

## Integratie van statushouders in de gemeente Houten

Onderzoek van de Rekenkamer Houten

Rapport

BMC  
Juli 2019  
drs. J. Slooijer MSM CMC  
T. de Boer MSc  
Projectnummer: PO000978  
Correspondentienummer: DH-0907-0105  
Classificatie: Vertrouwelijk

## Inhoud

Voorwoord	1
Hoofdstuk 1      Onderzoeksaanpak en -verantwoording	2
1.1    Inleiding	2
1.2    Aanleiding	2
1.3    Onderzoeksvragen	2
1.4    Uitvoering van het onderzoek	3
1.5    Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2      Statushouders en rijksbeleid	5
2.1    Inleiding	5
2.2    De huidige landelijke wet- en regelgeving	5
2.3    Wettelijke taak gemeente	8
2.4    Nieuwe wetgeving	8
Hoofdstuk 3      Statushouders in de gemeente Houten	9
3.1    Inleiding	9
3.2    Toewijzing van statushouders	9
3.3    Opvang van statushouders in Houten	9
3.4    Lokale inzet	11
Hoofdstuk 4      Nieuwe Wet Inburgering	32
4.1    Inleiding	32
4.2    Voorbereiding door de gemeente Houten	33
Hoofdstuk 5      Sturing, verantwoording en informatievoorziening	35
5.1    Inleiding	35
5.2    Betrokkenheid van de gemeenteraad	35
5.3    Rol van de gemeente	36
5.4    U16: regionale samenwerking	37
Hoofdstuk 6      Conclusies en aanbevelingen	39
6.1    Beantwoording onderzoeksvragen	39
6.2    Aanbevelingen	43

Bijlage 1	Lijst van geraadpleegde documenten	44
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	46
Bijlage 3	Hoofdpijnen verandering op inburgering	48
Bijlage 4	Stroomschema statushouders	52

*Dit document is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.*

## Voorwoord

Landelijk functioneert het bestaande inburgeringsstelsel niet goed. Er zijn teveel belemmeringen om statushouders optimaal te laten participeren in de Nederlandse samenleving. Daarom gaat de inburgering op de schop.

Het einddoel is dat nieuwkomers<sup>1</sup> in Nederland zo snel mogelijk participeren, liefst via betaald werk. Daar moet het nieuwe inburgeringsstelsel aan bijdragen. Om dat te bereiken wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. De regierol van gemeenten over de uitvoering wordt in de nieuwe wet vastgelegd.

Er gaat bij de invoering van de nieuwe Wet Inburgering in 2021 voor de gemeenten dus veel veranderen. Was tot de invoering van de nieuwe wet de taak van de gemeenten voornamelijk beperkt tot huisvesting en opvang, straks krijgen de gemeenten een sleutelrol in de uitvoering van het nieuwe stelsel.

De gemeente Houten heeft in de periode 2014 tot en met 2018 407 nieuwkomers opgevangen. Dat was meer dan de taakstelling van het Rijk, met een piek in 2016 en 2017. In samenwerking met maatschappelijke partners is veel inzet gepleegd om de statushouders te huisvesten, te begeleiden, toe te leiden naar (vrijwilligers)werk en de Nederlandse taal te leren. In 2018 is hier, na aftrek van de rijksbijdrage, ruim € 300.000 in geïnvesteerd. Veel projecten, pilots en activiteiten zijn uitgevoerd, soms met wisselend succes.

Met de opgedane ervaringen is de gemeente Houten al begonnen met de voorbereidingen op de invoering van de nieuwe Wet Inburgering.

Dit rapport bevat een beschrijving van de bereikte resultaten in de afgelopen jaren met de leerervaringen en een vooruitblik. Het sluit af met conclusies en aanbevelingen.

Allen die hebben meegewerkt om dit rapport tot stand te brengen, zeg ik hartelijk dank daarvoor.

Directeur Rekenkamer,  
Hans Slooijer

---

<sup>1</sup> Onder nieuwkomers worden volgens de Wet Inburgering begrepen: asielstatushouders en hun nareizende, meerderjarige gezinsleden en gezinsmigranten.

## Hoofdstuk 1 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

### 1.1 Inleiding

Op 27 december 2018 zond de directeur van de Rekenkamer Houten het Onderzoeksplan 2018/2019 ter kennisname aan de gemeenteraad. Naar aanleiding van suggesties van raadsfracties en in afstemming met de Audit- en Rekeningcommissie (ARC), de burgemeester en de gemeentesecretaris is de keuze gemaakt onderzoek te doen naar de integratie van statushouders in de gemeente Houten.

In het onderzoeksplan is de aanleiding, het doel, de vraagstelling, de onderzoeksperiode, het plan van aanpak, de wijze van uitvoering en de planning van het onderzoek beschreven.

In 2018 is gestart met het onderzoek en het onderzoek is in het eerste halfjaar van 2019 uitgevoerd. Op 20 februari 2019 is de voortgang besproken met de ARC aan de hand van het plan van aanpak met de uitwerking van het onderzoeksplan.

Op 18 maart 2019 vond een gesprek plaats met een aantal raadsleden.

### 1.2 Aanleiding

In de periode 2014 tot en met 2018 zijn door de gemeente Houten 407 nieuwkomers opgevangen. In de afgelopen jaren heeft de gemeente Houten zich ingezet voor een goede integratie van statushouders en hun nagereisde gezinsleden.

Door raadsfracties is de wens naar voren gebracht om inzicht te krijgen hoe de integratie in de afgelopen jaren is verlopen en welke resultaten zijn bereikt met welke inzet van middelen. Ook is de vraag gesteld hoe de gemeente Houten zich voorbereidt op de invoering van de nieuwe Wet Inburgering, die een belangrijke taak bij gemeenten neerlegt.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Ter uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen vastgesteld.

#### Hoofdvragen

1. Welk beleid voert de gemeente Houten voor de integratie van statushouders en is dit rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?
2. Hoe anticipeert de gemeente Houten op de aangekondigde nieuwe Wet Inburgering?

## Deelvragen

- a. In hoeverre heeft de gemeente beleid vastgesteld voor de integratie van statushouders ten aanzien van opvang, maatschappelijke begeleiding, leren van de taal, volgen van een opleiding, krijgen van huisvesting en vinden van werk?
- b. Wat wordt verstaan onder 'integratie' van statushouders?
- c. Hoeveel statushouders zijn in de afgelopen jaren gehuisvest, wat was de taakstelling en in welke mate zijn deze geïntegreerd?
- d. Op welke wijze is het beleid uitgevoerd, met welke partijen en met welke inzet van middelen?
- e. Of, en zo ja, welke knelpunten doen zich in de praktijk voor?
- f. Hoe is de governance ingevuld en wat is de rol van de gemeenteraad?
- g. Welke consequenties heeft de nieuwe Wet Inburgering voor de gemeente Houten?

### 1.4 Uitvoering van het onderzoek

Voor het onderzoek zijn schriftelijke bronnen geanalyseerd in de vorm van een documentenstudie. Deze zijn afkomstig van de gemeente Houten en van bij de integratie van statushouders betrokken partijen, te weten: welzijnsinstelling VanHouten&co, Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), de Houtense Werktafel, het Sociaal Team en de woningbouwcorporatie Stichting Viveste. Een lijst van de geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage 1.

Aanvullend is met deze partijen gesproken, waaronder met de verantwoordelijk wethouder uit het college van burgemeester en wethouders, de betrokken teamleider en beleidsmedewerkers van de gemeente Houten en het Sociaal Team, medewerkers van WIL, directie, medewerkers en vrijwilligers van VanHouten&co, de programmamanager en werkcoach van de Houtense Werktafel en medewerkers van woningbouwcorporatie Stichting Viveste.

Daarnaast is een bezoek gebracht aan project Het Brede Bos bij Fort bij 't Hemeltje. Van elk gesprek is een samenvattend verslag gemaakt en voor eventueel commentaar aan de geïnterviewde(n) voorgelegd. Een lijst van de functionarissen waarmee is gesproken is opgenomen als bijlage 2. Het conceptrapport is voor een check op juistheid en volledigheid voorgelegd aan degenen waarmee is gesproken. De ontvangen opmerkingen zijn verwerkt in dit rapport.



Project Het Brede Bos

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de beschrijving van de landelijke wet- en regelgeving en de wettelijke taak die hieruit voortvloeit voor de gemeente Houten opgenomen. In dit hoofdstuk is de nieuwe wettelijke taak van de gemeente opgenomen. Hoofdstuk 3 gaat in op het aantal statushouders en nareizigers dat de afgelopen jaren in de gemeente Houten is opgevangen, hoe de gemeente Houten uitvoering heeft gegeven aan de haar opgedragen taken en wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente Houten bereidt zich met de betrokken partners voor op de invoering van de nieuwe Wet Inburgering. Dit is beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 behandelen we hoe de gemeenteraad het beleid stuurt, verantwoording afneemt van het college van burgemeester en wethouders en het eindresultaat beoordeelt op basis van de informatie die het heeft gekregen. Hoofdstuk 6 bevat tenslotte de conclusies in de vorm van de beantwoording van de onderzoeksvragen en de aanbevelingen. In de bijlagen is de informatie opgenomen waar in de tekst naar wordt verwezen.

## Hoofdstuk 2 Statushouders en rijksbeleid

### 2.1 Inleiding

Uit de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 (Significant, 2018) blijkt landelijk dat het huidige inburgeringssysteem simpelweg niet werkt. Het is nodeloos ingewikkeld en niet effectief. Doordat statushouders zelf op zoek moeten naar (taal)aanbieders, is er een onoverzichtelijke markt ontstaan die misstanden en fraude in de hand werken. Daarnaast is er geen aansluiting op de leefwereld en mogelijkheden van de doelgroep. Om deze redenen gaat het stelsel omtrent inburgering van statushouders vanaf 2021 drastisch veranderen. De regie op inburgering gaat (weer) naar gemeenten en het leenstelsel wordt afgeschaft.

### 2.2 De huidige landelijke wet- en regelgeving

Een statushouder is een vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde of voor onbepaalde tijd.<sup>2</sup> Officieel spreekt de wetgever over een vergunninghouder, het woord statushouder is hier een synoniem voor. In dit rapport zal deze laatste term worden aangehouden omdat gemeente Houten deze term hanteert en omdat het inmiddels een algemene benaming is geworden voor deze groep mensen. Voordat een vreemdeling/asielzoeker een statushouder wordt, doorloopt hij een route. In onderstaande figuur is dit inzichtelijk gemaakt.



**Figuur 1** Van asielzoeker tot statushouder

<sup>2</sup> Zie Vreemdelingenwet 2000, artikel 8



Omdat er vanaf 2015 een grote instroom is geweest van vluchtelingen, is destijds het landelijke beleid aangepast waardoor iedere gemeente handelt zoals in figuur 1. Dit proces is door middel van deze infographic van het Ministerie van Veiligheid en Justitie duidelijk gemaakt. Dit onderzoek richt zich alleen op de groep statushouders die een tijdelijke of vaste verblijfsstatus hebben en hiermee gevestigd zijn of worden in de gemeente Houten. In bovenstaande figuur is de scope van dit onderzoek omgeven door het grijze kader.

In onderstaand schema wordt duidelijk hoe de wetgeving is vormgegeven. Dit schema vormt de basis voor het beleid dat de gemeente Houten heeft opgezet omtrent opvang en integratie van statushouders.

**Tabel 1** Overzicht wetgeving

Regeling	Doel v.w.b. statushouders	Actie Rijk	Actie gemeente	Actie statushouder
<b>Woningwet 1991</b> <i>Wijziging 2015</i>	Statushouders vallen door hun lage inkomen in de doelgroep van de corporaties. Zij moeten woningen verhuren aan statushouders.	N.v.t.	Woonvisie maken en met corporaties jaarlijks een prestatieafpraak maken over het aantal woningen voor statushouders. Zo nodig tijdelijke oplossingen vinden.	N.v.t
<b>Wet inburgering 2006</b> <i>wijziging 2013</i>	Statushouders verplichten in te burgeren en zo te integreren in de gemeenschap.	Op de DUO-website instituten voor scholing aanbieden en leningen voor de kosten geven. Examens afnemen. Boete van maximaal € 1.250 geven als na drie jaar het examen niet is gehaald.	Statushouder op weg helpen bij het inburgeren. Dat doet Houten via onder andere VanHouten&co en de Houtense Werktafel.	Online een cursus zoeken & betalen. Zes examens halen: lezen, schrijven, spreken, luisteren, maatschappijleer, arbeidsmarkt leer. Lening terugbetalen na drie jaar.
<b>Huisvestingswet 2014</b> <i>wijziging 2016</i>	Statushouders huisvesten naar de taakstelling van het Rijk, die wordt berekend naar rato van het aantal inwoners. Automatische urgentie voor een statushouder is sinds 2016 uit de wet verdwenen.	N.v.t	Statushouders huisvesten volgens de taakstelling.	Aangeboden huisvesting mag een statushouder niet weigeren.
<b>Bestuursakkoord 2015</b>	Het bestuursakkoord heeft als doel aanvullende afspraken te maken tussen Rijk en gemeenten om aan de acute noodsituatie [van de hoge asielinstroom] het hoofd te bieden en maatregelen te nemen op de terreinen opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. Ook zijn afspraken gemaakt over onderwijs, zorg, werk en	Instelling 'regietafels' per provincie, waar de taakstelling per gemeente wordt bepaald. Bij taakverwaarlozing kan de provincie op kosten van de gemeente het plaatsen van statushouders overnemen. Extra subsidie voor maatschappelijke	Is verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders via woningcorporaties. Er mag in een tijdelijke huisvesting worden geplaatst. Maatschappelijke begeleiding regelen. Participatieverklaring door statushouders koppelen aan maatschappelijke	Participatieverklaring ondertekenen. Is verplicht voor statushouders die na 1 oktober 2017 <sup>3</sup> willen inburgeren.

<sup>3</sup> DUO, <https://www.inburgeren.nl/participatieverklaring.jsp>

	integratie. Het doel: statushouders zo snel mogelijk zelfstandig en volwaardig en gezond mee laten doen, werken of naar school gaan en zo hun bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving.	begeleiding en verbouw van tijdelijke ruimtes.	begeleiding statushouders.	
<b>Participatiewet Taaleis 20 maart 2015</b>	Statushouders moeten Nederlands leren om zo sneller financieel op eigen benen te staan.	N.v.t.	De gemeente gaat na of de statushouder de taal beheerst, of daartoe genoeg moeite heeft gedaan. Als de statushouder geen moeite daarvoor doet, mag de uitkering met 20% worden gekort tot maximaal 100% als dat na een jaar nog steeds zo is.	Taal op niveau 1F machtig zijn.
<b>Nieuwe Wet Inburgering 2020</b>	Verbetering van het inburgeringsbeleid. Doel is de effectiviteit en doelmatigheid van inburgering vergroten.	Beleidsverantwoordelijk voor handhaving, inburgeringsexamen en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Daarnaast zorgen voor de randvoorwaarden, (financiële) kaders en waarborgen voor kwaliteit.	Meer begeleiding vanuit gemeente, inburgering wordt onderdeel van de Participatiewet.	Taaleis toegespitst op vermogen statushouder. Nederlands diploma behalen. Bij verwijtbaarheid tekortkomen inburgeringsplicht: boete en geen kans op sterker verblijfsrecht (verblijfsvergunning onbepaalde tijd).

