VluchtelingenWerk met het VIP-traject voor 18 maanden. De (vrijwillige) begeleiders van bieden brede ondersteuning, van hulp bij het kopen van de huisinrichting tot het aanvragen van huurtoeslag. Daarnaast biedt VW begeleiding bij gezinsherenigingen. De gemeente en VW hebben maandelijks overleg om individuele cases door te spreken, ook zijn ze allebei aanwezig bij de sleuteloverdracht voor de statushouders. VW is mede dankzij haar vestiging, goed bekend in de lokale gemeenschap.

Hoewel de toeleiding naar (vrijwilligers)werk ook in het VIP-traject van VW zit, is de gemeente zelf actief in de arbeidsbemiddeling van statushouders. Dat kan de gemeente goed uitvoeren via de coördinator van het vrijwilligerspunt en de jobcoach van de gemeente, die de lokale arbeidsmarkt goed kennen. Omdat taal vaak een knelpunt is bij de toeleiding naar werk is het behulpzaam dat ook het 'taalmaatje' servicepunt gevestigd is in het gemeentehuis. Tot slot gaat de gemeente het PVT ook zelf uitvoeren, in plaats van dit in te kopen bij VW.

Vraag 8:
Welke meetbare voorwaarden moeten worden opgenomen bij een nieuwe aanbesteding op dit beleidsterrein?

Mogelijke voorwaarden voor nieuwe aanbesteding maatschappelijke begeleiding

De geraadpleegde gemeenten geven diverse antwoorden op de vraag welke voorwaarden opgenomen waren in hun aanbesteding of subsidieverzoek voor de maatschappelijke begeleiding. Ook blijkt het lastig om de voorwaarden goed meetbaar of SMART te verwoorden. We kunnen wel een onderscheid maken in de onderdelen van de aanbesteding waar de voorwaarden betrekking op kunnen hebben:

1. Voorwaarden aan de visie op en doelen van maatschappelijke begeleiding
2. Voorwaarden aan samenwerking met of verhouding tot andere activiteiten voor statushouders
3. Voorwaarden aan de organisatie(s) en/of de medewerkers
4. Voorwaarden voor de wijze van uitvoering
5. Voorwaarden aan het 'op te leveren' resultaat
6. Voorwaarden aan de monitoring en evaluatie van de activiteiten
7. Voorwaarden aan het budget

De eerste categorie voorwaarden vraagt om een duidelijk visie van de gemeente zelf op maatschappelijke begeleiding, waar draagt dit aan bij en wanneer is de gemeente tevreden? Daarnaast is relevant hoe de begeleiding zich verhoudt tot andere (formele) activiteiten gericht op statushouders zoals het participatieverklaringstraject en taalcurssussen. Ook hieraan kunnen voorwaarden worden gekoppeld, denk aan de volgorde waarin deze zaken plaatsvinden. Of de verbinding met andere betrokken organisaties als BuurtzorgJong en GGD.

Voorwaarden aan de organisatie(s) en medewerkers kunnen in een aanbesteding worden verwerkt, bijvoorbeeld gericht op het professionele of juist vrijwillige karakter van een organisatie. Of de beschikbare expertise in de organisatie op thema's als gezinshereniging. Een andere mogelijkheid is de diverse onderdelen van de maatschappelijke begeleiding door de wijze van aanbesteding juist over een aantal organisaties te verdelen.

In alle gevallen is het cruciaal een nauwkeurige beschrijving van de opdracht te geven. Wat houdt de maatschappelijke begeleiding precies in en uit welke onderdelen bestaat dit? Wat verwachten we als gemeente bijvoorbeeld van het ontvangst? Valt daaronder hulp bij het inrichten van een huis?

Vervolgens kunnen aan de opdrachtoomschrijving eventueel (specifieke) voorwaarden aan gekoppeld worden. Hoe lang en intensief ziet de begeleiding eruit? En is dat alleen individueel of ook gericht op groepen? Moet er bijvoorbeeld voor ieder gezin/statushouder een aanspreekpunt zijn dat ook het contact onderhoudt met andere organisaties? Of is het juist nodig dat er per statushouders twee begeleiders beschikbaar zijn?

