



Gemeente Raalte
Rekenkamercommissie

Thuis in Raalte?

Onderzoek naar het beleid met
betrekking tot **statushouders** in
Raalte

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3 Afbakening	7
1.4 Onderzoeksvragen	8
1.5 Aanpak	10
2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
2.1 Conclusies	12
2.2 Aanbevelingen	14
3. STATUSHOUDER: DEFINITIE EN INVULLING VANUIT HET BELEID	16
3.1 Beleid, definitie en doelen	16
3.2 Reflectie op de normen	19
4. BELEIDSUITVOERING	21
4.1 Beeld van de praktijk in Raalte	21
4.2 Regie op de beleidsuitvoering	23
4.3 Reflectie op normen	25
4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	26
4.3 Reflectie op normen	28
5. HUISVESTING	29
5.1 Huisvestingsbeleid	29
5.2 Beleidsuitvoering in de praktijk	30
5.3 Reflectie op de normen	30
6. KLANTREIS	32
6.1 Uitvoering klantreis	32
6.2 Algemene observaties	34
6.3 Reflectie op normen	36
7. ROL VAN DE RAAD	37
7.1 Kaderstellende rol van de raad	37
7.2 Informeren van de raad	37
7.3 Sturingsmogelijkheden van de raad	38
7.4 Reflectie op de normen	39
8. BESTUURLIJKE REACTIE	40
9. NAWOORD	43
BIJLAGE 1: LITERATUURLIJST	44
BIJLAGE 2: LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	45
BIJLAGE 3: KLANTREIS INBURGERING STATUSHOUDERS RAALTE	46

Voorwoord

Net als vorig jaar moesten we, door de verschillende golven van het coronavirus, het onderzoek van de Rekenkamercommissie grotendeels online en op afstand van elkaar uitvoeren. Gelukkig kwamen de versoepelingen van het Rijk met betrekking tot de coronamaatregelen net op tijd zodat we daadwerkelijk met twee groepen statushouders in het gemeentehuis een gesprek konden hebben. We vinden het erg belangrijk dat de doelgroep in onze onderzoeken een stem krijgt. Ondanks de beperkingen en het beperkte onderzoeksbudget hebben we toch het eindrapport volgens planning kunnen opleveren. Een compliment voor de medewerkers van onderzoeksbureau Radar.

Dat gekozen is voor een onderzoek naar het beleid met betrekking tot statushouders in Raalte is een voor de hand liggende. De Wet inburgering 2021 treedt op 1 januari 2022 in werking. De regie op de uitvoering van de inburgering komt dan bij de gemeenten te liggen. Het doel van de wet is om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten meedoen in de Nederlandse samenleving, het liefst met betaald werk. Een goed moment dus om te onderzoeken hoe het op dit moment gaat in Raalte.

Bij de onderwerpkeuze hanteert de Rekenkamercommissie de volgende selectiecriteria:

- het onderwerp heeft een duidelijk maatschappelijk, politiek en/of financieel belang;
- er is sprake van een beredeneerde twijfel over het (al dan niet aanwezige) beleid;
- er is sprake van een risico: een gebrekkige uitvoering heeft relatief ernstige financiële of maatschappelijke gevolgen;
- de meerwaarde van een onderzoek door de Rekenkamercommissie moet duidelijk zijn;
- het onderwerp moet voor de Rekenkamercommissie haalbaar zijn en passen binnen haar financiële en organisatorische mogelijkheden.

Voor dit onderzoek is, net als voorgaande jaren, samengewerkt met onderzoeksbureau Radar. Vanuit Radar is het onderzoek uitgevoerd door de heer Jordy Krasenberg, mevrouw Graziëlla Eind, mevrouw Xanèl Rooderkerk en de heer Malaz Shahhoud. Namens de Rekenkamercommissie heeft de heer Dick Hoek het onderzoek gecoördineerd.

Wij hopen met dit rapport de gemeenteraad, maar ook het college van B&W en de ambtelijke organisatie, handvatten te geven om de nieuwe taak, de regie op de uitvoering van de inburgering, op een adequate manier vorm te geven en de uitvoering van het beleid te kunnen monitoren.

Tenslotte willen wij iedereen bedanken, die heeft meegewerkt aan dit rapport. Statushouders, medewerkers van VluchtelingenWerk, Humanitas en SallandWonen en de raadsleden, wethouders en medewerkers van de gemeente Raalte. Ook deze keer kregen we weer alle steun van de gemeente bij het aanleveren van documenten en het beantwoorden van vragen. Ten slotte gaat onze dank ook uit naar de ondersteuning door de medewerkers van de griffie.

1 december 2021

De heer D. Hoek

Mevrouw O.P. Wertheim – Davygora

De heer A. Titsing

lid Rekenkamercommissie

lid Rekenkamercommissie

voorzitter Rekenkamercommissie

Samenvatting

In 2021 heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar het beleid met betrekking tot statushouders in Raalte. De hoofdreden hiervoor was het grote maatschappelijke belang dat een doeltreffende opvang en inburgering van statushouders voor de hele gemeenschap heeft. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Is er (in Raalte) een duurzame, integrale aanpak ten aanzien van statushouders waarbij zowel aandacht is voor het leren van de taal en het vinden van werk als ook voor huisvesting, het opbouwen van een sociaal netwerk en taalonderwijs?*

Dit onderzoek richt zich op het beleid met betrekking tot de groep statushouders die vanaf 2013 tot en met 2020 in Raalte gehuisvest is. Dat is de periode waarin de regelgeving tot de invoering van de Wet inburgering 2021 van kracht was. In de nieuwe Wet inburgering, die vanaf januari 2022 in werking treedt, krijgen gemeenten de regie over de inburgering.

De Rekenkamercommissie formuleerde zestien deelvragen met als doel de centrale vraag te beantwoorden. Het onderzoek bestond uit een documentenanalyse, acht interviews (met betrokken wethouders, beleidsmedewerkers, uitvoerders) en drie focusgroepen (met beleidsuitvoerders, statushouders en betrokken raadsleden). Tijdens de focusgroep met statushouders is aan de deelnemers gevraagd naar hun ervaringen in Raalte.

Op basis van de uitgevoerde analyses formuleert de Rekenkamercommissie conclusies verdeeld in vier categorieën: beleid van de gemeente, regie op de beleidsuitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de rol van de raad.

Er is geen integraal beleidsplan op het gebied van inburgering en maatschappelijke participatie voor statushouders. Dit is verklaarbaar uit het feit dat de gemeente (nog) geen regierol heeft en er ook geen doelgroepenbeleid is in Raalte. De rol gaat echter veranderen met de Wet inburgering 2021 waarin de gemeente nadrukkelijk een regierol krijgt. Gegeven de rol, doelgroepenbeleid en ontbreken van een integraal beleidsplan, vindt dan ook geen integrale toetsing van beleid plaats. Als gevolg daarvan heeft de gemeente beperkt zicht op de resultaten. Vooruitlopend op de nieuwe wet en door signalen uit de samenleving heeft Raalte in 2017 het uitvoeringsplan 'Thuis in Raalte' gemaakt.

De beleidsterreinen (wonen, zorg, sociaal domein) sluiten op elkaar aan. In een beperkt aantal gevallen worden specifieke doelstellingen voor inburgering van statushouders geformuleerd waardoor de Rekenkamercommissie beperkt conclusies kan trekken over het aansluiten van de doelstellingen op de verschillende beleidsthema's.

Er kan meer samenhang worden aangebracht in de beleidsuitvoering en uitvoeringsregie. Niet alle betrokken beleidsuitvoerders zijn zich volledig bewust van de gemeentelijke doelstellingen. Er wordt beperkt structureel gestuurd op de beleidsuitvoering. Dit hangt samen met de niet-wettelijke verplichtingen, waardoor er voornamelijk incidenteel wordt gestuurd. Werkprocessen gericht op de inburgering van statushouders zijn niet altijd goed gewaarborgd. De verantwoordelijkheden met betrekking tot het proces en de uitvoeringsregie zijn niet altijd voor alle betrokkenen duidelijk. De betrokken uitvoerders weten elkaar als het moet, goed te vinden (bij concrete gevallen of incidenten). In dergelijke situaties zijn de lijntjes kort en kan er snel geschakeld worden waardoor veel zaken toch opgepakt kunnen worden.

Respondenten bij het onderzoek geven aan dat het belemmerend werkt voor een goede uitvoering dat er een tekort is aan voldoende (gekwalficeerde) vrijwilligers die noodzakelijk zijn voor het werk van VluchtelingenWerk. Vaste uitvoerders bij VluchtelingenWerk komen daardoor onder grotere druk staan om aan deze vraag te voldoen.

Met het oog op de toekomst richt de gemeente zich op de nieuwe Wet inburgering en ziet zichzelf daarin een sterkere regierol nemen dan nu. Bestaande samenwerkingen worden opnieuw bekeken om dit vorm te geven en de beoogde (nog te formuleren) doelen te behalen.

Uit de interviews wordt niet duidelijk of in het voorbereiden op het nieuwe inburgeringbeleid rekening wordt gehouden met het (mogelijk) grotere aandeel laagopgeleiden en analfabetische vluchtelingen. Dit zal naar verwachting meer vragen van betrokkenen bij taal, werk en maatschappelijke participatie.

Er wordt rekening gehouden met een grotere instroom van statushouders. Ondanks de krapte op de woningmarkt wordt er door de betrokken organisaties (SallandWonen en Gemeente Raalte) met vertrouwen gekeken naar de mogelijkheden om toekomstige statushouders op te vangen qua huisvesting.

Uit de focusgroep met statushouders kwam naar voren dat ze zich positief uitlaten over Raalte en haar inwoners. Toch geven statushouders aan moeilijk hun eigen weg in de complexe systemen van de Nederlandse maatschappij te vinden. Op het gebied van inburgering geven statushouders aan dat ze vinden dat ze niet altijd de juiste hulp krijgen geboden. Er bestaat bij hen onduidelijkheid over de rollen van de uitvoerders, informatieverstrekking over de mogelijkheden, rechten en plichten. Er zou meer maatwerk geleverd kunnen worden. De taalbarrière is het grootste probleem voor zowel statushouders als uitvoerders. De Rekenkamercommissie verwacht dat hier de grootste winst valt te behalen. Sinds 2021 is op initiatief van VluchtelingenWerk de fysieke ruimte voor taallessen Raalte naar Deventer gegaan. Met het verdwijnen van deze ruimte is zowel de afstand als de barrière voor statushouders om de taal te leren verder toegenomen.

De raad heeft geen kaders vastgesteld voor het beleid met betrekking tot statushouders. De raad heeft kaders voor de beleidsterreinen wonen en sociaal domein vastgesteld. Bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan statushouders 'Thuis in Raalte' is de raad aan de voorkant betrokken geweest. De raad heeft via raadsvragen incidenteel gestuurd op het thema inburgering en integratie. De raad heeft behoefte aan een meer proactieve en structurele informatievoorziening over het thema inburgering en integratie.