Sinds 2015 zijn de landelijke regels een aantal keren aangepast waarbij er meer wordt verwacht van de statushouder; de overheid doet minder en de statushouder moet meer zelf doen. Hiermee wordt aangesloten op de trend van zelfredzaamheid die zich de laatste jaren heeft ingezet. Tot 2015 kon een statushouder bijvoorbeeld nog een woning weigeren, maar dat kan sindsdien niet meer. En waar tot 2013 de inburgeringscursus door de gemeente werd uitgezocht en betaald, moet de statushouder tot 2021 zelf een opleiding uitzoeken en de kosten hiervan betalen. De lening die het Rijk hiervoor beschikbaar stelt, moet de statushouder zelf aanvragen bij DUO.

Nieuw per oktober 2017 is de participatieverklaring, waarmee de statushouder verplicht is om zich aan Nederlandse normen en waarden te houden. Als de statushouder de verklaring niet tekent, kan de Vreemdelingendienst de statushouder de verblijfsvergunning weigeren. Deze regel is vanaf 1 oktober 2017 vastgelegd in de wetgeving. De sancties zijn ook strenger: als het inburgeringsexamen niet op tijd wordt gehaald, volgt na drie jaar automatisch een boete van € 1.000 van uitvoeringsorganisatie DUO. Ook moet de lening dan direct worden terugbetaald.

Als de statushouder de participatieverklaring weigert te tekenen, kan de gemeente een boete van € 370 opleggen. En via de Wet Taaleis kan de gemeente de

bijstandsuitkering tot 100% korten als vaststaat dat de bijstandsontvanger geen Nederlands wil leren.

Bij de integratie van de statushouders in de gemeente is de maatschappelijke begeleiding de hoofdtaak van de gemeente. De statushouder moet worden begeleid tot volwaardig lid van de gemeenschap. Hierbij staat het krijgen van betaald werk centraal. Bij aankomst in de gemeente krijgt een statushouder direct een bijstandsuitkering. De bedoeling is de bijstand in te wisselen voor betaald werk. De gemeente maakt de nieuwkomers daarom zo snel als mogelijk wegwijs in de gemeente en helpt ze daarna bij de start van de inburgering. De gemeente bevordert dit door te helpen bij het zoeken van een opleiding daarvoor.

### 2.3 Wettelijke taak gemeente

Kort samengevat is de huidige wettelijke taak van gemeenten bij de opvang van statushouders als volgt:

1. Opnemen van uitgangspunten in de woonvisie voor de prestatieafspraken met de woningcorporaties over het aantal statushouders dat door de corporaties moet worden gehuisvest. Daarnaast moet er worden gekeken of er nog aanvullende oplossingen nodig zijn voor het huisvesten van statushouders.
2. Regelen van maatschappelijke begeleiding voor de statushouders.
3. Zorgen dat de statushouders die inburgeren na 1 oktober 2017 de participatieverklaring tekenen.
4. Nagaan of de statushouders de Nederlandse taal machtig zijn en hen eventueel korten op de bijstand mochten ze deze niet willen leren.

De gemeente is dus verantwoordelijk voor de huisvesting (punt 1) en voor de integratie (punt 2, 3, en 4) van de statushouders. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe het beleid van de gemeente Houten aansluit op deze vier wettelijke taken.

### 2.4 Nieuwe wetgeving

Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kondigde in juli 2018 aan dat het inburgeringsbeleid vanaf 2020 drastisch gaat veranderen (dit is recent uitgesteld naar 1 januari 2021<sup>4</sup>). Er zijn volgens de minister te veel belemmeringen in het huidige stelsel om nieuwkomers goed te laten inburgeren en te participeren in de Nederlandse samenleving (kader 1). Met de komst van de nieuwe wet moeten nieuwkomers meteen aan het werk gaan en ondertussen de taal leren met als doel een snellere integratie. Hoofdstuk 4 beschrijft de inhoud van de nieuwe Wet Inburgering.

**Kader 1** Minister Koolmees in de brief van 2 juli 2018 aan de Tweede Kamer

*'Er zijn te veel belemmeringen in het huidige stelsel om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving optimaal te benutten: het stelsel is te ingewikkeld en niet effectief. Het staat bovendien teveel op zichzelf, waardoor samenhang tussen inburgering en meedoen – in de samenleving en op de arbeidsmarkt – mist.'*

<sup>4</sup> Kamerbrief minister Koolmees 'tussenstand veranderopgave inburgering', 15 februari 2019.

## Hoofdstuk 3 Statushouders in de gemeente Houten

### 3.1 Inleiding

De gemeente Houten vervult op grond van de huidige wetgeving ten minste vier taken voor de opvang en integratie van statushouders (zie paragraaf 2.3), te weten:

- huisvesting
- maatschappelijke begeleiding
- participatieverklaring
- taalvaardigheid

In de periode 2014 tot en met 2018 zijn op grond van rijksbeleid (zie paragraaf 3.2) 407 nieuwkomers door de gemeente Houten opgevangen (zie paragraaf 3.3). Hoe uitvoering is gegeven aan de vier taken, is voor iedere taak beschreven (zie paragraaf 3.4).

### 3.2 Toewijzing van statushouders

De rijksoverheid bepaalt elk half jaar het aantal statushouders dat gemeenten moeten huisvesten. Grotere gemeenten moeten meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten. Dit wordt ook wel de taakstelling genoemd. Het COA probeert statushouders zoveel mogelijk te koppelen aan gemeenten waar zij de beste kans hebben om goed te integreren.

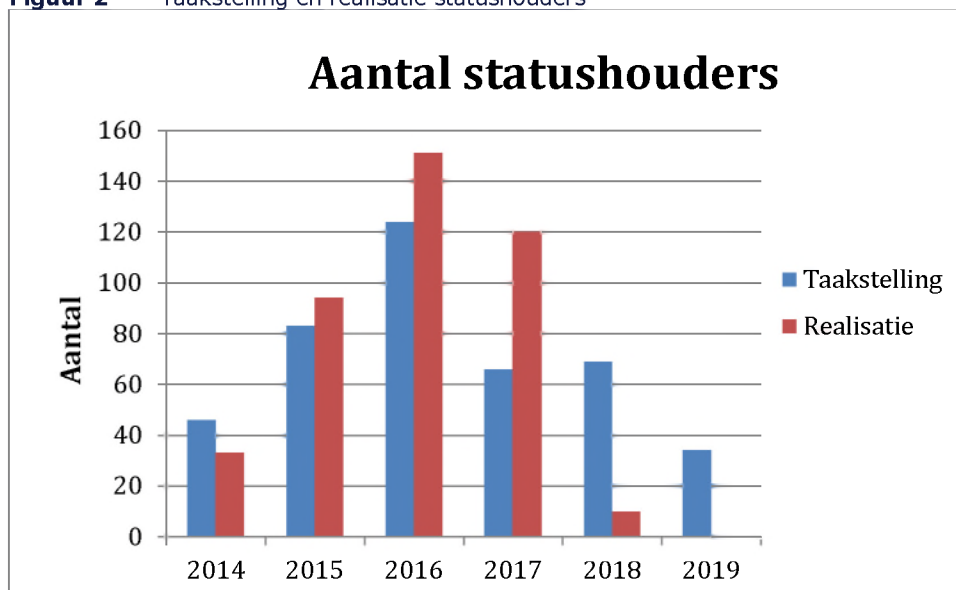
Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, heeft het COA twee weken de tijd om de statushouder aan een gemeente te koppelen. Voor deze koppeling haalt het COA bepaalde informatie op over de statushouder om te bepalen welke gemeente het meest passend is. Gemeenten hebben gemiddeld tien weken de tijd om woonruimte te vinden en de verhuizing te regelen. Dit is een gemiddelde; het kan voor sommige statushouders daarom langer duren voor ze een woning aangeboden krijgen.

### 3.3 Opvang van statushouders in Houten

In de periode 2014-2018 heeft de gemeente Houten 407 statushouders opgevangen (zie figuur 2). Dit aantal is inclusief de nareizigers. Nareizigers zijn gezinsleden (bijvoorbeeld een partner en kinderen) van statushouders die naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging.

In tabel 2 is te zien wat de taakstelling van de gemeente Houten was vanaf 2014 tot en met 2018 en hoeveel statushouders daadwerkelijk gevestigd zijn (de realisatie). De extra realisatie wordt verrekend met de taakstelling van de daarop volgende jaren. In 2017 had de gemeente de taakstelling voor 2018 dus al grotendeels gerealiseerd.

**Figuur 2** Taakstelling en realisatie statushouders<sup>5</sup>



**Tabel 2** Taakstelling en realisatie statushouders<sup>6</sup>

Jaar	Taakstelling	Realisatie
2014	46	32
2015	83	94
2016	124	151
2017	66	120
2018	69	10
<b>Totaal</b>	<b>388</b>	<b>407</b>
2019	34	1

Uit figuur 2 en tabel 2 blijkt dat er met name in de jaren 2016 en 2017 aanzienlijk meer statushouders zijn gevestigd dan de taakstelling was. In oktober 2015 heeft de gemeente Houten namelijk een grote groep vluchtelingen opgevangen in sporthal de Wetering. In deze periode was er vanuit de samenleving veel betrokkenheid bij het welzijn van de vluchtelingen. Na overleg in de gemeenteraad is door de burgemeester besloten dat deze groep de mogelijkheid moest worden voorgelegd om zich voorgoed te vestigen in Houten. Uiteraard nadat deze groep daadwerkelijk een verblijfsvergunning zou krijgen.

In 2017 zijn alle statushouders uit deze zogenaamde 'Weteringgroep' in relatief korte tijd gehuisvest. Daarmee heeft de gemeente het voor zichzelf en voor de maatschappelijke partners niet makkelijk gemaakt.

<sup>5</sup> Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

<sup>6</sup> Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Het aantal statushouders dat volgens de taakstelling opvangen moet worden in 2019 bedraagt 34; in de eerste helft van 2019 zeventien en zeventien in de tweede helft.<sup>7</sup>

Het zijn vooral mannelijke nieuwkomers die in de gemeente Houten zijn komen wonen (62%). De leeftijd van deze groep varieert van 21 tot 70 jaar. De gemiddelde leeftijd is 35 jaar. Ongeveer een kwart is alleenstaand (27%). Ongeveer twee derde is getrouwd (65%) en heeft kinderen (64%). De meeste gezinnen hebben één tot drie kinderen. Nareizigers zijn vooral vrouwen met kinderen die later in Houten zijn komen wonen.<sup>8</sup>

De meeste nieuwkomers zijn middelbaar tot hoog opgeleid in het land van herkomst (minimaal havo, vwo, mbo 2-4, hbo en vwo).<sup>9</sup> Vaak blijkt dat dit opleidingsniveau in Nederland lager wordt gewaardeerd, met als gevolg dat er moet worden bijgeschoold om op hetzelfde niveau werk te vinden.

Ze brengen een enorme hoeveelheid werkervaring mee uit hun land van herkomst. Dat varieert van één tot 32 jaar werkervaring, maar varieert ook qua diversiteit aan beroepen van uitvoerend tot adviserend en qua vaardigheden van medisch tot technisch.

Er zijn overwegend Syriërs in Houten komen wonen (87 personen; 62%). Andere nationaliteiten zijn Eritrees, Afghaans, Irakees, Iraans, Soedanees, Somalisch en Venezolaans. Een relatieve grote groep is staatloos (26 personen; 18%).

### 3.4 Lokale inzet

Op 14 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders het *Uitvoeringsplan gemeente Houten 2019, Opvang en integratie Statushouders* ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. Het document is een vervolg op het eerste actieplan uit 2016, dat daarna is opgevolgd met een actieplan in 2017. In 2018 is voortgeborduurd op het plan uit 2017 en is er geen nieuw actieplan voor 2018 gemaakt. Het uitvoeringsplan geeft een beschrijving van de inzet in de afgelopen jaren en de bereikte resultaten. Tevens geeft het een overzicht van de plannen voor 2019.

Er is geen afzonderlijk beleidsplan door de gemeente Houten vastgesteld. Gelet op de gevoelde urgentie heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015 besloten direct een integraal actieplan te maken in samenwerking met vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties in Houten. Op 28 november 2015 werd een inwonersberaad gehouden dat input leverde (zie kader 2) voor het uiteindelijke actieplan. Het plan is door het college opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld op 19 januari 2016.

<sup>7</sup> Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 3 april 2019.

<sup>8</sup> Idem noot 5.

<sup>9</sup> Participatie Nieuwkomers, Rapportage over participatie van statushouders in Houten 2016-2017, VanHouten&co, december 2017, pagina 10.

**Kader 2** Houtenaren staan positief tegenover de opvang en integratie van vluchtelingen

*Houtenaren staan over het algemeen positief tegenover de opvang en integratie van vluchtelingen in Houten. Zorgen die er leven onder inwoners betreffen huisvesting, beschikbaarheid van vrijwilligers, het overbruggen van verschillen, taalonderwijs, de veiligheid op straat, kosten en verdringing op de arbeidsmarkt.*

### 3.4.1 Doel en uitgangspunten

Hoewel de actieplannen en het recente uitvoeringsplan niet de status hebben van een beleidsplan met uitgewerkte doelstellingen op strategisch niveau en zich vooral richten op de uitvoering, bevatten deze wel een doelomschrijving en uitgangspunten.

Het doel luidt als volgt (2019):

*De gemeente Houten draagt zorg voor een tijdige en adequate opvang en integratie van de (verhoogde) stroom statushouders, waarbij de focus meer op begeleiding richting (vrijwilligers)werk of (taal)onderwijs komt te liggen.*

Het accent op begeleiding richting (vrijwilligers)werk of (taal)onderwijs is toegevoegd in 2019, vanuit de overweging dat dit bijdraagt aan een succesvolle integratie. Het is te zien als een bevestiging van het beleid dat al in 2016 is ingezet.

De zeven uitgangspunten zijn:

1. Integrale aanpak (wonen, maatschappelijke opvang, onderwijs, zorg en werk)
2. Samen met maatschappelijke partners
3. Voldoende draagvlak bij de bevolking
4. Gelijk speelveld (bij de toewijzing van woningen)
5. Kansrijke en innovatieve opvang en aanpak
6. Iedereen doet mee door (vrijwilligers)werk
7. Maatwerk per statushouder door de inzet van meerdere instrumenten

Hoewel het begrip *integratie* in de gemeentelijke stukken niet expliciet is omschreven, is uit interviews naar voren gekomen dat hieronder wordt verstaan: *een actieve en positieve inzet van statushouders om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en werken.*

Dat sluit aan bij het rijksbeleid, zoals door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verwoord in zijn brief van 23 oktober 2018 (kader 3).

**Kader 3** Citaat uit de brief van minister Koolmees van 23 oktober 2018, pagina 1

*Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk en daar moet de inburgering aan bijdragen. Dat is waar de inzet van de inburgeraar, de overheden en andere (maatschappelijke) partners op gericht is. Om deze doelstelling te bereiken wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. De regierol van gemeenten over de uitvoering wordt vastgelegd in de wet.*

De participatiecoach van VanHouten&co ziet daarvoor ook veel mogelijkheden. Zij verwoordt wat ook de maatschappelijk begeleiders in de interviews naar voren hebben gebracht (kader 4).