Een goede beschrijving van de maatschappelijke begeleiding maakt het ook makkelijker om concrete voorwaarden te stellen aan het te behalen resultaat. Na hoeveel tijd zou de statushouder moeten beschikken over een huisarts? Een school voor zijn of haar kinderen zijn gevonden? En wanneer zijn we tevreden over de 'integratie' in Putten als gemeenschap? De beantwoording van deze vragen kan leiden tot mogelijke voorwaarden aan het resultaat, maar ook als input voor de monitoring en evaluatie. Daarnaast kunnen er zaken als de frequentie, aard en wijze van monitoring en evaluatie worden opgenomen als voorwaarden. Tot slot kunnen er voorwaarden worden opgenomen met betrekking tot het budget en de wijze van financiering, bijvoorbeeld door dit te verbinden aan de tussentijdse evaluaties.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de informatie en analyse in de voorgaande hoofdstukken gebundeld. Daarmee kan een antwoord worden gegeven op hoofdvraag van het onderzoek:

Hoe verloopt de maatschappelijke begeleiding en integratie van statushouders in de gemeente Putten en in hoeverre gebeurt dat op een doelmatige en doeltreffende manier?

We onderscheiden hierin, op basis van de antwoorden op de deelvragen, drie onderdelen:

1. De kaders en het beleid voor maatschappelijke begeleiding
2. De uitvoering van de maatschappelijke begeleiding
3. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering

Ten slotte leveren deze antwoorden en de inspiratie vanuit andere (regio)gemeenten aanbevelingen op voor het toekomstig beleid en de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in Putten. Dit wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk.

6.1 Bewust beperkte kaderstelling en sturing vanuit de gemeente

Sinds 2016 is er in feite één document opgesteld door de gemeente dat wordt benut als kader voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Er bestaan geen visie- of beleidsdocumenten over de integratie van statushouders in Putten. Het kader (Kaders in verband Maatschappelijke Begeleiding Statushouders) is in 2015 opgesteld en gebruikt voor de opdrachtverstrekking en bevat doelstellingen ten aanzien van participatie en re-integratie.

Er is bewust weinig inhoudelijk ingevuld volgens de betrokken ambtenaren, zodat de organisatie die de maatschappelijke begeleiding uitvoert voldoende ruimte heeft voor lokale invulling en innovatie. De gemeente geeft aan te willen sturen op het eindresultaat, maar het proces daar naar toe open te laten. In het kader is echter beperkt geformuleerd wat het beoogde resultaat van de maatschappelijke begeleiding zou moeten zijn. In de offerte van Stichting Present wordt wel een aantal concrete resultaten benoemd, verbonden aan de in te zetten activiteiten en producten. Zo moet de dienstverlening van Present ertoe leiden dat statushouders op trede 3-4 van de participatieladder komen en kunnen deelnemen aan georganiseerde activiteiten of vrijwilligerswerk doen. Overigens is in een later stadium de participatieladder als instrument en beoogd resultaat weer losgelaten.

Verder ontbreekt in het gemeentelijk kader de relatie tussen de maatschappelijke begeleiding en andere onderdelen van de integratie, zoals het participatieverklaringstraject en de taal- en inburgeringslessen voor statushouders. Het kader geeft een beschrijving van de onderdelen van maatschappelijke begeleiding en de beschikbare financiering per statushouder. De bij statushouders betrokken organisaties in Putten geven aan dat zij behoefte hadden en hebben

aan een duidelijkere visie en een inhoudelijk kader vanuit de gemeente. Dat zou ook de relatie tussen de verschillende organisaties, hun rollen en hun gezamenlijke doelen kunnen verhelderen.

In de huidige constructie geeft de gemeente aan meer te sturen op de wijze waarop de maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd, onder andere door zelf een coördinator hiervoor aan te stellen. De coördinator stelt momenteel een (praktisch) plan van aanpak op waarin duidelijk wordt wat er van vrijwilligers wordt verwacht. Zo is het de bedoeling dat vanaf nu vrijwilligers nog maar maximaal vijf à zes maanden betrokken blijven bij een statushouder.

6.2 Uitvoering schoot tekort door gebrek aan regie

In 2016 en 2017 was de volledige uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in handen van Stichting Present Putten. Deze lokale stichting werd al vóór 2016 incidenteel door de sociale dienst van de gemeente gevraagd statushouders met hun vrijwilligers te ondersteunen. De stichting was opgericht om eenmalige of kortdurende ondersteuning te bieden en daarmee was de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders nieuw voor de stichting.