Ondanks het ontbreken van een wettelijke regierol in het huidige inburgeringsstelsel en de brede benadering tijdens de onderzochte periode heeft de gemeente Raalte extra oog gehad voor de inburgering en maatschappelijke participatie van statushouders vooruitlopend op de nieuwe Wet inburgering 2021. De Rekenkamercommissie plaatst de resultaten van dit onderzoek in dit perspectief. Dit onderzoek laat zien dat in Raalte nog stappen kunnen en moeten worden gezet om te komen tot een duurzame en integrale aanpak ten aanzien van inburgering en maatschappelijke participatie van statushouders. Met name het leren van de taal heeft daarbij de hoogste prioriteit omdat dat aan de basis ligt van veel van de genoemde uitvoerende problematiek.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Vluchtelingen die aankomen in Nederland, worden eerst in Ter Apel opgevangen en geregistreerd als asielzoeker. Zolang de beslissing over de asielaanvraag niet is genomen, blijft deze persoon asielzoeker. Wie (na screening van de IND) in Nederland mag blijven, ontvangt een tijdelijke verblijfsvergunning. Zij hebben daarmee een verblijfsstatus en dan spreken we van statushouders. Elke gemeente in Nederland krijgt de opdracht om (naar rato van inwoneraantal) een aantal statushouders te huisvesten. Statushouders met een verblijfsvergunning worden op basis van deze taakstelling gekoppeld aan een gemeente. Bij de koppeling worden in Raalte vanaf de start SallandWonen en VluchtelingenWerk betrokken. SallandWonen zorgt als woningcorporatie voor de huisvesting. VluchtelingenWerk biedt statushouders in opdracht van de gemeente, vanaf het moment van huisvesting, maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijk begeleiders helpen hen de eerste periode op weg, door onder andere te ondersteunen bij praktische zaken, zoals het inschrijven bij de gemeente en het aanvragen van uitkeringen, verzekeringen en toeslagen. Verder dragen gemeenten eraan bij, dat statushouders weten waar zij de benodigde zorg kunnen vinden en stimuleren ze statushouders om mee te doen in de samenleving en begeleiden ze hen vanuit de Participatiewet richting werk, zodat zij niet afhankelijk hoeven te zijn van een bijstandsuitkering. Veel statushouders doen een beroep op een uitkering.

Het huidige inburgeringsstelsel

Alle nieuwe inwoners tussen de 18 en 67 jaar met een verblijfsvergunning hebben de plicht om in te burgeren. In het huidige inburgeringsstelsel voldoe je aan deze plicht als je de verklaring tijdens het participatieverklaringstraject (PVT) hebt getekend en het Inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2 hebt gehaald. Deze examens bestaan uit de onderdelen Nederlandse taal, Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). Statushouders zijn zelf verantwoordelijk voor het volgen van een inburgeringsprogramma dat hen daarop voorbereidt. Van DUO (Dienst Uitvoerend Onderwijs) kunnen zij een lening van maximaal € 10.000 ontvangen om zelf een inburgeringstraject in te kopen. Als het traject binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar wordt afgerond, wordt de lening kwijtgescholden.

Het PVT is een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen voor iedereen die op of na 1 oktober 2017 inburgeringsplichtig is geworden. Via het participatieverklaringstraject maakt de inburgeraar kennis met de Nederlandse kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Daarbij kan gedacht worden aan gelijke rechten voor mannen en vrouwen, het recht om jezelf te ontplooiën door onderwijs, het mogen kiezen van je partner en het recht om je eigen mening te uiten. Al deze stappen moeten uiteindelijk leiden tot integratie: de statushouder wordt een onderdeel van de Nederlandse samenleving. De inburgeringsplichtige statushouder heeft 1 jaar om het traject rond de participatieverklaring af te ronden. Deze termijn gaat in op de dag dat de statushouder voor het eerst wordt ingeschreven bij een gemeente in het kader van Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014¹.

De laatste jaren is landelijk geconstateerd dat het huidige inburgeringsstelsel, zoals hierboven omschreven, niet voldoet. Statushouders bleven vaak langdurig afhankelijk van een bijstandsuitkering, waren veelal niet (financieel) zelfredzaam en behaalden ondanks inspanningen hun inburgeringsexamen niet. Er wordt gezien dat de zelfredzaamheid van statushouders vaak wordt overschat en dat verwachtingen vanuit de Participatiewet en vanuit de inburgeringsplicht niet altijd op elkaar aansluiten. Daarnaast is relatief weinig zicht op de kwaliteit van taalscholen, die statushouders ook nog eens zelf moeten kiezen, ondanks hun beperkte taalniveau. Op basis van deze signalen is besloten een nieuw inburgeringstelsel vorm te geven.

¹ <https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/participatieverklaring/over-de-participatieverklaring.jsp>

De Wet inburgering 2021

Nadat de ingang van dit nieuwe stelsel meerdere keren is uitgesteld, wordt op dit moment gestreefd naar een start per januari 2022. De grootste verandering in het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de regie bij de gemeente komt te liggen en dat ze verantwoordelijk wordt voor het inburgeringsaanbod en de kwaliteit daarvan. De gemeente zorgt voor een passend aanbod waarvan de onderdelen goed op elkaar aansluiten en waarbij taal en participatie elkaar versterken. In het aanbod is meer aandacht voor (financiële) zelfredzaamheid. Daarnaast monitort de gemeente de voortgang en handhaaft waar nodig. Desondanks blijft de statushouder nog steeds zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In 2021 heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar **het beleid met betrekking tot statushouders in Raalte**. Het onderwerp statushouders is door de Rekenkamercommissie gekozen na het horen van de rekeningcommissie op 6 januari 2021; midden in de COVID-19 pandemie. Voor de keuze van dit onderwerp hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- Allereerst het grote maatschappelijke en financiële belang dat een doeltreffende opvang van statushouders voor de hele gemeenschap heeft.
- Ten tweede komt de gemeente Raalte in 2021 voor een grotere opgave te staan wat de huisvesting van statushouders betreft. Vanwege het wegwerken van achterstanden door de IND is de taakstelling om statushouders te huisvesten dit jaar fors hoger dan andere jaren. In 2021 heeft de gemeente Raalte in het eerste halfjaar de taakstelling 29 statushouders te huisvesten, tegenover een taakstelling van 26 voor *heel* 2020 en eveneens 26 voor *heel* 2019.
- Ten derde zijn door de pandemie in 2020 minder asielaanvragen geweest. De verwachting is dat dit aantal weer zal toenemen. Het is daarom belangrijk te onderzoeken of het huidige beleid met betrekking tot statushouders in de gemeente Raalte robuust genoeg is om deze toename de komende jaren op te vangen.
- Tenslotte zullen statushouders die op dit moment aan het inburgeren zijn (zogenaamde 'ondertussengroep'), gebruik maken van het huidige inburgeringsstelsel. Met dit onderzoek hoopt de Rekenkamercommissie te kunnen constateren, dat deze statushouders niet over het hoofd gezien worden, vanwege de aandacht die gaat naar de voorbereidingen op het nieuwe stelsel.

Het onderwerp voldoet aan een of meer van de selectiecriteria die de Rekenkamercommissie hanteert bij de onderwerpkeuze, te weten:

- het onderwerp heeft een duidelijk maatschappelijk, politiek en/of financieel belang;
- er is sprake van een beredeneerde twijfel over het (al dan niet aanwezige) beleid;
- er is sprake van een risico: een gebrekkige uitvoering heeft relatief ernstige financiële of maatschappelijke gevolgen;
- de meerwaarde van een onderzoek door de Rekenkamercommissie moet duidelijk zijn;
- het onderwerp moet voor de Rekenkamercommissie haalbaar zijn en passen binnen haar financiële en organisatorische mogelijkheden.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het beleid met betrekking tot de huidige statushouders in Raalte van 2013 tot en met 2020. Dat is de periode waarin de huidige regelgeving (actief sinds 1 januari 2013) vigerend was.

De Rekenkamercommissie onderzoekt de beleidsmatige toepassing, de uitvoering ervan en hoe dit door statushouders ervaren wordt. Ook onderzoekt de Rekenkamercommissie of het bestaande beleid robuust

genoeg is voor de verwachte hogere instroom en/of taakstelling. De Rekenkamercommissie wil een goed beeld krijgen van de wijze waarop de raad zijn controlerende en kaderstellende rol kan vervullen. Daarbij wordt gekeken naar de beoogde doelstellingen en in hoeverre het bestaande beleid ervoor heeft gezorgd dat deze doelen gehaald zijn

De Rekenkamercommissie vindt het van belang om verschillende perspectieven en relevante contactpersonen een plek te geven in het onderzoek. Daarom spreekt de Rekenkamercommissie in dit onderzoek niet alleen met betrokkenen die werkzaam zijn voor de gemeente (zoals beleidsmedewerkers en bestuurders), maar ook met andere partners, zoals betrokkenen werkzaam in de uitvoering (vrijwilligers en woningcorporatie). Op basis van de uitkomsten van de focusgroepen met statushouders worden hun ervaringen in kaart gebracht. Tenslotte worden ook raadsleden uitgenodigd voor een sessie over de rol van de raad.

De resultaten van het onderzoek kunnen gebruikt worden in de vormgeving van het toekomstige inburgeringsbeleid in Raalte waarbij per 1 januari 2022 veel meer regie bij de gemeente zal komen te liggen. In het huidige stelsel waar dit onderzoek zich op richt, heeft de gemeente die wettelijke regierol **niet**.

1.4 Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie wil met het onderzoek de raad inzicht en handvatten geven voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Daarbij zullen het beleid, de kaderstelling, de uitvoering en de effectiviteit met betrekking tot de inburgering in Raalte nader worden onderzocht.

We hebben de volgende **centrale vraagstelling geformuleerd**:

Is er een duurzame, integrale aanpak ten aanzien van statushouders waarbij zowel aandacht is voor het leren van de taal en het vinden van werk als ook voor huisvesting, het opbouwen van een sociaal netwerk en taalonderwijs?

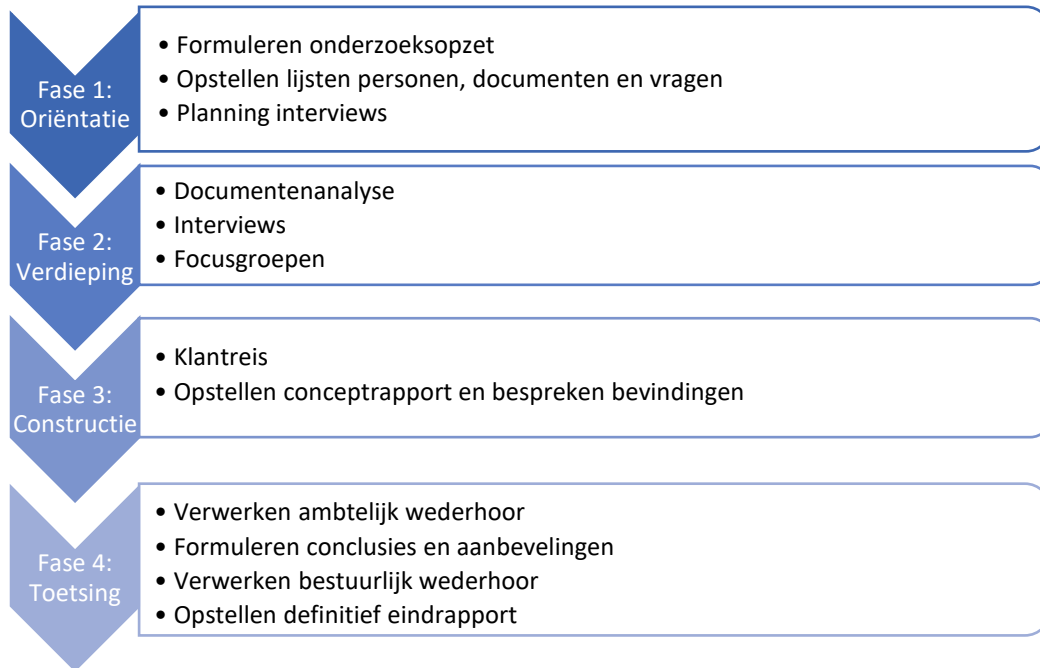
De algemene vraagstelling is uitgewerkt in onderstaande **deelvragen met bijbehorende normen**. De deelvragen zijn opgesplitst in vier hoofdcategorieën: beleid van de gemeente, regie op de beleidsuitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid beleid, en de rol van de raad.