**Kader 4** Citaat uit de publicatie Nieuw Talent in Houten!, pagina 59

*Nieuwkomers brengen veel talenten met zich mee. Ze zijn ondernemend, slim, humoristisch, sociaal, creatief, zorgzaam, technisch, doorzetters, dankbaar en ontzettend gemotiveerd om hier een nieuw leven op te bouwen. Nieuwkomers verdienen goede kansen om werk te vinden.*

Hoe de gemeente Houten de in paragraaf 3.1 genoemde vier taken heeft uitgevoerd, is beschreven in de volgende subparagrafen.

### 3.4.2 Huisvesting

Het rijksbeleid<sup>10</sup> houdt in dat gemeenten aan asielzoekers met een verblijfsvergunning passende woonruimte moeten bieden.

#### **Doel**

Gemeenten maken vooral gebruik van het woningaanbod van sociale huurwoningen van woningcorporaties. Nadat een woning is gevonden heeft de vergunninghouder twee weken de tijd om daadwerkelijk te verhuizen. In deze tijd wordt onder andere de woning ingericht.

#### **Uitvoering**

De gemeente Houten werkt voor de huisvesting van statushouders samen met de lokale woningcorporatie Viveste. In de gemeentelijke woonvisie 2016-2025, op 8 maart 2016 door de gemeenteraad vastgesteld, zijn hierover prestatieafspraken opgenomen. Viveste moet voldoen aan de door het Rijk opgelegde opgaven ten aanzien van het huisvesten van statushouders. Dit betekent passende sociale huurwoningen aanbieden met zoveel mogelijk spreiding om integratie te bevorderen.

Op 14 december 2018 zijn de nieuwe prestatieafspraken gemaakt voor 2019, waarin de opdracht om statushouders te huisvesten is opgenomen. Jaarlijks worden de gemaakte afspraken geëvalueerd en gemonitord, wat inhoudt dat voldaan is aan de taakstelling.

Om te bevorderen dat er genoeg sociale huurwoningen zijn, geldt een tijdelijke subsidieregeling van het Rijk. De gemeente Houten heeft hiervan geen gebruikgemaakt. In de Huisvestingsverordening Regio Utrecht is de urgentiestatus van statushouders opgenomen. Dit geldt voor de hele woningmarktregio in U16-verband.

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>



## Resultaat

Het is getracht statushouders zoveel mogelijk te huisvesten in vrijkomende sociale huurwoningen van Viveste. Door de verhoogde instroom in 2015 en 2016 is daarnaast gezocht naar alternatieve vormen van huisvesting. Dat is gevonden in de vorm van:

- het tijdelijk verkameren van twee woningen van Viveste;
- het transformeren van een kantoorpand tot starterswoningen/studio's;
- het bouwen van tijdelijke (voor de duur van tien jaar) woningen aan de Hoge Schaft;
- het huisvesten van grote gezinnen in de regio.

Begin 2017 kwam een aantal gezinnen versneld naar Houten (in het kader van de gezinshereniging). Om te voorkomen dat deze gezinnen lang in een AZC moesten verblijven, heeft Viveste tijdelijk huurwoningen beschikbaar gesteld die bestemd waren voor de verkoop. Op die manier konden de gezinnen toch samenwonen in Houten, in afwachting van oplevering van de woningen aan de Hoge Schaft.

### 3.4.3 Maatschappelijke begeleiding

Een tweede taak van gemeenten is om zorg te dragen voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders. De gemeente Houten heeft deze taak voornamelijk belegd bij Welzijnsinstelling VanHouten&co.

## Doel

In de subsidiebeschikkingen aan VanHouten&co is geformuleerd wat de gemeente Houten hieronder verstaat (kader 5).

### Kader 5 Doel maatschappelijke begeleiding

*De maatschappelijke begeleiding van statushouders is er op gericht dat de statushouder zelfstandig deel kan nemen aan de samenleving. Na afloop van de maatschappelijke begeleiding zijn statushouders redelijkerwijs zelfredzaam; zij zijn in staat om zelfstandig een huishouden te voeren, betalingen te verrichten, de schoolgang van kinderen te regelen en te bewaken en hun weg te vinden naar maatschappelijke instanties.*

## Uitvoering

In de subsidiebeschikking 2017 is de volgende opdracht geformuleerd (kader 6).

### Kader 6 Opdracht aan VanHouten&co voor het verlenen van maatschappelijke begeleiding

1. *Ondersteuning en coaching van statushouders bij het regelwerk ten aanzien van wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en overige basisvoorzieningen en kennismaking met de lokale samenleving (bijvoorbeeld hulp bij inschrijvingen, aanvraag uitkering, openen bankrekening en betalen rekeningen, huur, verzekeringen, algemene levensbehoeften en praktische bewegwijzering in de buurt; weten waar gemeentehuis, politiebureau, et cetera zijn).*
2. *Hulp bij start inburgering: informatie over het inburgeringstraject, praktische hulp bij het inschrijven voor een inburgeringscursus waar nodig.*

In de subsidiebeschikking 2018 is deze algemene omschrijving verder uitgewerkt in acht deeltaken. Aangezien er in 2018 geen nieuwe instroom van nieuwkomers was, verschoof de focus van de maatschappelijke begeleiding van 'de eerste praktische zaken' naar integratie- en participatieactiviteiten. Afhankelijk van de begeleiding die nodig was om zelfredzaamheid te bereiken, was de verwachting dat een begeleidingstraject gemiddeld twaalf tot achttien maanden zou duren.

VanHouten&co voerde de maatschappelijke begeleiding uit met enkele beroepskrachten en daarnaast met veel vrijwilligers. In 2016 was de uitvoering in handen van:

- vier beroepskrachten (2,6 fte);
- 122 vrijwilligers (64 maatschappelijk begeleiders, 53 taalcoaches, vijf docenten praatgroepen).

De maatschappelijke begeleiding wordt onderverdeeld in drie perioden:

- introductiefase van vier maanden;
- voortgezette begeleiding van vier tot twaalf maanden;
- afrondende fase van twaalf tot achttien maanden.

Na achttien maanden vindt een eindevaluatie plaats en wordt in het algemeen de begeleiding afgesloten. Blijkt uit de eindevaluatie dat er nog extra begeleiding of ondersteuning nodig is, dan wordt maatwerk geboden. Afhankelijk van de vraag kan die geboden worden door VanHouten&co, de Houtense Werktafel, WIL, het Sociaal Team of een specialistische zorgaanbieder. Daarnaast is er het infospreekuur op maandag van 13.30 tot 14.30 uur (voor maximaal zes maanden) en kunnen statushouders ook daarna nog doorverwezen worden.

Voorbeelden van deze aanvullende ondersteuning zijn:

- De informatiebijeenkomsten voor Eritrese statushouders in hun eigen taal.
- Het contracteren van zorgaanbieders die de taal en cultuur van statushouders kennen.
- Het aanstellen van een speltherapeut in de Taalklas voor de traumaverwerking van kinderen.
- Het instellen van een spreekuur van het Sociaal Team in de Taalklas.
- Het organiseren van opvoedtrainingen 'Opvoeden tussen twee culturen' voor statushouders.

De ervaring is dat deze maatwerkoplossingen een positief effect hebben op de integratie en participatie van statushouders. Daar staat tegenover dat deze oplossingen (extra) tijd en geld kosten.

Om de vrijwillige maatschappelijk begeleiders van een goede voorlichting en instructie te voorzien, heeft VanHouten&co een handboek opgesteld. Daarin staat onder andere wat het doel en het verwachte resultaat is van de begeleiding (kader 7). Daarnaast worden er trainingen gegeven aan de vrijwilligers van VanHouten&co en vindt er periodiek casuïstiek overleg plaats tussen VanHouten&co, het Sociaal Team, WIL, de GGD en de Houtense Werktafel.

**Kader 7** Doel en verwacht resultaat van maatschappelijke begeleiding door vrijwilligers

- 1. De eigen verantwoordelijkheid en mondigheid van de vluchteling wordt gestimuleerd en er wordt een beroep gedaan op de eigen mogelijkheden (empowerment).*
- 2. De vluchteling kan een het eind van het begeleidingstraject zelfstandig deelnemen aan de Houtense samenleving. Dit houdt onder andere in dat de financiën op orde zijn, dat de vluchteling een netwerk om zich heen heeft opgebouwd en zelf kan aankloppen bij verschillende personen en/of instanties met vragen.*

Het handboek bevat verder praktische checklists en een handig overzicht met contactgegevens van diverse instellingen. De maatschappelijk begeleiders leggen een digitaal dossier aan waarin de contactmomenten worden bijgehouden en belangrijke documenten worden opgeslagen. Periodiek hebben de maatschappelijk begeleiders overleg met één van de beroepskrachten van VanHouten&co.

## Resultaat

VanHouten&co heeft gerapporteerd (oktober 2017) over het aantal begeleide statushouders over de periode 2015 tot en met oktober 2017. Over het jaar 2018 is geen afzonderlijke rapportage opgeleverd aan de gemeente. In plaats daarvan heeft VanHouten&co vier werksessies georganiseerd ter voorbereiding op de nieuwe wetgeving en daarbij cijfers gepresenteerd. Dit geeft het volgende beeld:

**Tabel 3** Aantal begeleide statushouders door VanHouten&co in de periode 2015 tot en met 2018

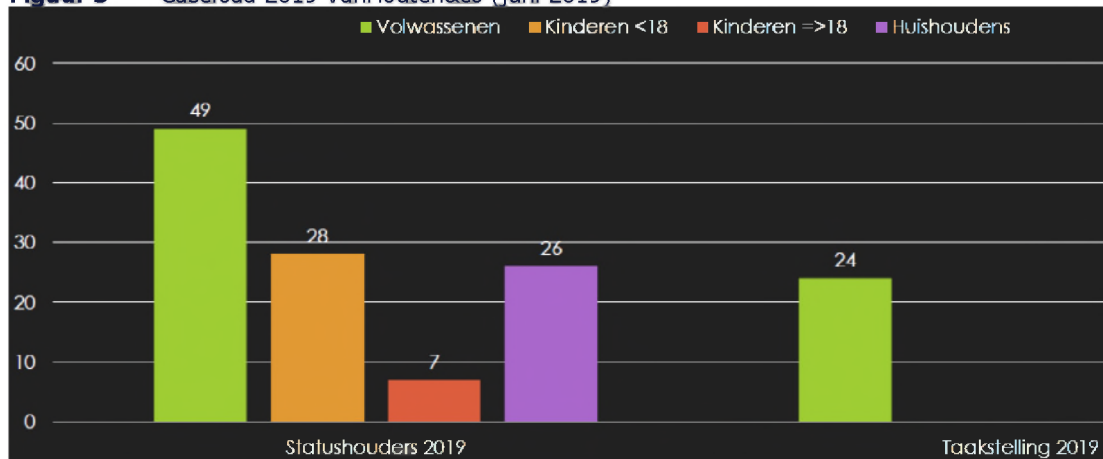
Fase/Jaar	2015	2016	2017	2018
Introductie	96	117	105	88
Voortzetting	50	113	134	50
<b>Totaal</b>	<b>146</b>	<b>230</b>	<b>239</b>	<b>138</b>

In de loop van 2018 konden steeds meer trajecten afgesloten worden en waren minder verlengingen nodig.

De caseload over 2019 ziet er als volgt uit (figuur 3). VanHouten&co concludeert hieruit:

- De maatschappelijke begeleiding werkt goed: statushouders weten hun weg te vinden binnen de gezondheidszorg, voorzieningen, infospreekuur en dergelijke.
- Het percentage inburgeraars dat het traject doorloopt en afrondt is hoog in de gemeente Houten.
- Er zijn geen problemen met DUO-leningen.

**Figuur 3** Caseload 2019 VanHouten&co (juni 2019)



Tijdens interviews met enkele maatschappelijk begeleiders werden onder andere de volgende opmerkingen gemaakt (kader 8) over de mate van integratie van de statushouders en hun gezinnen.

**Kader 8** Uitspraken van enkele maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co

*Wij zijn hoopvol dat de integratie van de gezinnen die wij begeleiden gaat slagen en voor een groot deel ook al geslaagd is. We spreken dan wel over een periode van vijf jaar dat er sprake is van enige mate van integratie.*

*Een succesfactor is als er jonge kinderen zijn, omdat die vaak aanleiding zijn dat er contacten gelegd moeten worden met Nederlands sprekende mensen en instanties.*

*De ervaring is dat alle mensen graag willen integreren, kennis willen maken met de Nederlandse samenleving, uit de uitkering willen, maar ook psychische problemen hebben vanwege wat ze hebben meegemaakt. Kinderen blijken het daarentegen weer heel goed te doen.*

*Uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat een standaardaanpak niet werkt. Het is dan ook een goede ontwikkeling dat het de bedoeling is al in het asielzoekerscentrum te werken aan een persoonlijk plan.*

Op verzoek van de gemeente heeft VanHouten&co in oktober 2017 een analyse gemaakt van de mate van zelfredzaamheid van statushouders om een beter beeld te krijgen op welke gebieden extra ondersteuning nodig is. Dit is weergegeven in tabel 4. De uitkomsten zijn gebruikt in het overleg van samenwerkingspartners en het integraal casuïstiekoverleg.

**Tabel 4** Mate van zelfredzaamheid als resultaat van maatschappelijke begeleiding (oktober 2017)

Mate van zelfredzaamheid	Percentage	Wat?
Wegwijs	65%	Is bekend met de omgeving en weet de weg naar instanties, zoals Viveste en WIL.
	35%	Is nog niet bekend met de omgeving en heeft daarbij hulp nodig.
Zorg	90%	Kent de weg naar de huisarts en tandarts.
	10%	Heeft nog hulp nodig om de weg naar huisarts en tandarts te vinden.
Sociale contacten	70%	Heeft een sociale kring opgebouwd.
	30%	Heeft nog geen sociale kring opgebouwd.
Financiële situatie	60%	Heeft de financiële situatie op orde.
	30%	Heeft nog hulp nodig bij het invullen van formulieren.
	10%	Wordt budgetbeheer of schuldhulpverlening ingezet, omdat de financiële situatie ongezond is.
Taalbeheersing	60%	Beheerst de taal voldoende tot goed om zich bij dagelijkse zaken zonder hulp te kunnen redden.
	40%	Beheerst de taal onvoldoende.
Uitstroom	24%	Staat sterk en kan uitstromen uit de maatschappelijke begeleiding op de verwachte einddatum (dus na achttien maanden).
	38%	Is kwetsbaar en heeft naar verwachting extra begeleiding nodig.
	38%	Valt tussen 'staat sterk' en 'is kwetsbaar' in, maar heeft wel extra begeleiding nodig.

Uit dit overzicht blijkt, volgens de maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co, dat de maatschappelijk begeleiding vaak langer moet duren dan achttien maanden of na verlenging zelfs langer dan 24 maanden. Praktijkvoorbeelden die de maatschappelijk begeleiders naar voren brachten, illustreren dit (zie kader 9).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> De opgenomen uitspraken dienen gezien te worden als een momentopname.