De reden dat de opdracht aan stichting Present werd verstrekt had volgens de gemeente te maken met twee elementen: de innovatie en de verbinding met de lokale gemeenschap die Present kon bieden. Dit stond niet als zodanig benoemd in het kader dat is gebruikt voor de opdrachtverstrekking. Ook is het kader pas in een laat stadium gedeeld en besproken met de raadscommissie Samenleving.

De offerte van de stichting was het meest richtinggevend voor ‘afspraken’ over de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Zo is daarin beschreven dat de gemeente Stichting Present vraagt om ‘opvang, coördinatie en perspectief te bieden aan statushouders’. Deze brede opdracht heeft de stichting uitgewerkt in diverse producten en activiteiten. Daarnaast staan er afspraken in de offerte over het beschikbare budget per statushouder, de monitoring en het aantal statushouders dat Stichting Present gaat begeleiden. In aanvulling op de offerte schrijft de wethouder in de opdrachtbrief een aantal voorwaarden, zoals dat Present (mede) verantwoordelijk is voor de juridische begeleiding van Statushouders.

Op het punt van re-integratie zijn ambitieuze doelstellingen geformuleerd: Present moet zo spoedig mogelijk na huisvesting in Putten starten met dienstverlening, die ertoe leidt dat een statushouder op trede 3 of 4 van de participatieladder komt. Dit blijkt in de praktijk moeilijk te bereiken en het instrument werd losgelaten.

Overigens zijn er geen (schriftelijke) afspraken tussen de gemeente en Present gewijzigd in de looptijd van het contract, hoewel het contract daar ruimte voor bood. Ook het beschikbare budget van € 1.000,- per statushouder bleef tot 2018 onveranderd, terwijl het budget voor Present ontoereikend was en andere inkomstenbronnen moesten worden aangeboord.

De gemeente geeft aan grotendeels tevreden te zijn over de wijze waarop Stichting Present de maatschappelijke begeleiding heeft uitgevoerd. Alleen op ‘kleine’ punten heeft de gemeente mondeling om aanpassingen gevraagd in de uitvoering: het borgen van juridische expertise bij gezinshereniging en de uitkering van onkostenvergoedingen aan vrijwilligers. Dat is beperkt of niet uitgevoerd door Present.

In de huidige organisatie van de maatschappelijke begeleiding vond de gemeente vooral rust, overzicht en continuïteit creëren doorslaggevend. De gemeente heeft daarom per 2018 zelf een coördinator aangenomen voor de vrijwilligers die statushouders begeleiden. Dit moet leiden tot meer grip op de situatie. De coördinator werkt samen met Stichting Welzijn Putten (SWP) aan de werving van vrijwilligers voor de begeleiding van statushouders. Dat gaat tot dusver goed. Humanitas blijft verantwoordelijk voor financiële en administratieve begeleiding. Afspraken over de uitvoering met deze organisaties zijn alleen mondeling gemaakt en (nog) niet op papier gezet.

6.3 Weinig aandacht voor doelmatigheid en effectiviteit

Bij de contractering van Present is afgesproken dat zij halfjaarlijks een voortgangsrapportage aan de gemeente oplevert, voorafgaand aan de betaling van de volgende termijn. Daarmee zou door de gemeente kunnen worden (bij)gestuurd op de behaalde resultaten. Er zijn sinds 2016 slechts twee voortgangsrapportages opgeleverd (eerste en tweede helft 2016), die pas in april 2017 naar de Raad zijn gestuurd. De gemeente geeft daarbij aan tevreden te zijn met de inhoud van de rapportages.

Uit de rapportages is echter niet af te leiden of de geformuleerde doelen zoals het kunnen beheren van eigen administratie, gehaald zijn. Er staat basale informatie over de statushouders in de rapportages. Bovendien moeten de gemeente en Present eind 2016 nog een model ontwikkelen voor individuele ‘trajectplannen’ voor statushouders. Daarmee is de monitoring van individuele voortgang ‘op papier’ tot dat moment nog niet goed mogelijk.

Gaandeweg ervoer Present dat statushouders langer en intensiever begeleiding nodig hadden, dan vooraf was ingeschat. Dat vroeg veel van betrokken vrijwilligers en medewerkers waardoor geen tijd meer was voor de ‘reguliere’ taken van de stichting. Tegelijkertijd was de inzet, expertise op dit terrein en de aanpak van vrijwilligers ondanks hun harde werk en goede bedoelingen, verschillend. Dat kwam de professionaliteit niet altijd ten goede.