Deelvraag	Normen
Beleid van de gemeente	
1 Welk beleid heeft de gemeente ten aanzien van statushouders geformuleerd?	Er wordt met het beleid invulling gegeven aan de wettelijke taken. Er zijn in het beleid eenduidige en beargumenteerde keuzes gemaakt. De voor statushouders relevante beleidsonderdelen sluiten op elkaar aan. Het beleid is gericht op duurzame effecten.
2 Hoe zijn statushouders en maatschappelijke organisaties meegenomen in de beleidsontwikkeling?	De onderling aangrenzende beleidsonderdelen sluiten op elkaar aan (afgestemd, integraal, niet tegenstrijdig). Statushouders en maatschappelijke organisaties zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.
3 Welke doelen zijn er gesteld?	De gestelde doelen zijn duidelijk en meetbaar. De doelen sluiten aan op de beleidsinhoud.
4 In hoeverre gaat het gemeentelijk beleid verder dan de wettelijke verplichting?	Er wordt aangegeven of eraanvullend gemeentelijk beleid is en hoe dat afwijkt van het wettelijke kader.
Regie op de beleidsuitvoering	
5 Hoe heeft de gemeente zicht op de wijze van uitvoering en op de behaalde resultaten van het beleid?	De gemeente heeft zicht op de uitvoering van het beleid. Er is informatie over de ervaring van de beleidsuitvoerders en statushouders zelf.

		De gemeente heeft zicht op de resultaten van het beleid. Het beleid wordt op een gestructureerde manier gemonitord en geëvalueerd.
6	In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente de beleidsuitvoering?	Er is een regie- of portefeuillehouder. Er vindt structurele informatie-uitwisseling plaats tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Er zijn aantoonbaar interventies door de gemeente gedaan n.a.v. monitoring of evaluatie.
7	Hoe wordt geanticipeerd op de nieuwe inburgeringswetgeving	Er is een visie geformuleerd over de vormgeving van de nieuwe Wet inburgering. De nieuwe taken en verantwoordelijkheden zijn bekend bij betrokkenen. Er is een portefeuillehouder die bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de invulling van de nieuwe inburgeringswet.
8	Hoe wordt geanticipeerd op een mogelijk grotere instroom van statushouders?	Er is van tevoren nagedacht over deze potentiële ontwikkeling. Er is in het beleid voldoende ruimte voor eventuele aanpassingen. De kwaliteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd.
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid		
9	Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het beleid?	Het wettelijke aanbod en het aanvullende aanbod sluiten op elkaar aan. De uitvoering komt overeen met de inhoud van het beleid.
10	Is er sprake van een samenhangende aanpak bij de beleidsuitvoering?	Er wordt door betrokkenen samengewerkt. Betrokkenen weten waar ze informatie moeten vinden. De werkprocessen zijn bekend bij de betrokkenen. De werkprocessen sluiten op elkaar aan.
11	Hoe wordt de beleidsuitvoering door statushouders en betrokkenen ervaren?	Het beleid is bekend bij en wordt gesteund door de beleidsuitvoerders en de betrokkenen maatschappelijke organisaties. De statushouders hebben positieve ervaringen met de dienstverlening. Het aanbod sluit aan op de behoeften van de statushouders. Het wettelijke aanbod en aanvullende aanbod samen wordt ervaren als volledig om te kunnen integreren in Raalte.
12	In hoeverre worden de gewenste doelstellingen behaald?	De doelen, zoals benoemd in deelvraag 3, worden behaald. De doelen sluiten aan op de behoeften van de statushouders. De doelen worden door de beleidsuitvoerders ervaren als realiseerbaar.
13	In hoeverre zijn de beschikbare financiële en organisatorische middelen toereikend om de doelstellingen te realiseren?	Er zijn financiële en organisatorische middelen beschikbaar om de doelstellingen te realiseren. De middelen zijn toereikend.
De rol van de raad		
14	Welke kaders voor het beleid heeft de raad meegegeven?	De raad is in staat gesteld om kaders mee te geven.
15	Hoe wordt de raad over de beleidsuitvoering geïnformeerd?	De raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken en ontwikkelingen.
16	Welke middelen gebruikt de raad om te sturen?	De raad heeft middelen gebruikt om te sturen op deze thema's.

1.5 Aanpak

Hieronder is de aanpak van het onderzoek schematisch weergegeven. De uitvoering is gefaseerd opgebouwd: een oriëntatiefase, verdieping en uitvoeringsfase, een constructiefase en een toetsingsfase. In het onderstaand schema staande vier onderzoeksfasen en de bijbehorende activiteiten.



Om data te verzamelen is gebruik gemaakt van documentstudie, interviews en focusgroepen.

Documentenanalyse

Met een documentenanalyse zijn het beleid en de uitvoering in beeld gebracht. Daarbij zijn onder andere cijfers over de taakstelling², opvang en inkoop, samenwerkingsovereenkomsten, beleidskaders omtrent opvang en inburgering en raadsinformatie bestudeerd om tot een beeld te komen van de wijze waarop het beleid met betrekking tot statushouders formeel is ingekaderd.

Interviews

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering van het beleid in de praktijk, is gesproken met **twee wethouders** (portefeuilles wonen en participatiewet), **drie beleidsmedewerkers** van de gemeente (met portefeuilles huisvesting, schuldhulpverlening en integratie statushouders), **de coördinator statushouders** van SallandWonen, en met **twee taaldocenten en de teamleider** van VluchtelingenWerk Raalte. Zij kregen ter voorbereiding op het gesprek een korte beschrijving van het onderzoek en de te bespreken onderwerpen toegestuurd.

Focusgroepen

Informatie is daarnaast opgehaald in drie focusgroepen met:

1. beleidsuitvoerders;
2. statushouders;
3. de betrokken raadsleden.

In de focusgroep met beleidsuitvoerders waren **vijf medewerkers** aanwezig. Deze gesprekken vonden plaats via Microsoft Teams, een onlinevergaderprogramma. In de groep is gesproken over de weg die statushouders afleggen vanaf hun aankomst in Raalte en hoe de contactmomenten eruitzien.

² Taakstelling huisvesting Rijksoverheid

In de focusgroepen met statushouder waren in totaal **acht statushouders** aanwezig, verdeeld over twee focusgroepen (vier Syriërs, twee Jemenieten in de eerste focusgroep en twee Eritreeërs in de tweede focusgroep). Deze gesprekken vonden plaats in het gemeentehuis van Raalte. Met beide groepen zijn de diverse contactmomenten besproken en hoe zij deze ervaren hebben (zowel positief als negatief).

In de focusgroep met raadsleden waren **twee raadsleden** aanwezig. Ook deze focusgroep werd georganiseerd als online vergadering via Teams. Met de raadsleden is gesproken over de rol die zij als raadslid hebben vervuld gerelateerd aan de inburgering en integratie van statushouders in de gemeente Raalte.

Dit brengt het **totaal aantal respondenten** dat geraadpleegd is voor dit onderzoek op **vierentwintig** (zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewden).

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek. De conclusies zijn getrokken op basis van de bevindingen in hoofdstukken 3 tot en met 7 van het rapport. De algemene vraagstelling is uitgewerkt in dertien deelvragen met bijbehorende normen. De deelvragen zijn ingedeeld in vier hoofdcategorieën: beleid van de gemeente, regie op de beleidsuitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, en rol van de raad. Bij het formuleren van de conclusies volgen we deze indeling.

Voor de lezer is het goed om in het achterhoofd te houden dat er vanuit het Rijk sinds 2013 *geen* wettelijke verplichting is voor de gemeenten regie te voeren op de inburgering en dat de gemeente Raalte dit vanaf 2017 nadrukkelijker *wel* is gaan doen.

Definitie en invulling van beleid

- Er is geen integraal beleidsplan gericht op inburgering. Dit is inherent aan het feit dat de gemeente geen wettelijke taak heeft op het gebied van inburgering. De gemeente maakt geen onderscheid tussen statushouders en andere inwoners van Raalte. Dit betekent dat er geen specifiek beleid op statushouders is geformuleerd, maar dat bestaand beleid dat voor alle inwoners van toepassing is óók voor statushouders geldt. Om deze specifieke groep inwoners wel aanvullende ondersteuning te bieden die het nodig heeft, is er een uitvoeringsplan opgesteld. De beleidsterreinen (wonen, zorg, sociaal domein) sluiten op elkaar aan. In een beperkt aantal gevallen worden voor deze beleidsterreinen specifieke doelen genoemd.
- Omdat er geen integraal beleidsplan voor inburgering is vindt er ook geen integrale toetsing van een specifiek inburgeringsbeleid plaats.

Definitie en invulling vanuit de regie op de beleidsuitvoering

- De gemeente heeft in beperkte mate zicht op het behalen van de doelen die in het uitvoeringsplan staan beschreven. De uitgesproken visie in de interviews zijn schriftelijk niet helder onderlegd. Zonder heldere definities is het moeilijk te bepalen wat een goed resultaat is. Er zijn weinig cijfers beschikbaar die een kwantitatieve blik op de slagingspercentages inburgering geven (behalve recentelijk uit de benchmark 2020³) of andere zaken die mogelijk onder resultaten zouden kunnen vallen, zoals een cijfermatige en kwalitatieve blik op de schuldenproblematiek.
- Ondanks de betrokkenheid van de beleidsuitvoerders bij het uitvoeringsplan kan vanuit de interviews niet opgemaakt worden of er sprake is van een gedeelde visie. Alle betrokken beleidsuitvoerders zijn zich over het algemeen niet volledig bewust van de gemeentelijke doelstellingen.
- Er wordt voornamelijk incidenteel gestuurd op de beleidsuitvoering. Werkprocessen zijn niet goed beschreven. De lijntjes zijn kort, waardoor men elkaar zowel in de uitvoering als op beleidsniveau wel goed weet te vinden. Hierdoor worden zaken wel opgepakt en kan men snel schakelen. Het ontbreekt echter nog aan een duidelijk overzicht van wie wat doet, waardoor een optimale samenhang ontbreekt. De gemeente anticipeert op de nieuwe Wet inburgering en ziet zichzelf daarin een sterkere regierol nemen dan nu. Voortschrijdende inzichten werden duidelijk uit de interviews. Duidelijk werd ook dat kritisch moet worden gekeken naar de vormgeving van bestaande samenwerkingen en het halen van de beoogde doelen.
- Er wordt rekening gehouden met een grotere instroom van statushouders. Ondanks de krapte op de woningmarkt wordt door de betrokken organisaties (SallandWonen en gemeente Raalte) met vertrouwen gekeken naar de mogelijkheden om toekomstige statushouders op te vangen qua huisvesting.

³ Rapportage Divosa Benchmark Statushouders Raalte 2018 – medio 2020

Definitie en invulling vanuit de statushouders

Veel van de bevindingen uit de focusgroep met de beleidsuitvoerders werden bevestigd in de focusgroep met de statushouders.

- Statushouders laten zich positief uit over Raalte en haar inwoners.
- Op het gebied van inburgering geven statushouders over het algemeen aan dat niet altijd de juiste hulp wordt geboden. Er bestaat onduidelijkheid over de rollen van de uitvoerders, informatieverstrekking over de mogelijkheden, rechten en plichten. Er is behoefte aan meer maatwerk
- De statushouders geven aan dat ze het belangrijk vinden om de taal te leren, maar hier niet goed in ondersteund worden. Er wordt volgens hen onvoldoende kwaliteit en maatwerk geleverd op de taalschool van VluchtelingenWerk.
- Ook in uitvoering blijkt dat sterk vanuit de eigen systeemwereld wordt gehandeld in plaats van de daadwerkelijke of beleefde leefwereld. Statushouders vinden moeilijk hun eigen weg in de complexe systemen van de Nederlandse maatschappij.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Er is geen integraal beleidsplan op inburgering, dus is er ook geen cyclus waarin het thema inburgering centraal gemonitord en geëvalueerd wordt. Dit valt ook niet onder de wettelijke verplichting zoals hierboven ook al benoemd. Dit maakt, dat er geen integraal beeld is van de doeltreffendheid en doelmatigheid op het gebied van inburgering in de gemeente Raalte. Dat neemt niet weg, dat conclusies getrokken kunnen worden met betrekking tot beleidsuitvoering zelf.