## Kader 9      Praktijkvoorbeelden van maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co

*Toch blijft het problematisch dat de maatschappelijke begeleiding achttien maanden mag duren, terwijl we uit de praktijk weten dat dat niet werkt. Die begeleiding duurt veel langer, denk aan de belastingaangiften die moeten worden gedaan, ziekenhuisbezoek, nieuwe regels waarmee men wordt geconfronteerd.*

*Een praktijkvoorbeeld is dat een getalenteerd meisje een mbo4-opleiding wil doen, maar daarvoor eerst een tweejarige internationale schakelklas (ISK) en een mbo-schakelklas volgde. Omdat ze wel over een certificaat, maar niet over een diploma beschikte, werd ze door tal van mbo's afgewezen. De maatschappelijk begeleider heeft er voor gezorgd dat er een gesprek met een mbo volgde, waarna het meisje alsnog werd toegelaten en nu geadviseerd is de versnelde opleiding te doen! Hieruit blijkt dat de maatschappelijke begeleiding ook na achttien maanden nog nodig was, want haar ouders konden dit niet voor haar regelen.*

*Zo'n ingewikkelde vraag kan het info-spreekuur niet oplossen. Dat geldt ook voor het Sociaal Team. Bovendien heeft het Sociaal Team te maken met een grote caseload en heeft daardoor niet de tijd voor de nodige begeleiding.*

*Een ander voorbeeld dat in complexe situaties begeleiding nodig is, is het geval van een alleenstaande man die in het BRP geregistreerd staat als gehuwd, terwijl het indertijd door de ouders gearrangeerde huwelijk later is ontbonden. Via een sociaal advocaat wordt nu uitgezocht hoe is te regelen dat deze man opnieuw in het huwelijk kan treden.*

*Dit betekent in de praktijk dat de maatschappelijk begeleiders zich niet (kunnen) houden aan de termijn van achttien maanden. Het beleid op dit punt zou moeten worden aangepast.*

### 3.4.4 Participatieverklaring

Een derde taak van gemeenten is om zorg te dragen voor ondertekening van de participatieverklaring door statushouders. Dit is sinds 1 oktober 2017 verplicht voor alle nieuwkomers die moeten inburgeren, waaronder de statushouders.

#### **Doel**

De verklaring moet ondertekend worden binnen één jaar nadat de nieuwkomer in Houten is komen wonen.

#### **Uitvoering**

Vooruitlopend op de verplichte participatieverklaring heeft de gemeente Houten samen met VanHouten&co in 2017 deelgenomen aan het pilotprogramma 'Nederlandse kernwaarden' van het Ministerie van SZW. In het kader van deze pilot zijn er rond de kernwaarden verschillende workshops georganiseerd waaraan de nieuwkomers konden deelnemen.

Ook voor 2018 en 2019 heeft VanHouten&co de opdracht gekregen om het participatieverklaringstraject te organiseren en uit te voeren. VanHouten&co werkt hiervoor samen met bureau artikel 1. In 2018 zijn er twee workshops georganiseerd. Voor 2019 is vooralsnog één workshop gepland.

## Resultaat

Het traject werd in 2017 afgesloten met een feestelijke bijeenkomst waar de verklaring werd ondertekend.

### 3.4.5 Blijven is meedoen

Van juni 2016 is de nota *Blijven is meedoen* die in de gemeenteraad van Houten is vastgesteld als deelplan voor participatie en werk, onderdeel van het *Actieplan opvang en integratie statushouders* van januari 2016.

## Doel

Het deelplan heeft als doel de participatie van nieuwkomers te bevorderen. De aanleiding om dit deelplan te maken was de door de raad op 19 januari 2016 aangenomen motie, waarin het college van burgemeester en wethouders werd opgeroepen *'om actief te monitoren dat direct bij binnenkomst van de statushouders een inschatting wordt gemaakt van zijn inzetbaarheid voor de samenleving, waaronder arbeidsmarkt en vrijwilligerswerk'*. Het resultaat was een ambitieus plan, mede ingegeven doordat Houten toen koplopergemeente was in het participatietraject van de VNG en het OTAV.<sup>12</sup> Financiering werd onder andere gevonden in de verhoging van de rijksbijdrage voor maatschappelijke begeleiding van € 1.370 naar € 2.370 per volwassen statushouder.

De uitgangspunten voor het plan waren onder andere:

- Een maatwerkgerichte aanpak per statushouder.
- Het leren van de Nederlandse taal loopt parallel met integratie op andere terreinen.
- Op zo kort mogelijke termijn starten met een uitgebreide intake en matching naar participatieplekken.

## Uitvoering

De uitvoering werd opgedragen aan VanHouten&co, WIL en het Werkgevers-servicepunt. Er zou daarnaast samengewerkt worden met andere partijen, zoals de Houtense Werktafel (toen die was opgericht).

---

<sup>12</sup> Dit is het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) dat per 1 juli 2017 is gestopt met de ondersteuning van gemeenten.

## *VanHouten&co*

Voor de doelgroep statushouders ontving VanHouten&co voor de periode 2016 tot en met 2018 een subsidie van de gemeente Houten voor de aanstelling van een participatiecoach voor de uitvoering van de volgende taken:

- Afnemen van intakes van volwassen statushouders.
- Coachen en begeleiden van volwassen statushouders en toeleiden richting (vrijwilligers)werk, stages en/of scholing, in overleg met de werkcoach van de WIL.
- Organiseren van workshops, sollicitatietrainingen, netwerkmeetings en bedrijfsbezoeken om nieuwkomers en werkgevers met elkaar te verbinden.
- Leveren van een bijdrage aan de Houtense Werktafel, onder meer door kandidaten aan te leveren voor projecten.
- Deelnemen aan het participatieoverleg nieuwkomers.

De uitvoering was tot en met 2018 in handen van:

- één beroepskracht: participatiecoach (0,8 fte)
- tien vrijwillige professionele loopbaancoaches

Het participatietraject dat VanHouten&co aanbood, bestond uit een uitgebreide intake voor kennismaking en inventarisatie van opleiding, werkervaring en talenten. Hierbij werd gebruikgemaakt van de Competence Card, een online assessmenttool. Per persoon werd een inschatting gemaakt op de participatieladder, die is onderverdeeld in zes treden: van sociaal geïsoleerd tot werkend zonder ondersteuning. Aan het einde van de intake werden acties afgesproken en volgden coachingsgesprekken na drie en negen maanden om de genomen stappen te evalueren. Na drie maanden volgde een oproep door WIL voor een eerste gesprek met de werkcoach.

## *Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)*

WIL is de gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vijfheerenlanden (Vianen) die zorgdraagt voor het bijstandsbestand van deze gemeenten. Volgens de Participatiewet heeft WIL de wettelijke taak om uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden door een intake af te nemen waarbij een aantal levensdomeinen in kaart worden gebracht. De werkcoach begeleidt de inwoner hierbij. Samen met de uitkeringsgerechtigde maakt de werkcoach een plan van aanpak, waarbij de stappen richting werk worden gemonitord middels evaluatiegesprekken. Waar nodig zet WIL participatietrajecten in zoals coaching, opleiding en stage- en werkervaringsplekken om de uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden.

De basisdienstverlening die WIL aanbiedt, staat in het *Uitwerkingskader basisdienstverlening WIL 2016-2017* van 19 december 2016. In dit document is geen specifieke aandacht besteed aan dienstverlening ten behoeve van statushouders voor de vijf deelnemende gemeenten. In de uitvoeringspraktijk heeft WIL het werkproces voor behandeling van een uitkeringsaanvraag van statushouders aangepast.



WIL biedt de mogelijkheid aan de individuele gemeenten om in opdracht extra diensten en producten te leveren. De gemeente Houten heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, maar niet in het bijzonder voor statushouders.

Uit interviews is gebleken dat WIL statushouders niet als een speciale doelgroep behandelt, aangezien de Lekstroomgemeenten daarvoor geen opdracht hebben gegeven en geen extra budget ter beschikking hebben gesteld. Statushouders die de Nederlandse taal niet (goed) beheersen, kwamen veelal pas na de inburgering van drie jaar in aanmerking voor begeleiding naar werk door de WIL. Mede om die reden heeft de gemeente Houten het initiatief genomen de *Houtense Werktafel* op te zetten. De visie van de gemeente is namelijk dat werk de beste manier van integratie is.

### *Houtense Werktafel (HWT)*

In 2017 heeft de gemeente Houten de HWT opgezet als vernieuwend initiatief om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen c.q. te activeren om mee te doen. Het fungeert als spin in het web door werkzoekenden en vacatures in Houten aan elkaar te koppelen. Werkgevers, de gemeente, onderwijsinstellingen, sociale ondernemingen, lokale initiatieven en werkzoekende inwoners worden op die manier aan elkaar verbonden.

In het evaluatierapport van de programmamanager uit oktober 2018 staan een aantal concrete activiteiten die zijn ontwikkeld voor de inwoners, zoals:

- Dialoogtafels
- Het Brede Bos
- Kom in de Keuken
- Scout in de zorg
- Jobhunting
- Matchmakers
- TOP-10 van statushouders
- VIP-training voor statushouders
- SVS-project voor statushouders
- Cursus VCA
- Kerst-/weekmarkt

De uitvoering van deze activiteiten is in handen van de programmamanager en de matchmaker. De matchmaker blijkt vooral voor de statushouders een belangrijk instrument.

## Resultaat

### *VanHouten&co*

De participatiecoach van VanHouten&co heeft over de periode tot en met 2018 het volgende gerapporteerd:

- Ruim een derde van de nieuwkomers is bezig of is bezig geweest met vrijwilligerswerk (49 personen; 35%), onder andere in zorg en welzijn, onderwijs, bij sportverenigingen of bij kringloopwinkels.
- Nieuwkomers zijn ook gestart met een stage of een werkervaringsplaats (21 personen, 15%).
- Een vergelijkbare groep heeft betaald werk gevonden (23 personen; 16%), meestal in de logistiek, zorg of techniek, maar vaak wel op tijdelijke basis. Dit zijn voornamelijk mannelijke nieuwkomers.
- Vooral jongeren zijn gestart met een mbo-, hbo- of wo-opleiding (20 personen; 14%), waarvan een aantal met een schakeljaar.

Naar verwachting zal 2019 een belangrijk jaar zijn voor veel nieuwkomers om door te stromen naar betaald werk of opleiding. Velen ronden dan hun inburgerings- of staatsexamen af.

Op basis van ervaringen onderscheidt de participatiecoach van VanHouten&co de volgende routes die leiden tot participatie en werk:

- Ongeveer een derde van de nieuwkomers (30%) is vooral gebaat bij instroom naar een opleiding in Nederland. Een Nederlands diploma is de beste startpositie voor de arbeidsmarkt voor jongvolwassenen.
- Bijna de helft van de volwassen nieuwkomers (46%) heeft kansrijke werkervaring in zorg, onderwijs, techniek, logistiek of ICT. Zij hebben bijscholing en training nodig om zich aan te kunnen sluiten op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Een klein aantal volwassen nieuwkomers vindt moeilijk werk omdat er geen tot weinig vraag is naar hun vakgebied op de Nederlandse arbeidsmarkt (7%). Zij zullen zich moeten heroriënteren naar meer kansrijk werk. Vaak speelt bij hen ook het verlies van status en positie een grote rol.
- Bijna een derde van de volwassen nieuwkomers (31%) kampt met gezondheids- en aanpassingsproblemen waardoor integratie en participatie moeizaam verlopen. Zij hebben extra ondersteuning nodig van vrijwilligers, coaches, werkgevers en andere betrokkenen die voor hen kansen helpen creëren.

Deze uitkomsten sluiten aan bij de ervaringen die maatschappelijk begeleiders hebben (kader 10).

**Kader 10** Ervaringen van maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co

*Een succesverhaal is bijvoorbeeld dat een Palestijnse jongeman nu docent Engels is op een middelbare school.*

*Maar er zijn ook anderen die in een moeilijke situatie verkeren. Een inburgeringscursus wordt bijvoorbeeld niet gehaald en dan is het extra lastig om nieuw werk te vinden. Voor de Eritrese jongeman zal dan ook ontheffing worden aangevraagd.*

*Sommige mensen zullen gedwongen in Nederland moeten blijven, omdat zij niet terug kunnen, traumatische ervaringen hebben, contacten onderhouden met familieleden in oorlogsgebieden. Voor hen heeft het geen zin om ze te dwingen te gaan werken. Daarmee worden ze niet geholpen. Hen moet meer tijd gegeven worden om in te burgeren, uit te zien naar een passende baan als ze daar klaar voor zijn. Er moet in de geest van de wet worden gehandeld.*

### *Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)*

Het doel van de Participatiewet is gericht op duurzame uitstroom naar betaald werk. De manier waarop gemeenten de wet interpreteren bepaalt in grote mate of nieuwkomers ook daadwerkelijk duurzaam uitstromen. Naar schatting stroomt twee derde van de nieuwkomers uit naar een baan onder zijn of haar niveau.<sup>13</sup> Dit is het gevolg van het beleid om te kiezen voor een snelle uitstroom naar betaald werk, waarbij de vraag of het werk aansluit bij de kennis en ervaring van de werkzoekende minder belangrijk is. Deze routing wordt ook wel aangeduid als 'van broodbaan naar droombaan'.<sup>14</sup>

In tegenstelling tot de wens van de gemeente Houten, voert WIL geen afzonderlijk beleid ten aanzien van statushouders, aangezien de Lekstroomgemeenten hiertoe geen opdracht hebben gegeven, er minder budget beschikbaar is voor re-integratie en omdat de ambtelijke capaciteit bij WIL daarvoor ontbreekt. De praktijk geeft volgens WIL aan dat er pas ruimte is voor arbeidsbemiddeling als de inburgeringsperiode voorbij is, aangezien de statushouder ook de verplichting heeft te werken aan inburgering en daarvoor in veel gevallen een lening heeft afgesloten van € 10.000 (zie paragraaf 3.4.6). De opdracht aan WIL is om de kortste weg naar werk te kiezen. Dat levert een spanningsveld op. Sinds 2018 is de werkcoach van WIL betrokken bij het integrale casusoverleg, waaraan ook VanHouten&co, de matchmaker van de Houtense Werktafel, het Sociaal Team en de GGD deelnemen, zodat meer maatwerk wordt geleverd.

Het door WIL gesignaleerde spanningsveld is ook bekend bij de maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co. Enkele door hen beschreven praktijkvoorbeelden staan in kader 11.

<sup>13</sup> Nieuw talent in Houten!, Houtense nieuwkomers op weg naar werk en opleiding: roadmap en tools, dr. Michaela Schok, VanHouten&co, 2019, pagina 43.

<sup>14</sup> Idem noot 14.

**Kader 11**    Praktijkervaringen, gerapporteerd door maatschappelijk begeleiders van Van Houten&Co

*Een jongeman (< 30 jaar, vader van een jong gezin) volgt een B1-opleiding bij Babel in Utrecht. Onlangs had hij een gesprek bij WIL. Hij moet per januari fulltime gaan werken en kan kiezen uit vier banen: schoonmaken, chauffeur (hij heeft geen Nederlands rijbewijs), bladeren vegen en bomen snoeien. In Syrië studeerde hij Engels aan de universiteit. Hij wil hier graag een vervolgopleiding volgen om docent te worden.*

*Een andere jongeman (< 30 jaar, vader van een jong gezin) was elektriciën in Syrië en volgt ook de B1-opleiding bij Babel in Utrecht. Hij moet nu van WIL drie dagen per week bij kringloop Noppes werkervaring opdoen waardoor het onmogelijk lijkt dat hij zijn B1-opleiding kan afmaken.*

*Een statushouder is geselecteerd voor het project van universiteiten om vluchtelingen met een doctorstitel een jaar een betaalde baan als onderzoeker te bieden opdat zij de nodige ervaring kunnen opdoen en daarna beter aansluiting kunnen vinden bij de Nederlandse arbeidsmarkt. Om geplaatst te worden bij een universiteit moest hij een stuk schrijven en presenteren, wat uiteraard een goede voorbereiding vergt. WIL heeft gedreigd zijn uitkering te beëindigen als hij niet onmiddellijk een door hen geselecteerde baan zou accepteren. WIL geeft alleen maar vacatures voor ongeschoold werk door, terwijl er ook genoeg vacatures op mbo- en hbo-niveau zijn. Daar wil WIL niet bij helpen.*

De aanpak van de HWT is juist gericht op de combinatie inburgering en deelname aan een werkervaringstraject om zo de mogelijkheden van integratie te vergroten. De programmamanager beschreef de behaalde resultaten in de uitgevoerde evaluatie van het project over de periode april 2017 tot en met december 2018. Een voorbeeld is het project Het Brede Bos (zie kader 12).