In haar voortgangsrapportages meldt de stichting dan ook enkele knelpunten in de uitvoering. Zo blijkt het steeds lastiger om voldoende vrijwilligers te werven en is in het bijzonder de begeleiding van Eritrese statushouders heel complex. Ook de juridische aspecten van de gezinshereniging zorgen voor moeilijke situaties en vragen expertise, die Present zelf niet kan bieden. Dit kwam aan bod in de gesprekken die de medewerkers van de gemeente en stichting Present regelmatig hadden.

Hoewel de gemeente over het algemeen tevreden was over de inzet van Present, deed ze er volgens alle betrokkenen geen goed aan om de volledige uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en re-integratie daar te beleggen. Beter was het geweest om meerdere organisaties in te schakelen en taken te verdelen, zodat niet alleen de inzet maar ook professionaliteit en continuïteit beter geborgd was.

Ook bleek het budget van € 1000 per statushouder dat stichting Present ontving niet overeen te komen met het budget dat de gemeente uit het Rijk uitving, € 2370 per (volwassen) statushouder. Het is onbekend waaraan dit is besteed.

Ook met de huidige betrokken organisaties heeft de gemeente nog geen afspraken gemaakt over de precieze monitoring van de voortgang op – mondeling – afgesproken doelen.

7 Advies

De conclusies in de voorgaande hoofdstukken leiden tot vijf aanbevelingen. Daarbij dienen de gesprekken die zijn gevoerd met andere gemeenten (hoofdstuk 5) als input en ter inspiratie.

1. Start met de inhoudelijke visie, die wordt gedeeld door alle partners

De basis voor goede maatschappelijke begeleiding van statushouders is een heldere visie vanuit de gemeente op de integratie. Door dit te beschrijven is er ook voor andere organisaties en betrokken partners duidelijk wat er verstaan wordt onder integratie en maatschappelijke begeleiding. Eveneens dient de visie om de verbinding met andere beleidsterreinen te maken, zoals in de gemeente Weststellingwerf. Hoe ziet de gemeente de maatschappelijke begeleiding in relatie tot onderwijs en participatie? Daardoor weten ook andere organisaties hoe ze een steentje kunnen bijdragen aan de integratie van statushouders in de gemeente Putten. De visie is het startpunt voor afspraken hierover.

2. Formuleer heldere doelen en concrete resultaten

In aansluiting op de visie is het noodzakelijk vooraf duidelijk te zijn over de doelen en te bereiken resultaten van de maatschappelijke begeleiding. Wanneer kan men tevreden zijn? Ook dit is een vraag die de gemeente samen met betrokken organisaties kan bespreken en beantwoorden. Van belang is vooral dat er aan de doelen van maatschappelijke begeleiding concrete en realistische (sub)resultaten worden gekoppeld. Daarmee weten de uitvoerende organisaties waar naar toe te werken en de gemeente waarop te sturen.

3. Maak voor de uitvoering een combinatie van een professionele organisatie en een lokale (vrijwilligers)organisatie

Gezien de breedte en complexiteit van de maatschappelijke begeleiding is het aan te bevelen de uitvoering bij verschillende organisaties te beleggen. In die combinatie is minimaal een organisatie nodig die vanuit professionaliteit en expertise goed bekend is met de begeleiding van statushouders. Ook vanuit het oogpunt van (op dit moment lopende en te verwachten) gezinsherenigingen is juridische expertise en ervaring over deze trajecten in de uitvoering cruciaal. Afhankelijk van de Puttense visie op de maatschappelijke begeleiding is het goed denkbaar dat een lokale organisatie daaraan wordt gekoppeld voor het deel dat goed door vrijwilligers kan worden uitgevoerd.

4. Definieer duidelijke voorwaarden in de aanbesteding, onder meer over het budget, de uitvoering en verantwoording

Het grootste deel van de afspraken over de uitvoering moeten in het aanbestedingsproces worden vastgelegd. Daarna is het mogelijk afspraken te wijzigen, lastiger om nieuwe toe te voegen. Voorwaarden kunnen worden gesteld aan allerlei verschillende elementen van de uitvoering, variërend van budgetten en besteding tot de wijze van uitvoering en monitoring. Zie daarvoor ook het antwoord op deelvraag 8.