- Het huisvestingsbeleid wordt integraal opgepakt dat wil zeggen geen onderscheid in doelgroepen. Voor de huisvesting van statushouders geldt specifiek een taakstelling en wordt halfjaarlijks gemonitord en geëvalueerd. SallandWonen en de gemeente spannen zich in om te voldoen aan de halfjaarlijkse taakstelling tot het huisvesten van statushouders en slagen erin om deze wettelijke taakstelling te realiseren. Er wordt zowel geanticipeerd op een hogere taakstelling als op de nieuwe verplichtingen als gevolg van de nieuwe Wet inburgering⁴.
- De inzet van gekwalificeerde vrijwilligers is belangrijk voor de uitvoerders van VluchtelingenWerk om aan de behoeften te voldoen. Er is in de gemeente Raalte een tekort aan (gekwalificeerde) vrijwilligers waardoor vaste uitvoerders bij VluchtelingenWerk onder grotere druk staan om aan deze vraag te voldoen.
- Vooral bij de uitvoerders betrokken in 'de weg naar (vrijwilligers)werk' wordt uitgegaan van het zelf-initiërend vermogen of zelfredzaamheid van de statushouders. De 'vraaggestuurde aanpak' zal bij statushouders niet altijd tot de gewenste resultaten leiden.
- Zowel uitvoerders als statushouders worstelen in de communicatie. De gegeven redenen hiervoor zijn: de kosten van tolken, te laat en te weinig inzetten op het leren van de taal, het ontbreken van structuur bij de uitvoerders (wie doet wat en wanneer) en onvoldoende en soms onduidelijke informatieverstrekking.
- Statushouders ervaren de gemeente als afstandelijk. Dit valt het best te omschrijven als een conflict tussen de systeemwereld versus leefwereld⁵. Uit de interviews bleek dat aan die leefwereld nog te veel wordt voorbijgegaan. Het is voor statushouders niet duidelijk wat ze wel en niet van de gemeente of de betrokkenen kunnen verwachten. De juiste weg (naar bijvoorbeeld vrijwilligerswerk) werd vaak gevonden met hulp van goede vrijwilligers of andere inwoners van de gemeente Raalte.
- Sinds 2021 is de fysieke ruimte voor taal verdwenen uit Raalte. VluchtelingenWerk heeft besloten om (de fysieke taalschool in Raalte te stoppen, waardoor sinds 2021 geen taallessen meer in Raalte worden gegeven. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat de gemeente Raalte de locatie graag in Raalte wilde behouden. In het interview met de taalcoaches werden de kosten genoemd als hoofdreden. Met het verdwijnen van een fysieke ruimte in Raalte zelf (naar Deventer) is de afstand verder toegenomen.

⁴ In de nieuwe Wet inburgering is opgenomen dat gemeenten asielstatushouders, die bijstand ontvangen, ontzorgen. De gemeenten gaan voor deze groep de eerste zes maanden huur, zorgverzekering en rekeningen voor gas, water en licht vanuit die bijstand betalen. Deze begeleiding moet zorgen voor rust en stabiliteit bij het begin van de inburgering. Hierover worden nog nadere afspraken vastgelegd.

⁵ Zie: Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2018

- De doelstellingen voor integratie zijn zodanig ruim geformuleerd, dat het moeilijk is om te meten of de resultaten behaald zijn. In harde cijfers uitgedrukt (kwantitatief) is de gemiddelde duur van de inburgering in Raalte hoger dan andere gemeenten (39 vs. 36 maanden). Daartegenover staat dat er minder statushouders zijn met een ontheffing dan gemiddeld (14% vs. 20%). Het aantal werkende statushouders (56%) en bijstandsafhankelijke statushouders (59%) is vergelijkbaar met andere gemeenten⁶. De statushouders geven tijdens de gesprekken aan behoefte te hebben aan meer stimulans vanuit de beleidsuitvoering om daadwerkelijk ‘mee te doen in Raalte’ (Nederlandse samenleving cultuur, normen en waarden te leren kennen) en de taal goed te leren.

Rol van de raad

- Op basis van het interview met twee raadsleden bestaat het beeld dat er geen kaders over het beleid rondom statushouders zijn vastgesteld in de raad. De raad is in staat gesteld om kaders mee te geven in de bredere beleidsterreinen wonen en sociaal domein; dit beleid heeft ook betrekking op de doelgroep statushouders. Ook is de raad aan de voorkant betrokken bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan statushouders (‘Thuis in Raalte’).
- Er is geen proactieve of structurele informatievoorziening specifiek over het thema statushouders. Het thema statushouders wordt beperkt besproken als onderdeel van de bredere beleidsterreinen huisvesting en sociaal domein. Er is behoefte aan een betere informatievoorziening over het thema inburgering en integratie, zeker gezien de toekomst waarin de taakstelling hoger wordt. In dit kader waren de geïnterviewde raadsleden erg te spreken over de eenmalige informatievoorziening over de nieuwe Wet inburgering in de werkgroep Sociaal Domein.
- De raad heeft incidenteel gestuurd op het thema inburgering en integratie met raadvragen.

2.2 Aanbevelingen

College en ambtelijke organisatie

- Stel een nota op voor de invoering van de nieuwe Wet inburgering, waarin ‘couleur locale’ uitgangspunten expliciet vastgesteld worden passend bij de situatie in Raalte.
- Werk deze visie in concrete integrale uitvoeringsprogramma’s uit gericht op huisvesting, taalonderwijs, maatschappelijke begeleiding, ontzorging van statushouders, kwaliteit inburgeringsaanbod.
- Besteed aandacht aan de verschillen tussen statushouders. De culturele verschillen vragen in veel gevallen om een andere benadering en daardoor om cultuursensitieve vaardigheden bij de uitvoerende organisaties.
- Verbind de inburgering nadrukkelijk met andere onderdelen van het gemeentelijk beleid, zoals armoedebestrijding, jeugdzorg, kunst en cultuur, sport, wonen, gezondheid en hulp bij financiën.
- Combineer formeel taalonderwijs en non-formele taalcoaching (vrijwilligers die buiten de les worden ingezet). Benut ook andere plekken waar nieuwkomers taalcontact hebben, zoals op de werkvloer, sportverenigingen en buurtcentra. Het is belangrijk om het formele taalaanbod in Raalte te organiseren.
- Biedt overzicht aan de uitvoerders door werkafspraken en processen op papier te zetten. Dit maakt de uitvoering minder kwetsbaar voor mogelijke personeel veranderingen. Behoudt waar mogelijk de korte lijntjes om het een totaalplaatje te maken en de relationele kant te waarborgen.
- Help de zogenoemde ‘ondertussengroep’ (die gebruik maakten van het oude stelsel) met het maken van een inhaalslag volgens de methodieken van het nieuwe inburgeringsstelsel. Heb daarbij vooral aandacht voor het taalonderwijs en mogelijke schuldenproblematiek.
- Vrijwilligers spelen een cruciale rol in de inburgering. Overweeg hoe het tekort aan vrijwilligers opgelost kan worden in overleg met de maatschappelijke organisaties. Zoek naar manieren om dit op te lossen en blijf investeren in een goede begeleiding van vrijwilligers. Denk daarbij ook aan de inzet van statushouders als ervaringsdeskundige.
- Besteed vanuit het begin van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel aandacht aan monitoring en evaluaties, zowel naar de effectiviteit van de maatregelen, kwaliteit van het aanbod als de tevredenheid van de deelnemers.

⁶ Rapportage Divosa Benchmark Statushouders Raalte 2018 – medio 2020

Raad

- Bepaal als gemeenteraad welke visie Raalte heeft op de inburgering en integratie in de gemeente Raalte.
- Vraag als raad regelmatig om de status van de huisvesting van statushouders, dit gezien de te verwachten instroom van statushouders.
- Organiseer proactieve en structurele informatievoorziening voor de gemeenteraad om over de monitoring- en evaluatie-uitkomsten te rapporteren.

3. Statushouder: definitie en invulling vanuit het beleid

3.1 Beleid, definitie en doelen

Dit hoofdstuk behandelt het gemeentelijk beleid van de gemeente Raalte, waarbij de definitie van Raalte gehanteerd wordt, zoals geformuleerd in het uitvoeringsplan 'Thuis in Raalte': 'een statushouder is iemand die de landelijke asielprocedure heeft doorlopen en een verblijfsvergunning voor 5 jaar heeft gekregen'.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

Vraag 1	Welk beleid heeft de gemeente ten aanzien van statushouders geformuleerd?
Vraag 2	Hoe zijn de statushouders en maatschappelijke organisaties meegenomen in de beleidsontwikkeling?
Vraag 3	Welke doelen zijn er gesteld?
Vraag 4	In hoeverre gaat het gemeentelijk beleid verder dan de wettelijke verplichting?

3.1.1 Beleid

In de periode 2013 tot en met 2017 is geen specifiek aanvullend beleid met betrekking tot statushouders geformuleerd boven op de wettelijke verplichtingen. De lijkt inherent aan het feit dat de gemeente in het huidige stelsel geen wettelijke taak heeft op het gebied van inburgering maar ook omdat Raalte geen doelgroepenbeleid heeft gericht op specifieke groepen inwoners van haar gemeente. Dit betekent dat statushouders, net als andere inwoners, gebruik kunnen maken van de voorzieningen en ondersteuning die de gemeente biedt. De gemeente onderkent wel dat statushouders extra ondersteuning nodig hebben. Daarom is in 2017 een uitvoeringsplan opgesteld, mede na signalen vanuit inwoners van Raalte en de 'Raad op Pad'⁷.

Vanaf 2016 wordt landelijk waargenomen (Divosa, 2016⁸) dat steeds meer gemeenten inzetten op – al dan niet beproefde – maatregelen om statushouders naar werk te begeleiden (aanvullend beleid voor statushouders). Zo werken in 2016 in 85% van de gemeenten zogenaamde *dedicated* klantmanagers, die specifiek voor statushouders worden ingezet. Ook in de gemeente Raalte zien wij soortgelijke ontwikkelingen vanaf 2016.

Het is daarom niet vreemd dat het huidige beleid in de periode 2016-2017 tot stand is gekomen in de vorm van een uitvoeringsplan genaamd 'Thuis in Raalte'⁹. In het uitvoeringsplan is te lezen dat:

"Integratie van statushouders duurde landelijk, maar ook in Raalte vaak (te) lang. Daardoor bleven mensen ongewild lang thuis zitten en konden zij onvoldoende meedoen in de Nederlandse en lokale samenleving. Kortom, het was van belang om een uitvoeringsplan voor de integratie van statushouders te maken en als gemeente hierop de regie te voeren."

Sindsdien wordt proactiever geïnvesteerd in de integratie en participatie van de statushouders. Statushouders en de betrokken maatschappelijke organisaties (Humanitas, Stichting Leergeld en VluchtelingenWerk) zijn meegenomen in de planvorming in twee bijeenkomsten die werden georganiseerd in 2017, één met statushouders en één met de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van integratiebeleid. Er is gesproken over verschillende beleidsterreinen waaronder gezondheid, wonen, werk, inkomen, gezondheid en onderwijs. Daarbij waren in een bijeenkomst op 22 maart 2017, 40 statushouders aanwezig en hen werd gevraagd om input te leveren op de centrale vraag: *Wat gaat goed en wat kan*

⁷ Gemeente Raalte, de Raad op Pad, 2016

⁸ Divosa (2016). [Vluchtelingen aan het werk, juni 2016](#) (pdf)

⁹ Gemeente Raalte, Uitvoeringsplan voor statushouders 'Thuis in Raalte' (pagina 3)

beter?"¹⁰. Op basis van deze bijeenkomsten zijn ideeën voor de integratie van statushouders geformuleerd, waarvoor in het uitvoeringsplan concrete acties zijn opgenomen.

Het uitvoeringsplan is een aanvullende aanpak op het gemeentelijke beleid in het sociaal domein. Hier kan ook gelezen worden in hoeverre de gemeente Raalte verder gaat dan wat zij wettelijk verplicht is. Het geformuleerde doel van dit beleid is om 'de statushouder zo snel mogelijk onderdeel te maken van de samenleving, met de bedoeling hen onder te dompelen in de Nederlandse taal en cultuur en te laten participeren in de maatschappij.'