## Kader 12 Het Brede Bos

*Het project **Het Brede Bos** is een initiatief van de HWT in samenwerking met Staatsbosbeheer. Het project wordt uitgevoerd door de HWT. Het Brede Bos is een werkervaringsproject in het groen.*

*Het Brede Bos is in november 2017 gestart bij Fort bij 't Hemeltje. In de loop van 2018 is het Wellant College als werklocatie toegevoegd. Bij het project is een werkleider betrokken die de deelnemers begeleidt bij de dagelijkse werkzaamheden (drie dagen per week). De matchmaker HWT draagt zorg voor de instroom van nieuwe kandidaten, begeleiding bij doorstroom, uitstroom naar regulier werk en nazorg.*

*Met enige regelmaat komen werkgevers op bezoek bij Het Brede Bos om kennis te maken met de deelnemers. In de praktijk blijkt dit een laagdrempelige en succesvolle manier van solliciteren.*

*Aan het project Het Brede Bos hebben in de periode november 2017-2018) zeventien statushouders deelgenomen. Van hen zijn tien statushouders duurzaam uitgestroomd naar werk. De overige statushouders zijn doorgestroomd naar een ander leer-werktraject of nemen nog deel in combinatie met hun inburgering.*

*Het project blijkt succesvol als activeringsinstrument. Er is behoefte aan een plek waar mensen laagdrempelig kunnen instromen, zelfvertrouwen en werkritme kunnen opdoen om van daaruit door te stromen naar een reguliere plek op de arbeidsmarkt. Het project dient ook als terugvalbasis, zodat voorkomen wordt dat mensen weer 'op de bank' komen te zitten. Het project Het Brede Bos wordt in 2019 gecontinueerd.*

*Meer informatie over Het Brede Bos is te vinden in het e-magazine van de Houtense Werktafel: <http://emagazine.houtensewerktafel.nl>.*

Het experiment *Jobhunting* hield in dat voor statushouders een geschikte baan in Houten zou worden gevonden. Het experiment heeft echter niet het gewenste resultaat opgeleverd. De beschikbaarheid in tijd van de statushouder blijkt beperkt door de focus op het behalen van het inburgeringsexamen.

Voor het project *Scout in de zorg* zijn uit de TOP-10 van statushouders twee kandidaten gevonden. Eén statushouder is gestart met een stage bij Zorgcentrum Houten. De andere statushouder was niet geschikt voor het vak en is inmiddels uitgestroomd als kapster.

Eén van de initiatieven was een *TOP-10* samen te stellen van statushouders met als doel hen te begeleiden naar duurzaam betaald werk. De lijst van de TOP-10 is samengesteld door de participatiecoach van VanHouten&co en de werkcoach van WIL. De matchmaker zorgde voor de begeleiding naar werk. In totaal hebben vijftien personen deelgenomen aan de TOP-10. De resultaten van de periode februari-december 2018 zijn weergegeven in tabel 5.

**Tabel 5** Uitstroom TOP-10

Werk	Aantal
Regulier werk	4
Zelfstandige	1
Doorstroom naar ander project	4
Matchmaker vervolg	5
Verhuizing naar andere gemeente	1

Het *VIP-traject* bestaat uit een individuele training en een groepstraining van twaalf weken met aansluitend begeleiding door een vrijwillige arbeidscoach. Het doel is het realiseren van een werkervaringsplaats met baanintentie of betaald werk. Dit project is in januari 2019 gestart met twaalf statushouders.

Het *SVS-project* is een leerwerkproject in de bouw. Het project bestaat uit geïntegreerde trajecten van taal, inburgering en een vakopleiding bouw (zij-instromers bouw). Dit project is in januari 2019 gestart met twaalf statushouders.

*Kom in de keuken* is een leerwerktraject in de horeca. Naast het opdoen van werkervaring hebben de deelnemers het niveau 1 certificaat keukenassistent behaald. Er is één statushouder uitgestroomd.

De *cursus VCA* is een cursus voor Arabisch sprekende statushouders met affiniteit in de bouw of techniek. Een VCA-certificaat is tegenwoordig een vereiste om binnen de bouw en techniek aan de slag te gaan. Dit kan voor de kandidaten een goede opstap zijn op weg naar betaald werk. Aan deze opleiding nemen vijftien statushouders deel.

De *matchmaker* blijkt een goede functie te kunnen vervullen om enerzijds (inactieve) inwoners te begeleiden, activeren en adviseren in scholing en anderzijds samen met werkgevers te zoeken naar mogelijke plaatsingen in betaald werk en de werkgever te ondersteunen in het duurzaam maken van de plaatsing.

De ervaring heeft geleerd dat vooral een intensieve begeleiding 'van bank naar baan' werkt voor deze groep. Om effectief te kunnen zijn, is inzage nodig in de bestanden van WIL. Tot voor kort was dat niet mogelijk.

In 2019 wordt de Houtense Werktafel doorontwikkeld. Specifiek voor de statushouders worden de volgende activiteiten voortgezet:

- Het Brede Bos
- De inzet van de matchmaker
- SVS-project
- VIP-traject
- Cursus VCA

Daarnaast is er budget gereserveerd om nog een aantal nieuwe projecten te starten, bijvoorbeeld specifiek voor de vrouwelijke statushouders.

### 3.4.6 Taalvaardigheid

Nieuwkomers die in Nederland inburgeren zijn verplicht Nederlands te leren. De vierde taak van de gemeente is om na te gaan of de statushouder de taal beheerst, of daartoe genoeg moeite doet. Als de statushouder daar geen moeite voor doet, mag de uitkering met 20% worden gekort tot maximaal 100% als dat na een jaar nog steeds zo is.

#### **Doel**

Onderdeel van het inburgeringsexamen is de taalvaardigheid. Het examen bestaat uit de volgende onderdelen:

- Lezen, schrijven, spreken, luisteren, kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM).
- Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).
- Participatieverklaring (PVT).

De meeste inburgeringsplichtigen volgen hiervoor een cursus, maar zelfstudie is ook mogelijk. Tot op heden bepaalt de inburgeringsplichtige zelf welk type onderwijs het beste bij hem of haar past. De kosten zijn voor eigen rekening, maar als de inburgeringsplichtige te weinig inkomsten heeft, kan bij DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) een lening worden verkregen van maximaal € 10.000.

Inburgeringsplichtigen hebben drie jaar de tijd om het examen te halen. Als er omstandigheden zijn waardoor de inburgeringsplichtige niet goed kan studeren voor het examen, kan een verlenging van de inburgeringstermijn worden verkregen. Analfabete inburgeringsplichtigen moeten eerst leren lezen en schrijven en mogen daarom maximaal twee jaar langer over hun inburgering doen. Onder bepaalde omstandigheden kunnen inburgeringsplichtigen vrijstelling krijgen.

Als een inburgeringsplichtige na het verstrijken van de inburgeringstermijn niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, volgt een sanctie. In de meeste gevallen betekent dit een boete van € 1.250. Dan volgt een nieuwe termijn van twee jaar om het examen alsnog te halen. Als dat niet binnen de termijn gebeurt, volgt een nieuwe boete.

De vier belangrijkste taalniveaus zijn: A0, A1, A2, B1 en B2. Als men de taal nog (bijna) helemaal niet beheerst, wordt gestart met niveau A0 (alfabetisering). A2 wordt gezien als het basisniveau dat nodig is om mee te kunnen doen in Nederland. A1 is een tussenstapje op weg daarnaartoe. Op niveau B1 wordt de taal zodanig beheerst dat men zich ook in bijzondere situaties kan redden. Op niveau B2 ervaart men geen problemen met het communiceren in Nederland; men begrijpt anderen en anderen begrijpen de nieuwkomer.

## **Uitvoering**

De volgende doelgroepen worden onderscheiden:

- Voor *peuters* geldt dat zij moeten meedoen aan VVE (Voor- en Vroegschoolse Educatie). Nadat een indicatie van het consultatiebureau is verkregen kan de ouder de kosten vergoed krijgen via bijzondere bijstand.
- Voor *basisschoolkinderen* was tot 1 juli 2018 de taalklas beschikbaar. Dit was een extra taalvoorziening binnen het reguliere onderwijs voor de groepen 1 tot en met 8. Sinds 2016 is er de zomerschool. Tijdens twee weken in de zomer krijgen leerlingen van statushouders een intensief programma van taalles, natuurlessen en sport-, spel-, kunst- en cultuuractiviteiten.
- *Kinderen van 12 tot 18 jaar* moeten naar de internationale schakelklassen in Utrecht. De leerlingen krijgen van de gemeente Houten een laptop en een OV-abonnement vergoed. Tot 1 juli 2018 organiseerde de Stichting Leergeld de Zomer-Keuze-School. Wekelijks werd aan twintig leerlingen van groep 7/8 en van het voortgezet onderwijs huiswerkbegeleiding gegeven.
- *Kinderen van 18 jaar en ouder en andere volwassenen* zijn inburgeringsplichtig. Door VanHouten&co wordt een taalcoach aan de persoon gekoppeld voor de verdere begeleiding. Ook worden praatgroepen georganiseerd.

Voor het overige zijn de maatschappelijk begeleiders niet betrokken bij de taalontwikkeling van de nieuwkomers. Zij achten het huidige stelsel niet gewenst (kader 13).

**Kader 13** Advies van de maatschappelijk begeleiders van VanHouten&co over taallessen

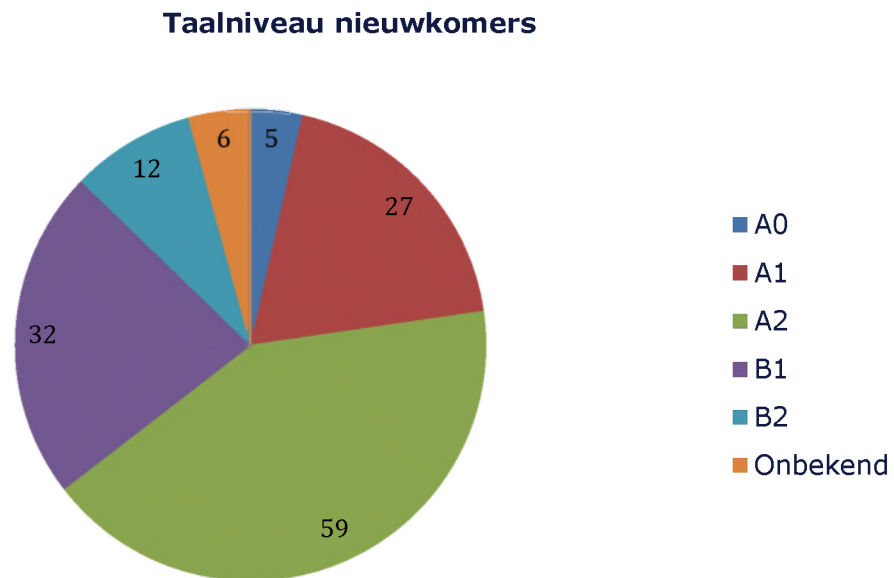
*Het is verder goed dat de gemeente zich bemoeit met het laten geven van de inburgeringslessen. Er waren aanbieders actief die niet gecertificeerd waren. Dat moet veranderen. Soms werden de statushouders de dupe van de slechte dienstverlening.*



## Resultaat

De participatiecoach van VanHouten&co heeft eind 2018 het volgende gerapporteerd<sup>15</sup> over het taalniveau van de nieuwkomers (figuur 4).

**Figuur 4** Taalniveau van nieuwkomers in Houten (eind 2018)



Het Servicecentrum Inburgering van DUO presenteerde de volgende voortgangscijfers per 1 januari 2019 over de situatie in Houten (tabel 6 tot en met 9).

**Tabel 6** Inburgeringsplichtige statushouders

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Voldaan	6	22	20	20	0	?
Ontheven	?	7	?	?	0	0
Plichtig	0	?	19	93	43	14

**Tabel 7** Inburgeringsplichtige nareizigers

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Voldaan	?	10	?	?	0	?
Ontheven	0	0	0	0	0	0
Plichtig	0	0	?	7	12	20

**Tabel 8** Aantal verleende verlengingen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statushouders	10	33	40	90	6	0
Nareizigers	?	?	7	?	0	0
Totaal	10	33	47	90	6	0

<sup>15</sup> Idem noot 14, pagina 24.

**Tabel 9** Aantal toegekende leningen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statushouders	11	33	40	112	43	12
Nareizigers	0	?	?	?	?	?
Totaal	11	33	40	112	43	12

Uit deze overzichten blijkt dat veel statushouders/nareizigers het inburgeringsexamen nog niet met goed gevolg hebben afgelegd. Van hen zijn de meesten in 2016 gekomen; zij hebben tot en met 2019 nog de tijd om het inburgeringsexamen af te leggen. Uit het aantal toegekende leningen blijkt verder dat is geïnvesteerd in de inburgering. Voor 80 personen zal de inburgeringstermijn over zes tot twaalf maanden verlopen. Voor hen wordt de situatie urgent.

### 3.4.7 Subsidies

In het *Uitvoeringsplan gemeente Houten 2019, Opvang en integratie Statushouders* zijn over 2018 de volgende subsidie-uitgaven verantwoord. Tevens is de raming voor 2019 opgenomen (tabel 10).

**Tabel 10** Inkomsten en uitgaven 2018 en raming voor 2019 gemeente Houten

Kostensoort	Uitgaven 2018	Raming 2019
Huisvesting	€ 0	€ 0
Maatschappelijke begeleiding:		
• VanHouten&co	€ 160.000	€ 120.000
Participatie:		
• VanHouten&co (participatiecoach)	€ 70.000	€ 0
• Houtense Werktafel	€ 50.000	€ 70.000
• Projecten		€ 135.000
Taalvaardigheid	€ 81.761	€ 35.000
Overig (Opvoedingsondersteuning)	€ 5.000	€ 5.000
Totaal	€ 366.761	€ 365.000
Af: rijksbijdragen	€ 60.912	€ 77.790
<b>Totaal generaal ten laste van de gemeente Houten</b>	<b>€ 305.849</b>	<b>€ 287.210</b>

In deze tabel zijn niet de kosten opgenomen van de ambtelijke inzet van de gemeente Houten en van WIL.

## Hoofdstuk 4 Nieuwe Wet Inburgering

### 4.1 Inleiding

In samenwerking met verschillende instanties, zoals onder andere het COA, Vluchtelingenwerk en experts vanuit gemeenten, is bekeken hoe het inburgeringsstelsel op de meest effectieve wijze kan bijdragen aan de maatschappelijke opgaven. Hier is een aantal deelonderwerpen (I t/m VI) uit voortgekomen die minister Koolmees toelicht in de kamerbrief *hoofdlijnen veranderopgave inburgering* (2 juli 2018), te weten:

#### *I Brede intake en doorlopende lijn*

Het voorstel is dat gemeenten voor iedere inburgeraar een 'brede intake' gaan afnemen, die op individueel niveau inzicht geeft in de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van een inburgeringsplichtige.