5. Verantwoord en monitor nauwgezet de voortgang, zodat tijdig kan worden bijgestuurd

Als er heldere afspraken zijn gemaakt over de wijze van verantwoording is het van belang dit ook nauwgezet te monitoren. Daarbij is meer dan basale, kwantitatieve informatie over de statushouders nodig. Uit de monitoring moet kunnen blijken of er eventueel moet worden bijgestuurd op de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en of de gewenste resultaten bereikt zullen worden.



**gemeente
putten**

Fontanusplein 1
Postbus 400
3880 AK Putten
T (0341) 359 611
F (0341) 359 659
E info@putten.nl
www.putten.nl

Aan de leden van de Rekenkamercommissie

IBAN:

NL12 ABNA 0446 4821 10
KvK 08216960

Behandelend ambtenaar

Doorkiesnummer

Afdeling

Onderwerp

S. Fiddelaar

(0341) 359 629

SL

Bestuurlijke reactie rapport

Zaaknummer: 703913

Documentnummer:



Verzonden:

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Putten, 22 mei 2018

In opdracht van de rekenkamercommissie heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix onderzoek gedaan naar de maatschappelijke begeleiding van statushouders in de gemeente Putten. In dit document geven wij als gemeente een reactie op de bevindingen uit het rapport. Ten eerste willen wij hiermee een completer beeld schetsen van zowel de huidige situatie als de situatie van de afgelopen jaren. Daarnaast geven wij in deze reactie aan wat wij gaan doen met de aanbevelingen uit het rapport.

Achtergrond van de begeleiding van statushouders in Putten

Vanaf 1 januari 1995 hebben we statushouders in Putten opgevangen. De aantallen waren relatief laag (12 tot 20 personen per jaar) waardoor we dit proces met vrijwilligers en ambtelijke ondersteuning konden begeleiden. Aansluiting bij Vluchtelingenwerk Nederland is een aantal keren besproken. Onder meer vanwege hoge kosten en geringe deskundigheid van de regionale medewerkers van Vluchtelingenwerk is daar toen niet voor gekozen.

In april 2015 zijn er afspraken gemaakt met Stichting Present en Humanitas om de opvang en begeleiding van statushouders te regelen. Dit was noodzakelijk omdat de aantallen te huisvesten statushouders toenamen. Het lukte Humanitas en Present niet om de opvang en begeleiding onderling af te stemmen. Daarom kozen we ervoor om de verantwoordelijkheid bij Stichting Present te leggen.

Periode 2016 en 2017 (Stichting Present)

Niet al het budget voor maatschappelijke begeleiding is aan Stichting Present besteed.

In het rapport staat dat het budget voor Stichting Present (€ 1.000,- per statushouder), niet overeen kwam met de Rijksbijdrage voor maatschappelijke begeleiding (€ 2.370,- per *volwassen* statushouder). In 2016-2017 was er instroom van in totaal 54 volwassenen en 51 kinderen. De vergoeding aan Stichting Present was gebaseerd op de door de Stichting ingediende offerte. Op het moment van het afsluiten van het contract bedroeg de rijksbijdrage voor de maatschappelijke begeleiding nog € 1.000,- per volwassen statushouder (later is dit bedrag met terugwerkende kracht aangevuld tot € 2.370,- per volwassen statushouder). Een tussentijdse aanpassing van het bedrag per statushouder was niet mogelijk omdat de overeenkomst met Stichting Present het resultaat was van een vergelijking van offertes waar ook Vluchtelingenwerk aan deelnam. Overigens zijn in de periode 2016-2017 ook enkele kosten gemaakt voor de participatieverklaringstrajecten en juridische kosten.

De regievoering had achteraf gezien beter gekund.

Het rapport geeft aan dat de gemeente meer regie had kunnen nemen. De samenwerking met Stichting Present vanaf 2016 was voor zowel de stichting als de gemeente een nieuwe manier om de begeleiding van statushouders vorm te geven. Omdat innovatie en lokale invulling voorop stonden bij de aanpak is binnen het proces veel ruimte gelaten waardoor regie en sturing niet voldoende opgepakt werden. Wel hebben we tijdens het proces hebben door middel van gesprekken met Stichting Present geprobeerd om de resultaten te verbeteren. Terugkijkend met de wetenschap van nu- hadden we strakker moeten sturen/regisseren op de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Dit is een leerpunt voor de toekomst. Een goede regie begint met heldere doelstellingen, realistische resultaten, consequente monitoring en resultaatsturing. Onder het kopje 'toekomst' werken we dit verder uit.