Stichting Leergeld	Humanitas	VluchtelingenWerk
GEZINNEN DIE LEERGELD OM HULP VRAGEN, WORDEN THUIS BEZOCHT DOOR INTERMEDIAIRS. DE HULPBEHOEFTE WORDT GEÏNVENTARISEERD EN ER VINDT EENTOETSING PLAATS VAN DE INKOMSEN (EVENTUELE) SCHULDENSITUATIE. LEERGELD KAN AANVULLENDE HULP BIEDEN IN DE VORM VAN GIFTEN IN NATURA OF VERGOEDING VAN KOSTEN AAN CLUBS EN SCHOLEN.	DE VERENIGING HUMANITAS IS EEN LANDELIJKE VRIJWILLIGERSORGANISATIE. HET DOEL IS OM MET DE HULP VAN VRIJWILLIGERS MENSEN TE HELPEN OM OP EIGEN KRACHT IETS AAN HUN SITUATIE TE VERANDEREN. DENK BIJVOORBEELD AAN HULP MET DE (FINANCIËLE) ADMINISTRATIE	VLUCHTELINGENWERK NEDERLAND KOMT OP VOOR DE BELANGEN VAN VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS. MET DUIZENDEN VRIJWILLIGERS ONDERSTEUNEN ZE ASIELZOEKERS IN DE OPVANGCENTRA EN VLUCHTELINGEN DIE EEN NIEUW BESTAAN OPBOUWEN IN GEMEENTEN. ZIJ BIEDEN VERDER BEGELEIDING BIJ TAAL EN INBURGERING, WERK EN MAATSCHAPPELIJK BEGELEIDING.
HTTPS://WWW.LEERGELD.NL/	HTTPS://WWW.HUMANITAS.NL/OVER-ONS/	HTTPS://WWW.VLUCHTELINGENWERK.NL/WAT-WIJ-DOEN

Met de komst van de nieuwe Wet inburgering is de gemeente Raalte begonnen aan de voorbereidingen om vorm te geven aan deze nieuwe rol. De beoogde datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet is 1 januari 2022, nadat deze een aantal keer is uitgesteld. De regie op de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel ligt vanaf dat moment bij de gemeenten zodat inburgering kan worden gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk worden voor het afnemen van de brede intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en de inkoop van het cursusaanbod¹¹.

De inburgeringsplichtige blijft zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid draagt zorg voor de vormgeving van de regelgeving en is verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het stelsel als geheel. VluchtelingenWerk geeft aan op het moment van de interviews nog niet te zijn meegenomen in de voorbereidingen op de nieuwe Wet inburgering. In het ambtelijk wederhoor werd duidelijk dat VluchtelingenWerk als taalaanbieder regionaal betrokken is geweest bij de marktconsultatie van de inkoop van leerroutes. Ook met de maatschappelijke begeleidingstak zijn regionaal gesprekken gevoerd. Ook lokaal zijn gesprekken gevoerd over de nieuwe Wet inburgering.

3.1.2 Aanvullend beleid

Zoals hiervoor genoemd, wordt sinds 2017 actiever ingezet op verschillende trajecten voor statushouders om zo snel mogelijk te integreren¹². We noemen hier de meest relevante aanvullende taken zoals benoemd in het uitvoeringsplan 'Thuis in Raalte'.

¹⁰ Gemeente Raalte, Uitvoeringsplan voor statushouders 'Thuis in Raalte' (pagina 3)

¹¹ Meer hierover: <https://www.divosa.nl/handreiking-leerroutes>

¹² Jaarrekening 2019, p. 37

Sinds 2017 is het traject maatschappelijke begeleiding (VIP18-traject) van start gegaan. Dit traject wordt uitgevoerd voor VluchtelingenWerk en start zodra een woning voor een statushouder beschikbaar is en deze de woning ook heeft geaccepteerd. Het traject bestaat uit:

- Praktische hulp: ondersteuning en coaching bij het regelwerk ten aanzien van wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en overige basisvoorzieningen en kennismaking met de lokale samenleving.
- Hulp bij de start inburgering: informatie over het inburgeringstraject, welke aanbieders zijn er, ondersteuning bij de aanvraag voor een lening bij DUO.
- Stimuleren van participatie en integratie: deelname aan sportverenigingen, buurtverenigingen, kennismaken in de buurt etc.
- Uitleg en ondertekening van de landelijke participatieverklaring: de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving. Met het ondertekenen geeft de statushouder aan dat hij hiervan kennis heeft genomen, deze respecteert en een actieve bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving.

Voor de statushouders die aankomen in Raalte wordt wel een individueel plan gemaakt gericht op een snelle integratie in de Nederlandse samenleving. Hiervoor is een functie consulent statushouders¹³ per 2017 vrijgemaakt die hierop toeziet. Deze consulent werkt samen met VluchtelingenWerk. Het bestuurlijke en ambtelijke uitgangspunt is dat op die manier de lijnen kort blijven en de statushouder goed in beeld blijft.

“We vinden het heel belangrijk dat wanneer een statushouder aankomt, hij een kans krijgt om mee te doen. Het gaat dan om onder andere taal en werk, maar naast inburgering en het opzetten van taalvaardigheden is het belangrijk meer te doen. We moeten niet wachten tot het inburgeringstraject klaar is, maar meteen optrekken met de statushouders. We moeten het hebben over kansen. Dat is het fundament van hetgeen wij hier belangrijk vinden¹⁴.”

Het inburgeringstraject wordt gekoppeld aan een re-integratie traject, waarbij reguliere instrumenten vanuit de Participatiewet worden ingezet om te zien wat specifiek nodig is om de statushouders zo snel mogelijk onderdeel te maken van de samenleving¹⁵.

“We willen meer doen, we willen ons niet alleen beperken tot de wettelijke taak. We kijken naar de mens. Daarom kijken we parallel naar wat lokaal kan en naar wat de behoefte is van onze statushouders¹⁶.”

Door meteen een (vrijwillige) werkplek aan te bieden in combinatie met het inburgeringsprogramma wordt de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind. Daarbij wordt gekeken naar wat voor werk de statushouder wil doen om daar zo veel mogelijk bij aan te sluiten.

“Vaak hadden ze een goede baan en/of is het diploma niet geldig. We proberen daarbij de verwachtingen te managen, maar ook echt te kijken naar wat iemand gelukkig maakt¹⁷.”

Een statushouder is dan in staat met behoud van uitkering een intensief begeleidingstraject te volgen bij een werkgever. Het doel is om uiteindelijk door te stromen naar regulier werk.

Naast werk wordt ook gekeken naar andere manieren voor de statushouder om te participeren. De gemeente werkt hierin samen met partijen zoals VluchtelingenWerk en Humanitas. Zo wordt ingezet op stages, vrijwilligerswerk en wordt ondersteuning en coaching aangeboden. Er wordt toegewerkt naar een

¹³ Per 2017 gaat dat om 1,3 FTE. Dit gaat om 46 uur. Het is niet duidelijk geworden om hoeveel fte dit precies gaat per persoon en/of dit ook om de consulent inkomen gaat.

¹⁴ Interview wethouder participatie, werk en inkomen, gemeente Raalte

¹⁵ Interview beleidsmedewerker sociaal domein

¹⁶ Interview wethouder participatie, werk en inkomen, gemeente Raalte

¹⁷ Interview beleidsmedewerker sociaal domein, gemeente Raalte

geïntegreerde aanpak op basis van de Participatiewet. Met een individueel plan van aanpak lopen zij voor op het zogenaamde Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit plan wordt opgesteld door de consultant statushouders. Dit geeft uitvoerders de mogelijkheid om cliëntregie te voeren.

Daarnaast is er het project Grenzeloos, wat voortkomt uit het uitvoeringsplan. Grenzeloos is een project dat erop gericht is om onder andere statushouders aan het werk te helpen. Dat kan betaald werk zijn, maar ook vrijwilligerswerk of een stage. Statushouders worden bemiddeld naar werk door consultants die de Arabische taal en cultuur goed kennen en hebben daarmee de potentie om de grootste groep statushouders (Syriërs) in Raalte te bedienen.

Er zijn geen consultants die kennis hebben van het Tigrinya, waardoor Eritreeërs, een toch al kwetsbare groep, mogelijk niet dezelfde ondersteuning geboden kan worden. Hiervoor wordt nu gebruik gemaakt van een tolk. Uit de focusgroep met (twee) statushouders uit Eritrea werd duidelijk dat een drempel werd ervaren. Er is geen specifiek doel geformuleerd om statushouders duurzaam naar werk te begeleiden (op een passende stabiele baan die grotendeels aansluit bij de ambities van de statushouder). Vanuit de Participatiewet heeft de gemeente Raalte de wettelijke opdracht om alle inwoners, dus ook statushouders, duurzaam naar werk te begeleiden.

Uit de interviews en documentenanalyse werd duidelijk dat in beleid en uitvoering weinig rekening gehouden met belangrijke verschillen tussen de diverse groepen statushouders (denk aan land van herkomst, opleidingsniveau, leeftijd, familie of status).

In het huidige minima- en schuldhulpverleningsbeleid wordt in enkele gevallen ingegaan op de doelgroep statushouders, maar dat is zeer beperkt. Maar weinig statushouders maken gebruik van schuldhulpverlening; in sommige gevallen maken zij gebruik van budgetadvies, hulp bij administratie, schuldsanering en bewindvoering. Aanmeldingen verlopen niet altijd via de gemeente en wordt in de monitoring geen aparte aandacht besteed aan deze doelgroep, waardoor geen zicht is op de precieze aantallen¹⁸.

3.2 Reflectie op de normen

Norm: Er wordt met het beleid invulling gegeven aan de wettelijke taken.

Het huidige beleid is beschreven in een uitvoeringsplan. Weliswaar wordt dit geen beleidsplan genoemd, maar toch wordt middels dit plan invulling gegeven aan de wettelijke taken.

Norm: Er zijn in het beleid eenduidige en beargumenteerde keuzes gemaakt.

Betrokkenen bij de inburgering zijn meegenomen om beargumenteerde keuzes te maken. Op basis daarvan zijn in het uitvoeringsplan keuzes gemaakt met als doel de statushouder sneller onderdeel te maken van de Nederlandse samenleving. Deze keuzes zijn echter niet helder en eenduidig (voor één uitleg vatbaar) geformuleerd. Weliswaar wordt weergegeven 'hoe' het gedaan moet worden, maar de uitwerking van de 'wat' en 'waarom' lijken hierbij overgeslagen. Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met 'meedoen'. Gaat dat om een baan vinden, het meedoen in sociale activiteiten (sport)?

Norm: De voor statushouders relevante beleidsonderdelen sluiten op elkaar aan.

Er is geen formeel beleid geformuleerd. Om die reden is het moeilijk te stellen dat de beleidsonderdelen op elkaar aansluiten. In het uitvoeringsplan lijken zaken op elkaar aan te sluiten, maar inzichten uit de beleidsuitvoering (hierna) geven een ander beeld.

Norm: Het beleid is gericht op duurzame effecten.

Het uitvoeringsplan is erop gericht de statushouders zo goed mogelijk te laten participeren zodat zij in de toekomst sneller werk kunnen vinden en zich kunnen redden in de maatschappij. Het is echter niet duidelijk uit de documenten of uit de interviews hoe hier duurzaam op beleidsmatig niveau over gedacht wordt. Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met duurzaam. Het is daarom moeilijk te duiden hoe dit er operationeel uitziet of zal moeten zien.

¹⁸ Interview beleidsmedewerker schuldhulpverlening, gemeente Raalte

Norm: De onderling aangrenzende beleidsonderdelen sluiten op elkaar aan (afgestemd, integraal, niet tegenstrijdig).