#### *II Plan Inburgering en Participatie (PIP)*

Het voorstel is dat de intake het startpunt van een individuele route via inburgering naar participatie markeert en resulteert in een persoonlijk plan: het Plan Inburgering en Participatie (PIP).

#### *III Verhoging van de taaleis*

Een van de andere kernpunten uit het regeerakkoord is de verhoging van het vereiste taalniveau bij het inburgeringsexamen van A2 naar B1. B1 wordt daarmee het standaard taalniveau. Dit is het taalniveau dat nodig is om een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt te hebben.

#### *IV Hervorming van de markt voor inburgeringscursussen*

Gemeenten krijgen een sleutelrol voor het regisseren van integrale trajecten. Zo moeten zij inburgeringstrajecten inkopen bij door hen geselecteerde aanbieders. Hiervoor krijgen zij dan inburgeringsbudget van het Rijk. Gemeenten krijgen hierbij de taak om te garanderen:

- dat er voldoende passend aanbod is voor alle drie de leerroutes;
- dat dit aanbod inhoudelijk effectief en flexibel is (te combineren met andere activiteiten zoals werk);
- dat dit aanbod geënt is op de inburgerings- en participatiedoelstelling.

#### *V Het examenstelsel*

Door de directe relatie met de inburgeraar kunnen gemeenten na de wijziging van het inburgeringsstelsel beter invulling geven aan een passend traject op werkoriëntatie, waarbij waar mogelijk ook praktijkervaring bij werkgevers kan worden opgedaan door de inburgeraar.

## VI Activeren en ontzorgen

Statushouders blijven nu nog te lang aangewezen op een bijstandsuitkering en lopen risico om in de schulden te komen. Zij moeten daarom vanaf het eerste moment geactiveerd en ontzorgd worden, ook met het oog op het voorkomen van schulden.

Meer informatie over deze onderwerpen is opgenomen in bijlage 3.

### 4.2 Voorbereiding door de gemeente Houten

#### Breed Overleg Statushouders

Op basis van de opgedane kennis en ervaring – én vooruitlopend op de veranderopgave inburgering – heeft de gemeente Houten met samenwerkingspartners de samenwerkingsrelatie geïntensiveerd en doorontwikkeld.

Onder regie van de gemeente is eind vorig jaar een Breed Overleg Statushouders ingesteld. Dit is een overleg op strategisch niveau waaraan de volgende partijen deelnemen:

- Gemeente Houten
- WIL
- Houtense Werktafel
- VanHouten&co
- Sociaal team

Gezamenlijk hebben partijen de volgende kernboodschap geformuleerd rond de integratie van statushouders (kader 14).

#### **Kader 14** Kernboodschap van uitvoerende partijen

*Elke statushouder doet mee naar vermogen aan de Houtense samenleving. Daarbij lopen begeleiding naar werk en het leren van de taal naast elkaar, zodat zij elkaar versterken. De statushouder wordt, waar nodig en waar mogelijk, ondersteund op alle levensgebieden, waaronder: maatschappelijke begeleiding en (vrijwilligers)werk, inburgering, onderwijs, zorg, kinderopvang en financiën. De volgende (maatschappelijke) samenwerkingspartners ondersteunen vanuit hun eigen expertise – maar in onderlinge samenhang – de statushouder: Werk & Inkomen Lekstroom (WIL), VanHouten&co, de Houtense Werktafel, het Sociaal Team.*

Met deze kernboodschap willen partijen uitdragen dat ze gezamenlijk voor hetzelfde doel staan en statushouders dezelfde boodschap meegeven. In het breed overleg wordt de voortgang van het uitvoeringsplan besproken, worden knelpunten ingebracht en worden oplossingen geformuleerd. Ook wordt gezamenlijk de veranderopgave inburgering verkend. Als het wetsvoorstel kracht van wet heeft, zal dit ook in het breed overleg besproken worden en worden de nodige voorbereidingen in gang gezet. Dit alles onder regie van de gemeente.

Het stroomschema in bijlage 4 geeft de huidige samenwerkingsrelatie weer.

## **Aanpak**

Zodra een statushouder aan Houten wordt gekoppeld, ontvangt de gemeente informatie over de statushouder van het COA. De secretaris van de urgentiecommissie geeft deze informatie door aan de coördinator van VanHouten&co. Vooruitlopend op het nieuwe stelsel wordt al in het AZC gestart met de maatschappelijke begeleiding en participatie. De statushouder krijgt in het AZC een assessment. Op basis daarvan voert de werkcoach van WIL samen met de coördinator van VanHouten&co een uitgebreid intakegesprek en stellen ze samen met de statushouder het Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. De uitvoering van het PIP start in het AZC en wordt voortgezet als de statushouder in Houten komt wonen.

VanHouten&co heeft inmiddels de nieuwe werkwijze uitgeschreven, een invulformulier voor het PIP ontworpen en de bestaande evaluatieformulieren aangepast. Direct na aankomst van de statushouder wordt een PIP opgesteld waarbij alle deelnemers van het integraal team zijn betrokken, zodat de maatschappelijke begeleiding, de participatie en eventueel zorg synchroon lopen. In de komende maanden wordt met deze werkwijze ervaring opgedaan. De definitieve werkwijze kan dan worden ingevoerd met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Inburgering.

Zie ook het stroomschema in bijlage 4.

## **Uitvoering**

Op uitvoerend niveau is er een integraal team ingericht, bestaande uit VanHouten&co, Houtense Werktafel, WIL en het Sociaal Team. Alle partijen kunnen casuïstiek aandragen om te bespreken. Het integraal team bespreekt individuele gevallen, wisselt informatie uit en bespreekt welke aanpak in een concreet geval het beste is. Afhankelijk van het in te zetten traject heeft één partij de regie over de statushouder.

Ter voorbereiding op deze nieuwe wijze van werken heeft VanHouten&co vier werksessies georganiseerd waaraan is deelgenomen door de genoemde partijen. De integrale aanpak en het belang van een goede samenwerking is hierbij bevestigd.

## **Regie gemeente**

De gemeente voert de regie, zodat snel beslist kan worden over de inzet van extra middelen die volgens het integraal team nodig kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld, een opvoedcursus of geld voor maatwerk door de Houtense Werktafel.

Vier keer per jaar is er een groot overleg van de vier uitvoerende partijen gepland met beleidsmedewerkers, onder leiding van de verantwoordelijk wethouder (het eerder genoemde Breed Overleg Statushouders).

## Hoofdstuk 5 Sturing, verantwoording en informatievoorziening

### 5.1 Inleiding

Tot de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad behoort het sturen, beheersen en toezicht houden, het afnemen van verantwoording van het college van burgemeester en wethouders en de uiteindelijke beoordeling of sprake is van een efficiënte en effectieve realisatie van beleid.

### 5.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraad blijkt zeer betrokken bij de opvang en integratie van statushouders. Het eerste actieplan voor de opvang en integratie van statushouders is door de gemeenteraad vastgesteld. Het volgende actieplan is ter kennisname aan de raad gestuurd, evenals recent het uitvoeringsplan 2019. Er zijn twee voortgangsrapportages verschenen. Ook zijn de ontwikkelingen besproken met de Klankbordgroep Sociaal Domein. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders gesteld.

### Actieplannen

Het eerste *Actieplan gemeente Houten Opvang en Integratie Statushouders* is door de gemeenteraad vastgesteld op 19 januari 2016. Daarin werd afgesproken dat het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad per kwartaal zou informeren over de voortgang.

Het actieplan is in januari 2017 geactualiseerd en daarin is onder andere verslag gedaan van het feit dat de gemeente Houten in 2016 ambassadeursgemeente was in het participatietraject VNG/OTAV (zie ook paragraaf 3.4.4) om methodieken te bespreken en andere gemeenten te inspireren en te ondersteunen bij hun eigen aanpak. Daarnaast is verslag gedaan van de uitvoering in 2016 over de uitvoering van de taken op de terreinen huisvesting, maatschappelijke begeleiding, onderwijs, participatie, zorg, communicatie en financiering.

Bij de brief van 14 februari 2019 ontving de gemeenteraad het *Uitvoeringsplan 2019, Opvang en Integratie Statushouders* ter kennisname met een terugblik op de afgelopen jaren vanaf 2016 en de plannen voor 2019. Het college van burgemeester en wethouders schrijft in de brief dat de raad op gezette tijden via de Klankbordgroep Sociaal Domein geïnformeerd zal worden over de opvang en integratie van statushouders. Dit gebeurt op verzoek van de klankbordgroep of als daartoe aanleiding is.

### Voortgangsrapportages

De eerste voortgangsrapportage verscheen op 13 april 2016 en besloeg de eerste drie maanden van het jaar. De tweede voortgangsrapportage verscheen op 28 juni 2016. Daarna zijn geen voortgangsrapportages meer verschenen.

Met de raad werd in 2017 afgesproken om geen voortgangsrapportages meer op te stellen, maar om de resultaten uit de voorgaande jaren op te nemen in de actieplannen van de komende jaren en informatie uit te wisselen via de Klankbordgroep Sociaal Domein. In 2018 is echter geen nieuw actieplan opgesteld. Incidenteel is de Klankbordgroep Sociaal Domein geïnformeerd.

### **Schriftelijke vragen**

Op 24 november 2015 werd door het college van burgemeester en wethouders antwoord gegeven op vragen van de fractie van Houten Anders!. Deze vragen betroffen het te verwachten aantal statushouders in 2016, de wijze waarop deze gehuisvest zouden worden en hoe daarover gecommuniceerd zou worden met de inwoners.

Op 23 mei 2016 werden vragen beantwoord die eveneens gesteld waren door de fractie van Houten Anders!, onder andere naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage en de daarin genoemde aantallen te verwachten statushouders in 2016, al dan niet in afwijking van de rijkstaakstelling.

Op 26 maart 2018 zijn vragen inzake inburgering van de fractie van D66 beantwoord. Deze betroffen onder andere het aanbieden van goed taalonderwijs aan statushouders in het belang van een goede integratie in de Nederlandse samenleving.

De vragen die de fractie van D66 stelde op 31 oktober 2018 naar aanleiding van signalen van de Nationale Ombudsman over de tegenvallende resultaten van inburgering van statushouders en de aankondiging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van het nieuwe stelsel in 2020, zijn beantwoord door wethouder Geerdes tijdens de debatraad op 13 november 2018. Daarin kondigde hij het uitvoeringsplan aan dat in februari 2019 aan de gemeenteraad is gestuurd.

De raad is op 23 april 2019 geïnformeerd over de U16-monitor statushouders.

### **5.3 Rol van de gemeente**

Bij de opvang en integratie van nieuwkomers zijn veel organisaties en vrijwilligers betrokken. Iedere organisatie vervult daarbij een eigen rol, maar is tegelijkertijd afhankelijk van de acties van andere samenwerkingspartners. De gemeente Houten koos ervoor gebruik te maken van de kennis en ervaring van deze samenwerkingsverbanden en deze – waar nodig – te ondersteunen. Eén van de uitgangspunten van de actieplannen was en is dan ook samen te werken met maatschappelijk partners.

Het is onderkend dat soms ondersteuning van de gemeente noodzakelijk is. De gedachte is dat dit verschillende vormen kan aannemen. De gemeente fungeert dan soms als opdrachtgever en stelt een budget beschikbaar. In andere gevallen ondersteunt de gemeente door platforms te bieden waar partijen elkaar kunnen

ontmoeten, door informatie beschikbaar te stellen en waar nodig ontwikkelingen te initiëren en soms ook te regisseren.<sup>16</sup>

#### 5.4 U16: regionale samenwerking

De gemeente Houten is één van de drijvende krachten achter de regionale bestuursovereenkomst op het niveau van de U16. Het idee is om vanaf het moment van de eerste opvang in de regio al te beginnen met het integratieproces en ervoor te zorgen dat statushouders ook woonruimte konden betrekken in de regio Utrecht. Deze zogenaamde 'doorgaande lijn' vanuit de opvang is de inzet van het nieuwe inburgeringsstelsel dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorstaat.<sup>17</sup>

Op 21 november 2018 verscheen van de U16 de conceptversie van de *Monitor Statushouders U16* met een rapportage over de gezamenlijke inzet op inburgering en participatie. De aanleiding voor de monitor is dat het de U16-gemeenten op U16-niveau ontbreekt aan inzicht in de stand van zaken in de aanpak van huisvesting en integratie van vluchtelingen, terwijl de gemeenten hebben afgesproken deze onderwerpen gezamenlijk aan te pakken op een vergelijkbare manier.

Uit de monitor blijkt duidelijk het verloop van het aantal asielaanvragen in Nederland met een piek in 2015 (figuur 4).

**Figuur 5** Verloop asielaanvragen Nederland 1990-2017



<sup>16</sup> Geactualiseerd Actieplan Opvang en Integratie Statushouders, gemeente Houten, pagina 11.

<sup>17</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 23 oktober 2018, nr. 2018-0000170624, pagina 1.



In 2015 hebben de gemeenten in U10-verband besloten gezamenlijk de acties regionaal af te stemmen in samenhang met integratiebeleid. Er is een bestuurlijke Kerngroep Asiel en Integratie opgericht die de noodzakelijke acties heeft opgestart. Begin 2017 is vervolgens een bestuursovereenkomst afgesloten met alle U16-gemeenten.<sup>18</sup> Medio 2017 is door de U16 het *Plan van aanpak huisvesting en integratie vluchtelingen regio Utrecht* vastgesteld. Uitgangspunt was te starten met de doorgaande lijn: van eerste opvang naar vestiging in de regio.

Enkele uitkomsten van de monitor zijn:

- De gemiddelde inburgeringstijd is tussen de 32 en 33 maanden. Dit is de tijd zonder vertragende omstandigheden (onthefing of bijzondere omstandigheden, zoals ziekte).
- Van de statushouders die in 2014 een vergunning ontvingen heeft 10% 30 maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning werk.
- Van de tussen 2014 tot de eerste helft van 2016 ingestroomde statushouders van 18 tot en met 64 jaar, heeft 6% betaald werk bij een werkgever.
- Het aandeel statushouders dat werk als voornaamste bron van inkomen heeft, is na twee jaar 2%.
- Het aandeel statushouders dat werkt, ligt hoger (7%), maar hierbij is het vaak werk naast het ontvangen van een uitkering.
- Anderhalf jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning ontvangt 90% van de statushouders uit 2014 van 18 tot 65 jaar een bijstandsuitkering. Een jaar later is dit gedaald tot 84%.
- Van alle statushouders gaat ongeveer een derde naar school.

---

<sup>18</sup> Dit zijn de gemeenten: Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek worden de onderzoeksvragen beantwoord (paragraaf 6.1) en worden aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 6.2).

### 6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

#### Hoofdvragen

1. *Welk beleid voert de gemeente Houten voor de integratie van statushouders en is dit rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?*

De gemeente Houten heeft geen beleidsplan opgesteld aangaande de uitvoering van de opvang en integratie van statushouders. Wel is er in samenwerking met de maatschappelijk partners een integrale aanpak ontwikkeld. De eerste aandacht ging in 2015 uit naar de opvang en huisvesting van de nieuwkomers, wat de belangrijkste taak was die het Rijk opdroeg aan de gemeenten. Het was voor de gemeente Houten duidelijk dat dit niet voldoende was om een goede integratie te bevorderen en dat er snel gehandeld moest worden. Daarop zijn integrale actieplannen gemaakt en zijn instellingen financieel in staat gesteld om projecten en activiteiten op te zetten. Dit is gebeurd met wisselend succes.