Huidige opzet

Het rapport gaat ook in op de huidige opzet van de maatschappelijke begeleiding. Enkele conclusies waren ten tijde van de interviews correct maar zijn inmiddels ingehaald door de actualiteit:

- Inmiddels worden met alle statushouders afspraken gemaakt voor het opstellen van een 'plan van aanpak'. (Dit wordt overigens uitgevoerd door de consultants van de gemeente en niet door de coördinator statushouders zoals genoemd in het rapport (p.12).
- In het rapport staat dat de afspraken met de verschillende partijen niet schriftelijk zijn vastgelegd (p.12). Afspraken met de verschillende partijen zijn inmiddels echter wel op papier gezet. Er is een contract met Humanitas en schriftelijke afspraken met Stichting Welzijn Putten. Daarnaast is er een document waarin de taken van maatschappelijk en financieel vrijwilligers zijn vastgelegd. Wel is de opzet voor alle betrokken partijen nog steeds relatief nieuw en is tussentijdse bijstelling van afspraken mogelijk.
- Momenteel worden met Vluchtelingenwerk afspraken gemaakt over de begeleiding bij gezinsherenigingen.

Toekomst

De komende tijd werken we naar een structurele opzet voor de maatschappelijke begeleiding. Het rapport geeft op basis van de bevindingen vijf aanbevelingen voor deze opzet. Als gemeente nemen we deze aanbevelingen graag ter harte voor de opzet van de maatschappelijke begeleiding. De uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie vertaalt zich in enkele concrete acties:

We gaan een beleidsvisie opstellen voor maatschappelijke begeleiding.

Een van de aanbevelingen betreft het opstellen van een heldere beleidsvisie van de gemeente op (de resultaten van) maatschappelijke begeleiding. Deze visie is tot nu toe (enkel) verwerkt in een nota en in afspraken met maatschappelijke partners. Wij onderschrijven het belang van een overkoepelende beleidsvisie op de doelen rond integratie en maatschappelijke begeleiding. Deze zal de komende tijd worden opgesteld. De visie sluit aan op de doelstelling om statushouders in Putten zo snel mogelijk deel te laten uitmaken van onze lokale samenleving, zoals benoemd in het coalitieakkoord. De beleidsvisie zal uiteraard worden opgesteld in overleg met de maatschappelijke partners. Vervolgens vertalen we deze visie in concrete doelen en resultaten die gebruikt worden voor de uitvoering. Het doel van het opstellen van deze doelen en resultaten is het creëren van handvatten om als gemeente de regie over het proces te behouden en te kunnen sturen op de uitkomsten.

We gaan inventariseren welke partijen we in willen zetten voor de maatschappelijke begeleiding.

In het rapport wordt de aanbeveling gedaan om de uitvoering bij verschillende maatschappelijke organisaties te beleggen. Dit lijkt, gezien onze eigen ervaringen, een passende keuze. Ook een gedeeltelijke uitvoering door de gemeente zelf is een optie die hierbij zal worden overwogen. In de afwegingen nemen we ook de ervaringen in andere gemeenten mee zoals beschreven in het rapport. Wel moeten we rekening houden met het feit dat slechts een beperkt aantal partijen deze diensten uitvoert. Wanneer er een aanbestedingstraject wordt opgestart zullen we hierin duidelijke doelstellingen, afspraken en prestatie indicatoren opnemen. Zoals in het coalitieakkoord beschreven zullen deze afspraken in het teken staan van een snelle integratie, het leren van Nederlands en het verkrijgen van werk. Wel realiseren we ons dat we werken met maatschappelijke partners met veel kennis en expertise. Daarom willen we hen tegelijkertijd ruimte geven om zelf invulling te geven aan de uitvoering binnen de kaders en afspraken. Ten slotte zullen we de prestatie indicatoren periodiek gaan monitoren zodat er kan worden bijgesteld waar nodig. Hiermee houden we als gemeente de regie over de resultaten van de maatschappelijke begeleiding.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Putten,


mr. F.E. Contant,


H. A. Lambooy,