Uit de interviews blijkt dat tussen de verschillende beleidsonderdelen (onder andere huisvesting, jongeren, onderwijs, gezondheid en schuldhulpverlening) wordt samengewerkt. Dit is echter niet beleidsmatig vastgelegd. Er is dan ook weinig zicht op de gemaakte afspraken (behalve rondom huisvesting). Uit de interviews blijkt dat de integraliteit (samenhang) berust op korte lijntjes en ad-hoc-overleggen tussen de betrokkenen.

Norm: Statushouders en maatschappelijke organisaties zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.

Statushouders en maatschappelijke organisaties hebben meegedacht over het uitvoeringsplan 'Thuis in Raalte'. Vervolgens zijn aan de hand van vijf thema's (huisvesting, werk en inkomen, meedoen, onderwijs en gezondheid) twee bijeenkomsten georganiseerd, één met statushouders en één met maatschappelijke organisaties. Op basis hiervan is het aanvullende beleid ontwikkeld.

Norm: De gestelde doelen zijn duidelijk en meetbaar.

Zoals eerder al genoemd zijn de doelen niet duidelijk geformuleerd en geduid. Daardoor is maar tot op zekere hoogte meetbaar wat de resultaten zijn.

Norm: De doelen sluiten aan op de beleidsinhoud.

De doelen (het doel) zoals geformuleerd in het uitvoeringsplan zijn zoals eerder genoemd te breed en onduidelijk geformuleerd om goed te kunnen duiden waar deze aansluiten bij de (beleids)inhoud van het uitvoeringsplan.

Norm: Er wordt aangegeven of er aanvullend gemeentelijk beleid is en hoe dat afwijkt van het wettelijk kader.

Het is in het uitvoeringsplan niet duidelijk waar gemeentelijk beleid' verder gaat dan de wettelijke verplichting. Zo wordt bijvoorbeeld niet benoemd dat met het aannemen van een extra consulent statushouders in Raalte extra inzet op statushouders.

4. Beleidsuitvoering

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van het beleid met betrekking tot statushouders in Raalte. Er wordt een beeld geschetst van de invulling van het beleid in de praktijk (deelvraag 5 tot en met 8). Daarbij wordt gekeken naar samenhang in de aanpak, regie door de gemeente en of de beschikbare middelen voldoende zijn om de doelstellingen te realiseren (doelmatigheid en doeltreffendheid). Een *visualisatie* van het volledige proces van huisvesting en inburgering van de statushouders in Raalte is te vinden in hoofdstuk 6, dat ingaat op de beleving van dit proces door de statushouders (klantreis).

4.1 Beeld van de praktijk in Raalte

Naast het wettelijke aanbod (huisvesting en maatschappelijke begeleiding) wordt in gemeente Raalte vanuit het uitvoeringsplan gestreefd naar het bieden van aanvullend aanbod (individueel plan van aanpak, toeleiding naar (vrijwilligers)werk en participatie).

In de praktijk kent het werkproces van huisvesting en maatschappelijke begeleiding heldere afspraken en monitoring. SallandWonen geeft uitvoering aan de taakstelling van de te huisvesten statushouders. Op basis van de lijst met koppelingen voert SallandWonen een verkenning uit:

“Gaaf het om een gezin of een alleenstaande? Is het gezin er al? Welke woningen komen er vrij? Zijn mensen hier, in Raalte of juist daarbuiten, op hun gemak?”¹⁹”

Op basis van de antwoorden van de verkenning wordt een zorgvuldige match gemaakt. Ook wordt gekeken of het mogelijk is om statushouders goed te spreiden over de kernen. Vervolgens bezichtigt de statushouder samen met de opzichter en de begeleider van VluchtelingenWerk de woning. Dankzij de heldere werkafspraken en het overleg dat elke vijf weken tussen de gemeente, SallandWonen en VluchtelingenWerk plaatsvindt, sluit het proces van huisvesting en maatschappelijke begeleiding in de eerste 3 maanden goed op elkaar aan.

Soms zijn er ook geschillen tussen SallandWonen en VluchtelingenWerk. Deze ontstaan vooral uit het managen van verwachtingen bij statushouders.

“Soms zijn er onderlinge geschillen, die altijd wel opgelost worden. Die gaan bijvoorbeeld over de onrealistische verwachtingen die de vrijwilligers hebben meegegeven over de woning waarin de statushouder geplaatst wordt, waardoor het kan tegenvallen”²⁰.”

VluchtelingenWerk biedt 18 maanden maatschappelijke begeleiding (VIP-18) en werkt met een heldere checklist, waarin alle taken (vanaf woningbezichtiging, tot administratieve ondersteuning en voorlichting over inburgering) zijn opgenomen. Het lukt VluchtelingenWerk in de praktijk om de meeste taken uit te voeren; een knelpunt is echter het begeleiden bij zelfredzaamheid. Doordat in Raalte een gebrek is aan vrijwilligers, beperkt dit de dienstverlening. Zo wordt gesteld:

“Helpen met post en vragen lukt vaak wel, maar het werken naar zelfredzaamheid, de tijd nemen om dingen aan te leren, en mensen meenemen naar participatie is lastiger”²¹.”

Een ander knelpunt is de overdracht van VluchtelingenWerk naar Humanitas. Statushouders krijgen de eerste 18 maanden hulp bij hun administratie door VluchtelingenWerk. Na de 18 maanden maatschappelijke begeleiding kunnen statushouders uit eigen wil contact opnemen met Humanitas. In de praktijk blijkt echter dat weinig statushouders dit doen. Dit komt mede door de taalbarrière bij statushouders en het feit dat Humanitas geen beschikking heeft over een tolk; dit bemoeilijkt de dienstverlening. Daarbij werden de

¹⁹ Interview met SallandWonen

²⁰ idem

²¹ Idem

culturele verschillen genoemd. Statushouders hebben de neiging om elkaar te helpen. Dit maakt het lastiger om met hen in contact te komen²². Volgens de uitvoerend professionals is de rol- en taakverdeling tussen VluchtelingenWerk en Humanitas soms ook een bron van verwarring voor statushouders:

“Dat is zo verwarrend voor ze, bij wie moet ik nou (waarvoor) aankloppen?”²³”

Daarbij bleek uit de focusgroep met statushouders dat het werken in de uitvoering met een dubbele pet (Humanitas en VluchtelingenWerk) leidt tot verwarring en zelfs wantrouwen bij statushouders. Hoofdstuk 6 gaat hier bij de klantreis nog verder op in.

Vanuit het uitvoeringsplan is de ambitie gesteld om, *aanvullend* op het wettelijke beleid, statushouders in Raalte een individueel plan voor snelle integratie te bieden, evenals toeleiding naar (vrijwilligers)werk en participatie. Hier wordt in de praktijk uitvoering aan gegeven door het aanstellen van een consulent statushouders. De consulent doet een intakegesprek met de statushouder, stelt een plan op en monitort dit plan gedurende de inburgering door middel van voortgangsgesprekken.

Sinds 2017 zet de gemeente verschillende instrumenten in, zoals het project Grenzeloos en trajecten bij de Stichting Werk Raalte. Deze laatstgenoemde trajecten zijn gestopt, omdat de Stichting zich richt op de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

Het project Grenzeloos richtte zich op de bemiddeling van 28 werkfitte statushouders naar betaald werk of een studie (dit is volgens Grenzeloos in 19 gevallen gelukt). Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden hoe duurzaam de resultaten waren en of er gekeken is of dit aansloot bij de (realistische) ambities van de statushouders en het plan van aanpak dat met de consulenten statushouders is samengesteld. Ook is niet aangegeven om hoeveel fte dit gaat en in hoeverre dit gaat over inkomens waar een statushouders de vaste lasten van kan dragen.

Het project Grenzeloos is volgens de diverse documenten mede succesvol in de begeleiding naar werk vanwege de inzet van trajectbegeleiders die de Arabische taal beheersten. Dit werd nog eens beaamd in de informatienotitie naar de raad:

“Zij waren in staat om een taal- en cultuurbarrière te doorbreken”²⁴.

Uit de focusgroepen bleek dat er nog geen soortgelijk trajectbegeleider is voor de groep Eritrese statushouders en gebruik wordt gemaakt van een tolktelefoon.

²² Interview beleidsmedewerker schuldhulpverlening, gemeente Raalte

²³ Idem

²⁴ B&W gemeente Raalte, Informatienotitie werkgelegenheid, betrekken statushouders, 7 juli 2020

4.2 Regie op de beleidsuitvoering

De volgende deelvragen worden beantwoord:

Vraag 5	Hoe heeft de gemeente zicht op de wijze van uitvoering en op de behaalde resultaten van het beleid?
Vraag 6	In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente de beleidsuitvoering?
Vraag 7	Hoe wordt geanticipeerd op de nieuwe Wet inburgering?
Vraag 8	Hoe wordt geanticipeerd op een mogelijk grotere instroom van statushouders?

4.2.1 Monitoring van beleidsuitvoering en resultaten

Er is eens per vijf weken overleg tussen de gemeentelijke beleidsmedewerker, SallandWonen en VluchtelingenWerk. Daarnaast kan tussendoor contact op worden genomen bij incidenten. Zo wordt gesproken van korte lijntjes²⁵. Tijdens het overleg tussen gemeente, SallandWonen en VluchtelingenWerk worden alle lopende zaken en gebeurtenissen ten aanzien van huisvesting en maatschappelijke begeleiding besproken. De betrokkenen ervaren de samenwerking als prettig, mede dankzij de frequentie van de overleggen en transparantie: *We hebben het goed voor elkaar.*"

De taakstelling wordt 3 keer per jaar gemonitord. Verder is er weinig tot geen schriftelijke monitoring. De reden die daarvoor wordt aangegeven is timing: toen het uitvoeringsplan statushouders in 2018 werd vastgesteld door het college, werd ook de nieuwe Wet inburgering aangekondigd. De meeste aandacht en energie van de beleidsmakers is toen uitgegaan naar deze nieuwe wet, waarbij de gemeente een stevige rol krijgt. Vanuit beleid worden de pijlen daar meer op gericht. Aangegeven wordt dat een verbeteringslag mogelijk is in de schriftelijke rapportage en monitoring. Beleidsmatig is het nu dus meer gericht op wat straks gedaan moet worden. Het is niet duidelijk geworden of daar ook meer monitoring bij zal komen.

De uitvoering van maatschappelijke begeleiding en taalonderwijs is via VluchtelingenWerk georganiseerd. De gemeente heeft iedere zes weken overleg met de contactpersoon bij VluchtelingenWerk. Daarnaast wordt jaarlijks een voortgangsrapportage geschreven door VluchtelingenWerk ter verantwoording aan de gemeente. De Rekenkamercommissie heeft niet ingezien en niet duidelijk gekregen wat gedaan wordt met de voortgangsrapportages. Op basis van de interviews komt naar voren dat doelstellingen en gewenste resultaten van het beleid niet expliciet worden besproken²⁶. Uit het ambtelijk wederhoor werd duidelijk dat hier in 2020 veelvuldig overleg is geweest met VluchtelingenWerk, juist over de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding en de resultaten die daarin worden behaald.

De (werk)consulent inburgering van gemeente Raalte zit wekelijks een dag per week op locatie bij VluchtelingenWerk. De betrokken consulent ontvangt ieder kwartaal een voortgangsrapportage op cliëntniveau, waarin vanuit VluchtelingenWerk de voortgang op school van de desbetreffende statushouder wordt toegelicht. Als er extra vragen zijn over de rapportage, wordt mondeling contact opgenomen met de teamleider van VluchtelingenWerk en/of de taaldocent.