Aangezien van meet af aan geen meetbare doelstellingen en te bereiken resultaten zijn geformuleerd, kan geen uitspraak gedaan worden over de doelmatigheid en effectiviteit van de gepleegde inzet. Wel is er veel geleerd van de opgedane ervaringen en kan een volgende stap worden gezet. Het nieuwe beleid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid biedt daarvoor veel kansen.

2. *Hoe anticipeert de gemeente Houten op de aangekondigde nieuwe Wet Inburgering?*

In U16-verband werkt de gemeente Houten al aan de voorbereidingen van het nieuwe beleid. Deels is daar met de doorgaande lijn al op geanticipeerd door met statushouders direct na aankomst in Nederland te werken aan een PIP.

Op lokaal niveau is met de samenwerkingspartners een werkwijze ontwikkeld die vooruitloopt op het nieuwe inburgeringsstelsel (zie bijlage 4). Ook worden er activiteiten/pilots uitgevoerd gericht op het combineren van taal en werk, zodat ook hiermee al ervaring wordt opgedaan. Op basis van de huidige ervaringen en de aangekondigde stelselwijziging kan een nieuwe impuls gegeven worden aan het integratiebeleid.

## Deelvragen

- a. *In hoeverre heeft de gemeente beleid vastgesteld voor de integratie van statushouders ten aanzien van opvang, maatschappelijke begeleiding, leren van de taal, volgen van een opleiding, krijgen van huisvesting en vinden van werk?*

Een afzonderlijk beleidsplan is door de gemeente Houten niet gemaakt. Vanwege de gevoelde urgentie in 2015 is direct overgegaan op het opstellen van een integraal actieplan met concrete maatregelen. In dit actieplan zijn wel doelen en uitgangspunten vastgesteld voor de uitvoering, maar deze zijn niet concreet uitgewerkt in meetbare eenheden. Dat betekent dat wel de intentie is vastgesteld, maar niet dat gemeten kan worden in hoeverre het beleid doelmatig en effectief is. De toegekende subsidies hebben meer het karakter van een inputsubsidie dan dat er resultaatverplichtingen zijn afgesproken met de belangrijkste uitvoerders, zoals VanHouten&co en de Houtense Werktafel.

- b. *Wat wordt verstaan onder 'integratie' van statushouders?*

Hoewel het begrip 'integratie' niet expliciet is omschreven in de gemeentelijke stukken, komt uit de interviews naar voren dat hieronder wordt verstaan: *een actieve en positieve inzet van statushouders om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en werken*. Dit sluit aan bij hetgeen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor ogen staat en dat de inzet is van het nieuwe inburgeringsbeleid van het Rijk.

- c. *Hoeveel statushouders zijn in de afgelopen jaren gehuisvest, wat was de taakstelling en in welke mate zijn deze geïntegreerd?*

In de periode 2014 tot en met 2018 heeft de gemeente Houten 407 statushouders gehuisvest<sup>19</sup> met een piek in 2016 en 2017. De taakstelling over die periode was 388. In hoeverre sprake is van integratie is moeilijk te beantwoorden, aangezien niet duidelijk is waaraan de mate van integratie getoetst moet worden. VanHouten&co houdt een score bij van de mate van zelfredzaamheid en daaruit komt een wisselend beeld naar voren. Ook de mate van arbeidsparticipatie door nieuwkomers is niet hoog. Deze resultaten stroken met het landelijk beeld. Een conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat zowel op het gebied van maatschappelijke begeleiding als ten aanzien van de toeleiding naar werk langere en intensievere trajecten zijn benodigd.

- d. *Op welke wijze is het beleid uitgevoerd, met welke partijen en met welke inzet van middelen?*

In 2016 en 2017 zijn (veel) meer statushouders opgevangen dan de taakstelling van het Rijk. Dit betekende dat in korte tijd een structuur moest worden opgebouwd met de inzet van veel vrijwilligers. In 2018 en 2019 is deze structuur noodzakelijkerwijs weer afgebouwd.

---

<sup>19</sup> Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Bij de uitvoering van de opvang en integratie van statushouders werkt de gemeente Houten samen met een groot aantal maatschappelijk partners, zoals:

- Viveste: toewijzen woningen.
- Van Houten&Co: maatschappelijke begeleiding, participatieverklaring. Tot en met 2018 ontving VanHouten&co een subsidie voor de inzet van een participatiecoach.
- De Houtense Werktafel: toeleiding naar werk met in het bijzonder aandacht voor de doelgroep statushouders.
- WIL: inkomensondersteuning en toeleiding naar werk.
- Sociaal Team: individuele begeleiding vanuit jeugdhulp en Wmo.
- Gespecialiseerde zorgaanbieders: voor complexere hulp en ondersteuning vanuit jeugdhulp en Wmo.
- Onderwijsinstellingen.
- Taalhuis: extra taalondersteuning.
- Stichting Leergeld.
- Doorgeefluik: inrichting woning.
- Diverse andere partners en initiatieven.

In 2018 heeft de gemeente Houten, na aftrek van de rijksbijdrage, een bedrag van ruim € 300.000 geïnvesteerd.

*e. Of, en zo ja, welke knelpunten doen zich in de praktijk voor?*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de integratie van de nieuwkomers meer tijd in beslag neemt dan verwacht. Het leren van een vreemde taal, het begrijpen en participeren in een nieuwe cultuur en het hiermee op eigen benen staan duurt lang. Dit erkent ook minister Koolmees en om deze reden gaat het inburgeringsstelsel vanaf 2021 op de schop.

Participatie wordt als een belangrijk onderdeel van integratie in de Nederlandse samenleving gezien; dat wil zeggen het verrichten van vrijwilligerswerk of betaald werk. Op dit terrein zijn ervaringen opgedaan die niet altijd het gewenste effect hebben gehad. Een 'broodbaan' blijkt de integratie niet echt te bevorderen, terwijl de begeleiding naar een 'droombaan' veel meer tijd en begeleiding vraagt. Toeleidingstrajecten als *Het Brede Bos* met betrokken medewerkers blijken in die behoefte te voorzien.

Een voorwaarde voor succesvolle toeleiding naar vrijwilligerswerk en betaald werk blijkt het bieden van maatwerk te zijn. Dat houdt onder andere in dat de Participatiewet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen ook voor WIL mogelijk moet maken om een vorm van maatwerk te bieden.

*f. Hoe is de governance ingevuld en wat is de rol van de gemeenteraad?*

De gemeenteraad is in 2016 intensief betrokken geweest bij de opvang van statushouders en de wijze waarop aan integratie is gewerkt. De informatievoorziening is daarna afgeschaald en zou geboden worden via jaarlijkse actieplannen. In 2018 is echter geen actieplan verschenen. De informatie aan de gemeenteraad beperkte zich de laatste jaren door de antwoorden op vragen van fracties uit de gemeenteraad en incidenteel via de Klankbordgroep Sociaal Domein.

Dit betekent dat de mogelijkheden voor de gemeenteraad om te controleren en indien nodig (bij) te sturen, verantwoording af te nemen van het college van burgemeester en wethouders en een eindoordeel te geven over het gevoerde beleid, beperkt zijn geweest.

*g. Welke consequenties heeft de nieuwe Wet Inburgering voor de gemeente Houten?*

In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid om regie te voeren op de opvang en integratie van statushouders. Het huidige leenstelsel voor inburgering wordt afgeschaft en gemeenten worden verantwoordelijk voor een passend inburgeringsaanbod, gekoppeld aan drie zogenaamde 'leerroutes'. Daarnaast moeten statushouders gedurende de eerste zes maanden 'financieel ontzorgd' worden door de gemeente. Net als nu zal de gemeente straks intensief moeten samenwerken met verschillende samenwerkingspartners. In het breed overleg statushouders wordt de veranderopgave al met elkaar verkend; evenals de nieuwe verantwoordelijkheden en rollen. Uit oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit is het van belang dat er naast een duidelijke visie ook meetbare doelen aan zowel de eigen organisatie als aan de maatschappelijk partners gesteld worden.

## 6.2 Aanbevelingen

1. De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken met blijvende voortvarendheid te werken aan de volgende actiepunten.
  - a. Vervolmaak in U16-verband een goede verzameling van data over de statushouders, zodat vanaf de komst in Nederland gewerkt wordt aan een individueel maatwerkprogramma per persoon. Te denken valt ook aan de Benchmark Statushouders van Divosa waaraan de Lekstroomgemeenten gaan deelnemen en die data beschikbaar stelt en tevens vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt.
  - b. Continueer ter voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering de samenwerking met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.
  - c. Stel samen met hen een beleidsvisie op over integratie en participatie, mede op basis van de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen.
  - d. Schenk hierbij aandacht aan het aantal op te vangen statushouders, zodat dit in balans is met de beschikbare mogelijkheden, zoals het aantal vrijwilligers.
  - e. Ga door met de ontwikkeling van concrete projecten en activiteiten in overeenstemming met uitvoerende partijen, zoals VanHouten&co, de Houtense Werktafel, WIL, het Sociaal Team en onderwijsinstellingen. Voorzie deze van te behalen resultaten.
  - f. Houd als gemeente de regie op de samenwerking met de uitvoerende partijen, in het belang van samenhang en afstemming en voorkom overlap.
  - g. Monitor de voortgang en de behaalde resultaten, zodat indien nodig tijdig kan worden bijgestuurd.
  - h. Richt tenslotte de governance in, zodat de gemeenteraad in staat wordt gesteld inhoud te geven aan de kaderstellende en controlerende functie.
2. De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad verder aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken over de voortgang van uitvoering van deze actiepunten over zes maanden de gemeenteraad te informeren.

## Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde documenten

### **(Beleids)stukken gemeente Houten**

- Actieplan opvang en integratie statushouders definitief (december 2015)
- Geactualiseerd actieplan opvang en integratie statushouders 2017
- Voortgangsrapportage actieplan opvang en integratie statushouders (13 april 2016)
- Tweede voortgangsrapportage actieplan opvang en integratie statushouders (28 juni 2016)
- Plan van aanpak participatie Houten (2016)
- Opdrachtverstrekking maatschappelijke begeleiding statushouders (2017)
- Opdrachtverstrekking maatschappelijke begeleiding vluchtelingen Houten (2018)
- Subsidieverstrekking participatiecoach statushouders in Houten (2018)
- Bijlage programmabegroting (2018)
- Procesafspraken GT-traject (2018)
- Monitor U16-gemeenten (januari 2019)
- Uitvoeringsplan gemeente Houten 2019 opvang en integratie statushouders

### **Collegedebrieven**

- Beantwoording vragen inzake de statushouders (24 november 2015)
- Beantwoording vragen inzake spreiding in huisvesting statushouders (4 november 2016)
- Beantwoording vragen inzake taakstelling statushouders 2016 en voortgangsrapportage actieplan
- Colleegebrief realisatie taakstelling 2017
- Beantwoording vragen over inburgering aan fractie D66 (26 maart 2018)
- Brief gemeenteraad scholing en werk statushouders (28 oktober 2018)
- Beantwoording schriftelijke vragen D66 over inburgering (31 oktober 2018)
- Colleegebrief uitvoeringsplan 2019 - opvang en integratie statushouders (14 februari 2019)
- Verslag openbare vergadering van de raad (13 november 2018)
- Projectvoorstel bouwen aan zelfredzaamheid (2018)

### **VanHouten&co**

- Participeren in Houten, rapportage over participatie van statushouders in Houten 2016
- Blijven is meedoen, deelplan participatie en werk (2016)
- Eindrapportage Participatie nieuwkomers Houten (2016)
- Opdrachten inzake statushouders 2017
- Participatie nieuwkomers, rapportage over participatie statushouders in Houten 2016-2017
- Opdrachtverstrekingen VanHouten&co (2018)
- Participeren in Houten 2016-2018, tussenrapportage (2018)
- Activiteitenplan 'VanHouten&co' (2018)
- Handboek voor vrijwilligers maatschappelijke begeleiding vluchtelingen (februari 2019)

- Infographic meedoen in Houten (2019)
- Voorbeeldverhalen van statushouders in Houten (2019)
- Werkbeschrijving maatschappelijke begeleiding vluchtelingen bij 'VanHouten&co' (2019)
- Eindevaluatie maatschappelijke begeleiding 'van Houten & Co' (2019)
- Evaluatieformulier introductiefase (2019)
- Evaluatieformulier voortgezette begeleiding (2019)
- Persoonsplan Inburgering en Participatie Statushouders Integraal Team Houten (2019)
- Werkwijze tijdens de opstartfase van het integraal team, WIL, Houtense Werktafel, Sociaal Team en 'VanHouten&co' (2019)

### **Houtense Werktafel**

- Offerte product individuele arbeidscoaching inclusief groepstraining methode VIP (19 november 2018)
- Evaluatie Houtense Werktafel april 2017-december 2018

### **Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)**

- Uitwerkingskader Basisdienstverlening WIL (2016)
- Brief DVO Houten voorschot (2018)
- Begroting en beleidsplan 2018, inclusief meerjarenperspectief 2019-2021
- Doelgroepen Houtense statushouders (2019)
- Notitie Afspraken GT-trajecten Lekstroom Gemeenten (2018)

### **Stichting Viveste**

- Prestatieafspraken Gemeente Houten – Viveste (2019)

### **Overig**

- SER - Vluchtelingen en Werk, een nieuwe tussenbalans (mei 2018)
- Voortgangscijfers Inburgering Houten, DUO (2019)
- Voortgangscijfers Inburgering totaal Nederland (2019)



## Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen	Functie
Afvaardiging gemeenteraad	Raads- of commissielid
Menno Niesten	Beleidsmedewerker Wmo/Welzijn
Ilse Avontuur	Projectleider transities
Mathijs van de Heuvel	Coördinator Jeugd & Onderwijs, Werk & Inkomen
Herman Geerdes	Wethouder
Han Scholten	Beleidsmedewerker WIL-Lekstroom
Ineke ter Haar	Werkcoach WIL-Lekstroom
Rene Teijema	Senior beleidsadviseur WIL-Lekstroom
Marlies van Rheenen	Sociaal Team Houten
Mieke Ligtenberg	Sociaal Team Houten
Heleen Roossien	Programmamanager Houtense Werktafel
Ans van Donselaar	Matchmaker/uitvoerder Houtense Werktafel
Willy Lageveen	Directeur Van Houten&co
Karin den Hollander	Teammanager Van Houten&co
Marion Groenewegen	Coördinator maatschappelijke begeleiding vluchtelingenwerk Van Houten&co
Paul Bossenbroek Ivo Bruinsma Marja Stouthamer	Vrijwilligers VanHouten&co

Marije Noordijk	Verhuurmedewerker Viveste
Janine Geskus	Verhuurmedewerker Viveste