4.2.2 Gemeentelijke sturing op de beleidsuitvoering

Vanuit gemeente Raalte is een portefeuillehouder aangesteld, die met name via regelmatig mondeling overleg met de betrokken maatschappelijk organisaties of andere gemeentelijke beleidsonderdelen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening) stuurt op de beleidsuitvoering. Zoals hierboven benoemd, is er geen structurele monitoring via informatievoorziening; dit gebeurt één keer per jaar in de voortgangsrapportage en verantwoording. Een voorbeeld is het signaal (van de statushouders) dat de gemeente kreeg dat statushouders niet altijd tevreden zijn over de mate van maatschappelijke begeleiding. De gemeente is op basis van dit signaal in gesprek gegaan met VluchtelingenWerk²⁷. Dit heeft geresulteerd in een wisseling van

²⁵ Interview beleidsmedewerker inburgering en integratie

²⁶ Interview VluchtelingenWerk

²⁷ Interview beleidsmedewerker inburgering en integratie

de coördinator bij VluchtelingenWerk. Als gevolg van de hiervoor genoemde recentere gesprekken is het gelukt meer vrijwilligers te werven.

4.2.3 Voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering

De visie van de gemeente is dat de statushouder zo min mogelijk last heeft van de overgang naar de nieuwe wet. Gestreefd wordt naar een “vlekkeloze overgang.” Om dit te bereiken worden bepaalde taken die behoren bij de nieuwe wet, al sinds 2017 uitgevoerd. Het belangrijkste doel hierin is integraliteit. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van een consulent statushouders bij de gemeente. Nog een voorbeeld hiervan is de uitgebreide intake (uitgevoerd door de consulent statushouder) die een integraal (samenhangend) beeld geeft van de voortgang van de statushouder en bij één consulent met als doel dat de uitvoering uniform is. Op basis van de intake stelt deze consulent met de statushouder één plan van aanpak op en houdt regie over het gehele traject. De consulent gaat in gesprek en krijgt een completer beeld over de situatie van de statushouder. Hier heeft de gemeente de mogelijkheid om meer clientregie te voeren. In plaats van door te verwijzen naar een andere organisatie of afdeling binnen de gemeente, kan de consulent de statushouder begeleiden. Hiermee wordt voorgelopen op het Persoonlijk Inburgering Plan (PIP), dat met ingang van de nieuwe Wet inburgering zal gelden.

De schuldhulpverlening is ook bekend met de nieuwe taken van de nieuwe wet, namelijk het financieel ontzorgen en de financiële educatie. In het interview met schuldhulpverlening werd aangegeven dat nog niet begonnen is met de voorbereidingen. Uit het ambtelijk wederhoor werd duidelijk dat de Gemeente Raalte standaard al de huur inhoudt op de uitkering en dat ze Euro-Wijzer heeft ingekocht bij VluchtelingenWerk in het kader van financiële zelfredzaamheid.

Euro-Wijzer

Euro-Wijzer is een aanvulling op de maatschappelijke begeleiding die VluchtelingenWerk aanbiedt in opdracht van gemeenten, die wettelijk verplicht zijn deze begeleiding te bieden. Statushouders leren zo hoe het Nederlandse financiële systeem in elkaar steekt en hoe je daar je weg in vindt. Ze trainen – voor zover nodig – hun eigen financiële vaardigheden. Verder is er budgetcoaching voor statushouders die meer intensieve begeleiding nodig hebben²⁸.

4.2.4 Voorbereiding op een mogelijk grotere instroom van statushouders

Wat betreft een mogelijk grotere instroom, bestaat bij de wethouder wonen en beleidsadviseur het vertrouwen dat de huidige aanpak in de basis volstaat. Tijdens de vorige verhoogde instroom in 2015 (zie grafiek met jaarlijkse taakstelling in de periode 2006-2020) zijn gemeente en uitvoerende organisaties er ook in geslaagd om aan een hogere taakstelling te voldoen.



²⁸ Zie meer: <https://www.komuitjeschuld.nl/actueel/nieuws/2020/12/03/euro-wijzer-%E2%80%93-hoe-je-als-gemeente-vluchtelingen-voor-schulden-behoedt>

Desalniettemin dienen extra maatregelen genomen te worden. Zo worden beleidsafspraken gemaakt waarin ruimte wordt gemaakt voor een grotere instroom. Een voorbeeld hiervan is een optie tot grotere inkoop van de producten van VluchtelingenWerk, gebaseerd op de taakstelling.

VluchtelingenWerk heeft een flexibele schil aan vrijwilligers. Bestuurders en beleidsmedewerkers gaan ervanuit dat kan worden opgeschaald als de toestroom van statushouders toeneemt. In de werkwijze worden korte lijntjes gehouden tussen wethouder, beleid en uitvoering zodat direct kan worden geacteerd op wijzigingen. VluchtelingenWerk is bekend met de verhoogde taakstelling. Ondanks dat er in Raalte een gebrek aan vrijwilligers is, denkt het management van VluchtelingenWerk de juiste maatschappelijke begeleiding te kunnen bieden bij een mogelijk grotere instroom. Uit de interviews bleek dat het uitvoerend personeel hier vraagtekens bij heeft.

Als cumulatief gekeken wordt naar de grafiek (lees: de aantallen per jaar opgeteld) kan hiervan mogelijk een schatting worden gemaakt. De inburgering duurt drie jaar (in Raalte duurt de gemiddelde inburgeringstermijn zelfs wat langer), de begeleiding door VluchtelingenWerk 18 maanden en statushouders moeten gedurende die periode gehuisvest kunnen worden. Bij een verviervoudiging zoals die in 2015-2016, kan er druk komen te staan op het bestaande systeem. Daarbij wordt vooralsnog geen rekening gehouden wie (taal, opleidingsniveau, analfabeten, geslacht, leeftijd) deel uitmaken van deze instroom. Uit het interview met de taaldocenten (die overigens wel de groep statushouders met een lagere leerbaarheid les gaf) bleek:

“Ja, als ik kijk naar de instroom de laatste jaren ook in de andere gemeenten, zijn het toch laagopgeleide mensen en analfabeten die onze kant op komen²⁹.”

Daarbij werd door de schuldhulpverlening benoemd dat als meer statushouders in Raalte komen wonen, er meer kans op extra (financiële) hulpvragen is. Uit de interviews en documentenanalyse werd niet duidelijk in hoeverre rekening is gehouden met de achtergrond van de mensen die deel uitmaken van de hogere instroom en wat dit betekent voor de robuustheid van het bestaande beleid en de beleidsuitvoering.

4.3 Reflectie op normen

Norm bij deelvraag 5: De gemeente heeft zicht op de uitvoering van het beleid. Er is informatie over de ervaring van de beleidsuitvoerders en statushouders zelf. De gemeente heeft zicht op de resultaten van het beleid. Het beleid wordt op een gestructureerde manier gemonitord en geëvalueerd.

De gemeente heeft met betrokkenen in de uitvoeringen wordt vooral mondeling op de hoogte gehouden. De ervaringen van beleidsuitvoerders zijn bekend bij de gemeente, de ervaringen van statushouders in minder mate. Er is geen sprake van schriftelijke structurele monitoring en evaluatie. De status van voortgangsrapportages is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Norm bij deelvraag 6: Er is een regie- of portefeuillehouder. Er vindt structurele informatie-uitwisseling plaats tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Er zijn aantoonbaar interventies door de gemeente gedaan n.a.v. monitoring of evaluatie.

Er is een portefeuillehouder. Er is regelmatig periodiek of incidenteel overleg tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering. Er zijn geen nadrukkelijke interventies bekend. Er is eenmalig een interventie geweest richting VluchtelingenWerk wat heeft geleid tot het aanstellen van een nieuwe coördinator.

Norm bij deelvraag 7: Er is een visie geformuleerd over de vormgeving van de nieuwe Wet inburgering. De nieuwe taken en verantwoordelijkheden zijn bekend bij betrokkenen. Er is een portefeuillehouder die bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de invulling van de nieuwe inburgeringswet.

De nieuwe Wet inburgering en bijbehorende nieuwe taken zijn bekend bij de betrokken wethouder en beleidsmedewerker. De visie hierop is nog niet duidelijk uitgewerkt, wat niet betekent dat die er niet is bij betrokkenen. Ook wordt bekeken wat al vóór ingang van de nieuwe Wet in gang kan worden ingezet in Raalte (zoals een consulent statushouders).

²⁹ Interview (oud) taaldocenten VluchtelingenWerk

Norm bij deelvraag 8: Er is van tevoren nagedacht over deze potentiële ontwikkeling. Er is in het beleid voldoende ruimte voor eventuele aanpassingen. De kwaliteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd. Er is nagedacht over deze potentiële ontwikkeling. Er is beleidsruimte gecreëerd, zodat bijvoorbeeld grotere inkoop mogelijk is. De ontwikkelingen worden incidenteel gemonitord middels korte lijntjes en voortgangsrapportages, met als doel snel te acteren indien nodig. Desondanks is niet volledig zicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Omdat niet duidelijk is wat de beoogde resultaten zijn, is het moeilijk te monitoren en evalueren. Dit betekent overigens niet dat er geen zicht op is.

4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

De volgende deelvragen worden beantwoord:

Vraag 9	Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het beleid?
Vraag 10	Is sprake van een samenhangende aanpak bij beleidsuitvoering?
Vraag 13	Zijn de beschikbare financiële en organisatorische middelen toereikend om de doelstellingen te realiseren?

4.4.1 Een samenhangende aanpak in de beleidsuitvoering

Uit de focusgroep met uitvoerend professionals blijkt enerzijds een grote bereidheid om samen te werken en tevredenheid met de *“korte lijntjes”*, anderzijds blijkt een versnippering in de uitvoering van het beleid. De inzet van de consulent statushouders wordt door de uitvoerend professionals als prettig ervaren voor de statushouders. Zo wordt in de focusgroep onder uitvoerend professionals gesteld:

“Alle vragen komen nu bij de consulent statushouders binnen. Statushouders willen ook één gezicht. Het is een bewuste keuze dat statushouders binnen de gemeente één aanspreekpunt hebben³⁰.”

Ondanks dat lijkt de consulent niet diegene te zijn die het overzicht bewaard. Uitvoerend professionals weten elkaar te vinden, echter zij geven aan dat niemand het overzicht heeft. Een van de uitvoerend professionals stelt:

“De uitvoerders hebben al geen overzicht van wie wat doet, laat staan de statushouder³¹.”

Een illustratie hiervan is van een taaldocent die aangeeft dat regelmatig een Participatieverklaring getekend moet worden op hetzelfde moment dat de taalles plaatsvindt³².

Een ander knelpunt in een samenhangende aanpak is de financiële zelfredzaamheid. Door de uitvoerend professionals wordt opgemerkt dat de beleidsuitvoering op dit punt meer *“ad hoc”* is. In de begeleiding van financiële zelfredzaamheid van een statushouder zijn in Raalte drie partijen aan zet: VluchtelingenWerk voor de eerste 18 maanden, vervolgens een overdracht aan Humanitas en eventuele opschaling aan schuldhulpverlening van de gemeente. Uit de focusgroep met uitvoerend professionals blijkt dat het in de overgangsmomenten vaak misgaat. Zo gaat de overgang van VluchtelingenWerk naar Humanitas mis vanwege een taalbarrière en een gebrek aan actie vanuit de statushouder. Daarnaast bestaat er geen standaard werkproces waarin duidelijk wordt wanneer een statushouder door VluchtelingenWerk of Humanitas aangemeld kan worden bij schuldhulpverlening. Zoals eerder al genoemd lopen daardoor de financiële problemen van statushouders volgens de betrokken uitvoerders vaak op.

³⁰ Focusgroep met beleidsuitvoerders

³¹ Focusgroep met beleidsuitvoerders

³² Interview t(oud) taaldocenten VluchtelingenWerk

Vanuit het beleid is hier al op geacteerd door het voornemen om Euro-Wijzer (zie toelichting hiervoor) in de toekomst in te zetten.