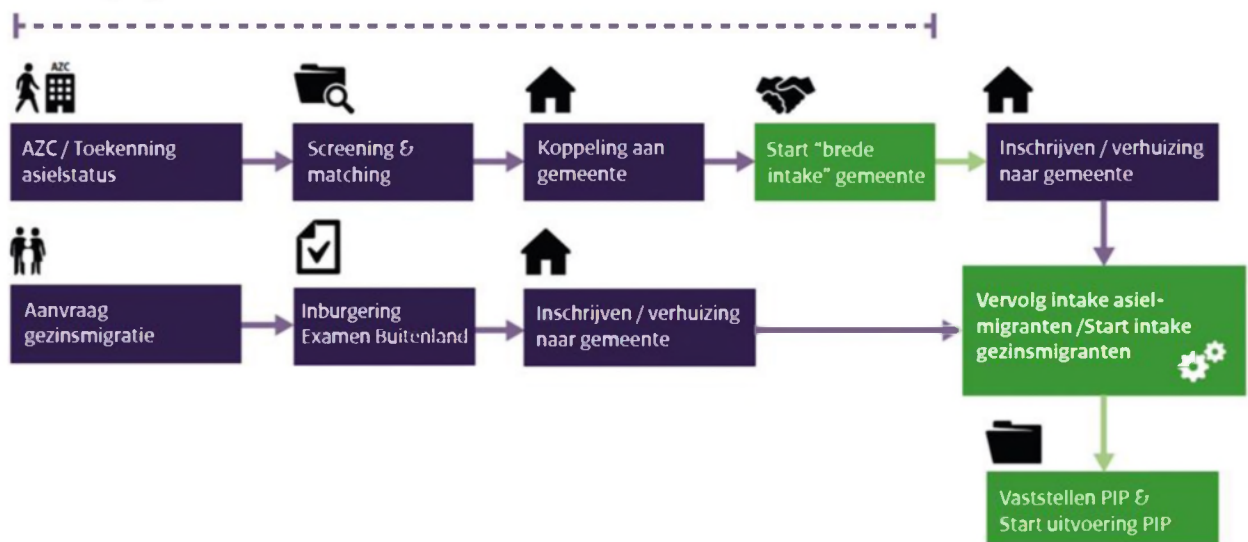
## Bijlage 3 Hoofdpijnen veranderopgave inburgering

### I Brede intake en doorlopende lijn

Om statushouders adequaat te begeleiden bij hun inburgering en hun route naar werk (of een andere vorm van maatschappelijke participatie), is minimaal nodig dat gemeenten weten om wie het gaat, wat de persoonlijke situatie is en wat nodig is om hem of haar via onder andere het inburgeringstraject te begeleiden naar een zelfstandig en financieel onafhankelijk bestaan. Het voorstel is daarom dat gemeenten voor iedere inburgeraar een 'brede intake' gaan afnemen, die op individueel niveau inzicht geeft in de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van een inburgeringsplichtige. Daarbij gaat het onder meer om informatie of iemand analfabeet is, welke opleidingen zijn gevolgd, praktische competenties, werknemersvaardigheden, werkervaring, leerbaarheid, motivatie/interesses, mate van zelfredzaamheid en informatie die een effect kan hebben op het inburgeringstraject zoals de gezinssituatie, het sociale netwerk en de fysieke en mentale gezondheid.

Een dergelijke 'brede intake' ondersteunt gemeenten bij het integraal of geïntegreerd werken binnen het brede sociale domein, waaronder de Participatiewet. De intake is van groot belang voor het vervolgtraject; daarom moet deze zo objectief mogelijk zijn en moet een hoge mate van landelijke uniformiteit worden geborgd. Het Rijk zal criteria en kaders formuleren waaraan de intake in ieder geval moet voldoen om dit te bereiken.

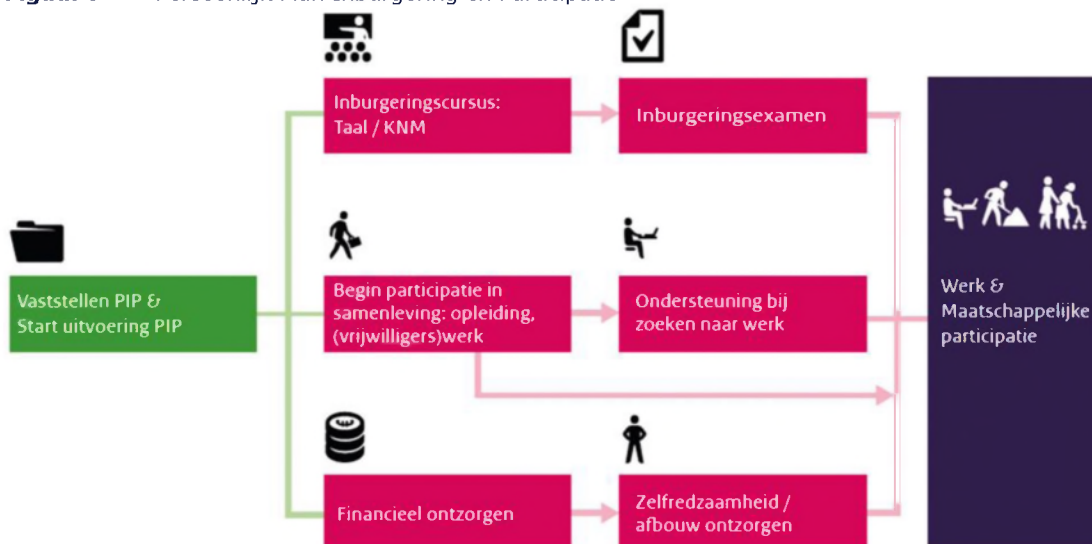
**Figuur 6** Brede intake en doorlopende leerlijn  
Voorinburgering in AZC



## II Plan Inburgering en Participatie (PIP)

Het voorstel is dat de intake het startpunt van een individuele route via inburgering naar participatie markeert en resulteert in een persoonlijk plan: het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Een PIP wordt opgesteld voor alle inburgeringsplichtige nieuwkomers. Het is maatwerk: een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. In het PIP kan ook worden ingegaan op belangrijke randvoorwaardelijke zaken als kinderopvang. In dit plan worden ook afspraken vastgelegd over de wijze waarop en voor welke duur ontzorgen aan de orde is. De route naar het te bereiken einddoel wordt in het plan vastgelegd, evenals de looptijd waarin het einddoel behaald moet zijn. Het voldoen aan de inburgeringsplicht maakt daarvan deel uit, evenals de wijze waarop de inburgeringsplichtige, hetzij via scholing, hetzij via (vrijwilligers)werk, naar vermogen meedoet/meekomt in de samenleving. Om zicht te houden op de voortgang onderhouden gemeenten gedurende de looptijd van het PIP op gezette tijden voortgangsgesprekken met de inburgeringsplichtige. Uitgangspunt is dat het PIP niet vrijblijvend is - niet voor de inburgeringsplichtige en niet voor de gemeente: beide partijen committeren zich aan het PIP.

**Figuur 7** Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie



## III Verhoging van de Taaleis

Een van de andere kernpunten uit het regeerakkoord is de verhoging van het vereiste taalniveau bij het inburgeringsexamen van A2 naar B1. B1 wordt daarmee het standaardtaalniveau. Dit is het taalniveau dat nodig is om een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt te hebben. Het is echter een realiteit dat niet iedereen het vermogen heeft dit taalniveau te bereiken. Dat hangt niet alleen af van motivatie en inzet, belangrijke factoren zijn ook of mensen alfabeet in hun eigen taal zijn, ooit formeel onderwijs hebben genoten en hoe groot de afstand is tussen de eigen taal en de te leren taal. De aard van de instroom van nieuwe inburgeraars is hierin sterk bepalend. De denkrichting nu is dat een stelsel wordt gecreëerd met leerroutes die aansluiten bij leerniveau, vaardigheden en andere afspraken uit het PIP.

Het uitgangspunt is dat iedereen op een voor hem of haar zo hoog mogelijk niveau inburgerert en naar eigen vermogen zo goed mogelijk participeert in de Nederlandse samenleving, liefst via betaald werk. Hiertoe wordt nu gedacht aan drie verschillende leerroutes.

#### **IV Hervorming van de markt voor inburgeringscursussen**

De afgelopen jaren is met enige regelmaat gebleken dat verkeerde prikkels ertoe leiden dat aanbieders zich richten op de (maximale) hoogte van de DUO-lening, zonder dat daarvoor optimaal onderwijs wordt geboden. In enkele gevallen is zelfs sprake van fraude. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat het niet reëel is om te verwachten dat inburgeraars vanaf dag één de volledige eigen verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor hun inburgeringstraject. Veel inburgeraars zijn aan het begin van hun inburgeringstermijn onvoldoende in staat om aan alle verwachtingen en eisen die er aan hen worden gesteld met betrekking tot het organiseren van hun inburgering te kunnen voldoen. De meeste inburgeraars beschikken over onvoldoende "doevermogen". Zo is het aanvragen van een lening bij DUO een fikse te nemen hobbel. Ook het op tijd aan de inburgering beginnen, het vinden van een geschikte cursus en zorgen voor een goede voortgang blijken lastig. Dat geldt zeker voor mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Dit kan ertoe leiden dat inburgeraars niet voldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, daardoor niet de juiste keuze maken voor hun inburgeringstraject, met als gevolg het niet binnen hun termijn kunnen voldoen aan de inburgeringsvereisten. En daarop staat een sanctie: een boete of de DUO-lening wordt niet kwijtgescholden met als risico schuldenproblematiek.

Gemeenten krijgen nu een sleutelrol in het regisseren van integrale trajecten. Zo moeten zij inburgeringstrajecten inkopen bij door hen geselecteerde aanbieders. Hiervoor krijgen zij dan een inburgeringsbudget van het Rijk. Gemeenten krijgen hierbij de taak om te garanderen:

- dat er voldoende passend aanbod is voor alle drie de leerroutes;
- dat dit aanbod inhoudelijk effectief en flexibel is (te combineren met andere activiteiten zoals werk);
- dat dit aanbod geënt is op de inburgerings- en participatiedoelstelling.

#### **V Het examenstelsel**

Het huidige inburgeringsexamen bestaat uit zeven onderdelen:

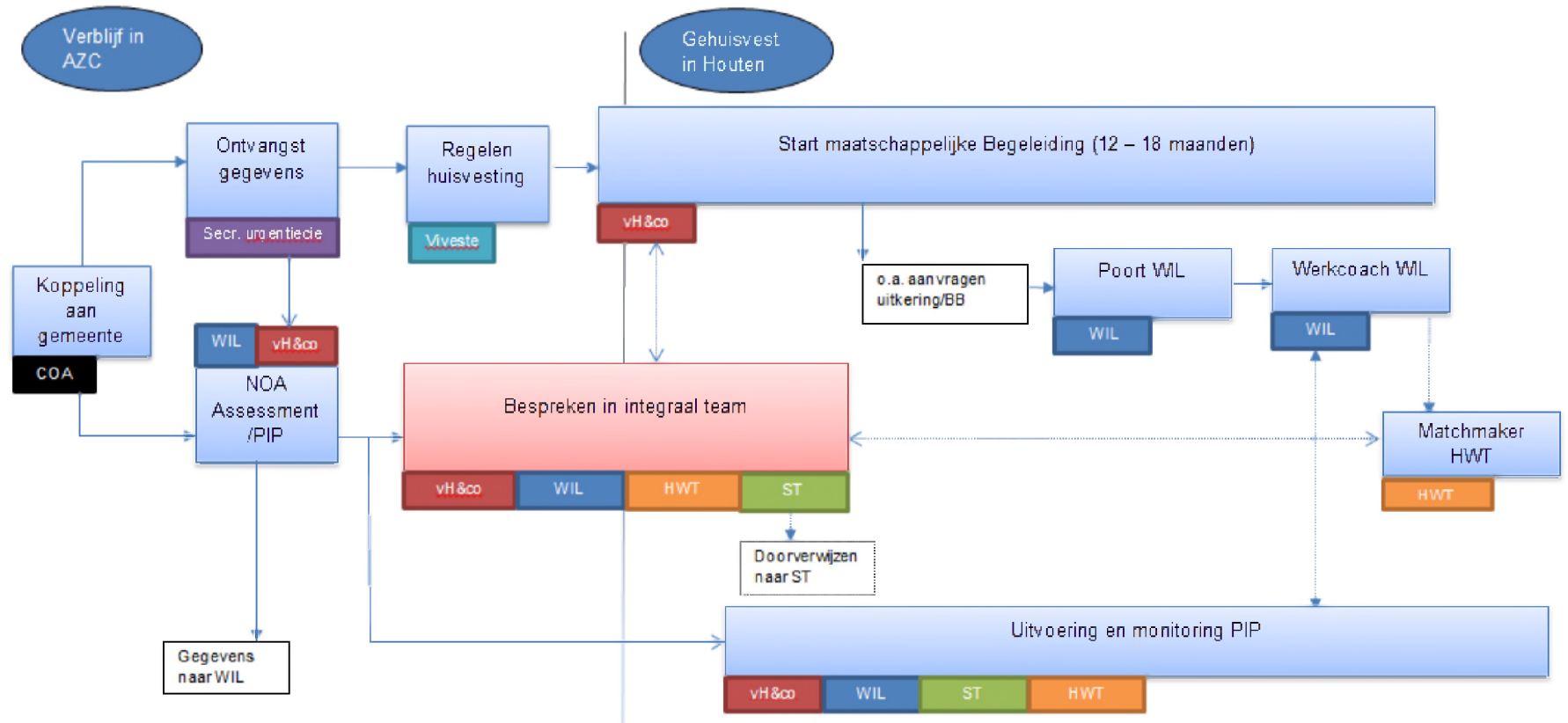
1) spreekvaardigheid, 2) luistervaardigheid, 3) schrijfvaardigheid, 4) leesvaardigheid, 5) Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), 6) Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en 7) de participatieverklaring. De participatieverklaring is al decentraal onder de verantwoordelijkheid van gemeenten belegd. Voor ONA geldt dat (zoals reeds aangekondigd) dit ook een decentrale, praktijkgerichte invulling zal krijgen, die optimaal bijdraagt aan het aan het werk gaan van de inburgeraar. Door de directe relatie met de inburgeraar kunnen gemeenten na de wijziging van het inburgeringsstelsel beter invulling geven aan een passend traject op werkoriëntatie, waarbij waar mogelijk ook praktijkervaring bij werkgevers kan worden opgedaan door de inburgeraar.

## **VI Activeren en ontzorgen**

Statushouders blijven nu nog te lang aangewezen op een bijstandsuitkering en lopen risico om in de schulden te komen. Zij moeten daarom vanaf het eerste moment geactiveerd en ontzorgd worden, ook met het oog op het voorkomen van schulden. Het ontzorgen moet zo lang als nodig duren en gericht zijn op zelfredzaamheid en activering. Gemeenten krijgen de opdracht om alle statushouders de eerste periode een ontzorgend stelsel te bieden. Gemeenten betalen dan in de periode van ontzorging de vaste lasten, zoals huur en energiekosten en de verplichte verzekeringen, uit de bijstand. De statushouder ontvangt wat resteert en ontvangt de toeslagen. Gemeenten hebben hiervoor al de nodige instrumenten. Zo kunnen gemeenten in deze periode standaard huur en zorgverzekering inhouden van de bijstandsuitkering. Ook kan bij minder zelfredzame statushouders vrijwillig budgetbeheer ingezet worden.

## Bijlage 4 Stroomschema statushouders

### Stroomschema statushouders, gemeente Houten



# BMC

YACHT GROUP

---

BMC Onderzoek  
Postbus 10242  
2501 HE DEN HAAG

070 – 310 38 00  
[info@bmc.nl](mailto:info@bmc.nl)

[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)