Een opvallende conclusie uit de focusgroep met uitvoerend professionals is dat het verplaatsen van de locatie van inburgeringsactiviteiten van Raalte naar Deventer (door VluchtelingenWerk) voor een versnippering heeft gezorgd. Terwijl de inburgering eerder centraal was georganiseerd voor zowel uitvoerend professionals als de statushouders, is er sinds maart 2021 geen inburgeringslocatie meer in Raalte. De meeste inburgeraars gaan nu naar Deventer, waar nog wel les wordt gegeven door VluchtelingenWerk. Een van de betrokkenen legt uit wat dit betekent voor de inburgeraars:

“Er waren goede korte lijntjes, maar nu is dat wat minder geworden omdat we naar Deventer zijn verhuisd. We zijn dus fysiek uit elkaar gegaan. Het is heftig om inburgeraars te vragen om naar Deventer te gaan. Ze spreken de taal niet, kennen het OV niet³³.”

Ook zeggen de uitvoerend professionals dat dit effect heeft op de samenwerking in de uitvoering, doordat partijen minder makkelijk contact hebben met elkaar. De aanbeveling vanuit de uitvoerend professionals is helder:

“Breng alles weer centraal bij elkaar op een locatie in Raalte, zorg dat we de korte lijntjes terugkrijgen.”

Een ander terugkerend knelpunt in de beleidsuitvoering is de inzet van vrijwilligers. In Raalte is een tekort aan vrijwilligers, dit beperkt de dienstverlening. Daardoor lukt het in de dienstverlening wel om te helpen met de post en vragen te beantwoorden. Echter het werken naar zelfredzaamheid door de tijd te nemen om vaardigheden aan te leren en inburgeraars mee te nemen naar participatie is lastiger. De uitvoerend professionals hebben zorgen over dit tekort aan vrijwilligers: *“er zijn nu al te weinig vrijwilligers, dat is zonde, straks als de taakstelling³⁴ omhooggaat voorzie ik problemen.”*

4.4.2 De beschikbaarheid van financiële en organisatorische middelen

De inzet van middelen voor de beleidsuitvoering in Raalte heeft betrekking op de inzet van personeel en locaties waar het inburgeringsaanbod plaatsvindt. Op basis van de beschikbare documenten en beschikbare tijd hebben we hier op hoofdlijnen een beeld van gekregen.

De bij ons beschikbare cijfers hierover komen uit het uitvoeringsplan dat de jaren 2016-2017 weergeeft en de verwachtingen toen voor 2018 en 2019. In het ambtelijk wederhoor zijn actuelere cijfers beschikbaar gekomen over de jaren 2019 tot en met 2021. De middelen die beschikbaar komen van het Rijk worden ingezet en/of gereserveerd voor de uitvoering van het beleid met betrekking tot statushouders. Ook de (niet geormerkte) middelen uit het gemeentefonds worden hiervoor aangewend. Wat betreft de uitgaven zien we in algemene zin dat de middelen gebruikt worden voor projecten die verband houden met statushouders en asielinstroom, kosten voor VluchtelingenWerk en eigen ambtelijke kosten.

Tot slot staan op onderdelen organisatorische middelen onder druk. Denk aan het verdwijnen van een fysieke locatie voor taallessen uit Raalte en het tekort aan vrijwilligers. Daarentegen zijn er met de komst van de consulent statushouders organisatorische mogelijkheden bijgekomen zodat meer clientregie kan worden gevoerd.

³³ Focusgroep met beleidsuitvoerders

³⁴ In 2021 worden er achterstanden ingehaald van de IND en ligt de taakstelling eenmalig bijna twee keer zo hoog.

4.3 Reflectie op normen

Norm bij deelvraag 9: Het wettelijke aanbod en het aanvullende aanbod sluiten op elkaar aan. De uitvoering komt overeen met de inhoud van het beleid.

De uitvoering komt grotendeels overeen met de inhoud van het beleid, echter bestaan er knelpunten in de dienstverlening van VluchtelingenWerk en Humanitas. Het wettelijke en aanvullende aanbod sluiten op elkaar aan, met name vanwege de rol van de consulent statushouders.

Norm bij deelvraag 10: Er wordt door betrokkenen samengewerkt. Betrokkenen weten waar ze informatie moeten vinden. De werkprocessen zijn bekend bij de betrokkenen. De werkprocessen sluiten op elkaar aan. Er is grote bereidheid om samen te werken, er wordt gesproken van “korte lijntjes”. Echter is een duidelijk signaal dat overzicht op de diverse trajecten ontbreekt. Er is grote verbetering mogelijk in het aanbrengen van samenhang in de beleidsuitvoering door werkprocessen op elkaar te laten aansluiten.

Norm bij deelvraag 13: Er zijn financiële en organisatorische middelen beschikbaar om de doelstellingen te realiseren. De middelen zijn toereikend.

Op basis van de beschikbare gegevens kan geconcludeerd worden dat er weinig zicht is op de financiële middelen en in hoeverre dit toereikend is om de doelstellingen te behalen. In de realisatie van doelstellingen zijn twee knelpunten: de inzet van vrijwilligers en de locatie. Het ontbreken van een centrale locatie voor inburgering wordt als belemmerend ervaren in het bereiken van doelstellingen.

5. Huisvesting

SallandWonen is de woningbouwcorporatie in de gemeente Raalte en verzorgt de huisvesting van de inwoners in Raalte, en daarmee ook die van de statushouders. Dit hoofdstuk gaat in op het huisvestingsbeleid ten aanzien van de huisvesting van statushouders

De volgende deelvragen worden beantwoord:

Vraag 8	Hoe wordt geanticipeerd op een mogelijk grotere instroom van statushouders?
Vraag 12	In hoeverre worden de gewenste doelstellingen behaald?
Vraag 13	In hoeverre zijn de beschikbare financiële en organisatorische middelen toereikend om de doelstellingen te realiseren?

5.1 Huisvestingsbeleid

In Raalte worden vooral (grote) gezinnen geplaatst. Wanneer een statushouder aankomt in Nederland wordt hij gekoppeld aan een gemeente, in dit geval Raalte. Een consultant van de gemeente neemt vervolgens contact op met SallandWonen, waarna VluchtelingenWerk wordt ingeschakeld. Indien bekend is dat er nog na-reizigers volgen, wordt meteen gezocht naar een passende woning.

“We huisvesten voornamelijk grote gezinnen. Ze komen meestal niet in één keer, maar eerst een partner en daarna de na-reizigers. Wanneer we weten dat die komen kijken we meteen naar een passende woning, ook al komt de rest later. Dit om te voorkomen dat ze op een later moment moeten verhuizen³⁵.”

Bij het zoeken houdt SallandWonen rekening met de geschiktheid van de woning, de spreiding over de gemeente en de spreiding van het aantal plaatsen per jaar. Wanneer een woning is gevonden wordt dit teruggekoppeld aan de gemeente en VluchtelingenWerk. VluchtelingenWerk regelt daarna de praktische zaken, zoals de bezichtiging, administratieve verplichtingen en de inrichting zodat de verhuizing kan plaatsvinden.

Daarnaast is in Raalte de beleidsmatige keuze gemaakt om vergunninghouders verspreid over de gemeente te huisvesten en geen specifieke vergunninghouderscomplexen te realiseren. Dit om de integratie zoveel mogelijk te bevorderen.

Grote gezinnen worden doorgaans geplaatst in woningen met een hoge huur. Met SallandWonen is afgesproken dat de huur wordt gemaximeerd tot aan de grens van de huurtoeslag. Niet alleen kost dit SallandWonen geld, maar ook houdt SallandWonen een woning enkele dagen beschikbaar voor een statushouder, waardoor de huurovereenkomsten elkaar niet opvolgen. Om die reden zijn tussen SallandWonen en de gemeente afspraken gemaakt over huurderiving. Deze is éénmalig afgekocht met een vast bedrag voor een periode van vijf jaar. Op deze manier kan SallandWonen de huur verlagen en wel grote gezinnen huisvesten.

SallandWonen anticipeert op meerdere manieren op een mogelijk grotere instroom van statushouders. Zo worden bijvoorbeeld in de buurtdorpen extra woningen gebouwd om aan de vraag te kunnen voldoen. En in de prestatieafspraken staat onder andere dat er nieuwbouwwoningen bij zullen komen³⁶. Hiervan worden extra woningen gereserveerd voor statushouders. Daar krijgt SallandWonen de ruimte voor en dat is ook essentieel voor het opvangen van statushouders. Verder worden kansrijke initiatieven en ‘out of the box’-oplossingen op de voet gevolgd om in te kunnen spelen op de veranderende woningmarkt³⁷. Zo is er nu een pilot om meer jongeren bij elkaar in een huis te zetten; dit zou met statushouders ook een optie kunnen zijn.

³⁵ Interview beleidsmedewerker sociaal domein, gemeente Raalte

³⁶ Prestatieafspraken, p.4

³⁷ Prestatieafspraken, p.7

Ook wordt tijdelijke huisvesting, flexwonen, als optie gezien in het geval van een grotere toestroom. De gemeente verwacht dat de taakstelling ook de komende jaren stabiel zal blijven³⁸. Volgens de wethouder wonen wordt wel een grotere instroom verwacht, maar kan ook een relatief grote taakstelling worden behaald: *“Verhoudingsgewijs is de taakstelling een kleiner probleem dan in de grote steden. We kunnen een relatief grote taakstelling halen”*³⁹.

Ondanks de druk op de woningmarkt lijkt er ook bij de coördinator statushouders van SallandWonen geen vrees te zijn voor de hogere taakstelling: *“De samenwerking met de gemeente verloopt goed. De frequente overleggen helpen daarbij. We hebben het goed voor elkaar. Alles verloopt transparant. We hebben lijsten met wie er geplaatst is, op welke datum, op welk adres et cetera. De taakstelling (red: zie grafiek in hoofdstuk 4) wordt bijna altijd wel gehaald, uiterlijk met een uitloop naar januari”*⁴⁰. Daarmee worden de gewenste doelstellingen tot nu toe gehaald.

Ten slotte wordt op de nieuwe Wet inburgering geanticipeerd. In de wet is opgenomen dat gemeenten asielstatushouders, die bijstand ontvangen, ‘ontzorgen’. De gemeenten gaan voor deze groep de eerste zes maanden de huur, zorgverzekering en rekeningen voor gas, water en licht vanuit die bijstand betalen. Deze begeleiding moet zorgen voor rust en stabiliteit bij het begin van de inburgering. Hierover worden nog nadere afspraken vastgelegd.

5.2 Beleidsuitvoering in de praktijk

De taakstelling in de eerste helft van 2020 was twaalf te huisvesten vergunninghouders. In de tweede helft ging het om veertien statushouders⁴¹. Er wordt naar gestreefd de taakstelling te halen⁴². Met SallandWonen is afgesproken dat het realiseren van de wettelijke taakstelling niet ten koste mag gaan van de reguliere woningzoekenden. De gemeente en SallandWonen hebben vier keer per jaar bestuurlijk overleg over de slaagkansen van de regulier woningzoekende. Onderwerpen van gesprek zijn in ieder geval de onderwerpen uit deze overeenkomst, monitoring van de woningmarkt en relevante beleidsontwikkelingen. Minimaal één keer per jaar schuift de wethouder aan die zaken rondom het sociaal domein in portefeuille heeft. Indien er specifieke aanleiding is zal een extra bestuurlijk overleg worden ingepland. Tot nu toe is er geen reden om stappen te ondernemen, maar als de slaagkansen van reguliere woningzoekenden in het geding komen zullen aanvullende maatregelen worden genomen⁴³. Het gaat dan om bijvoorbeeld jongeren, starters maar ook senioren die opzoek zijn naar een woning. In 2019 zijn 19 woningen verhuurd aan statushouders; 5,6% van het totaal aantal toewijzingen is daarmee aan een statushouder gedaan. In 2019 ging het om 1.089 actief zoekenden, waarvan 34% tussen de 21 en de 30 jaar is. De verwachting is dat het aantal woningzoekenden de komende tijd zal stijgen⁴⁴.

De statushouders worden verspreid over de gemeente gehuisvest en worden geen specifieke complexen gerealiseerd om de integratie zoveel mogelijk te bevorderen. Er wordt dan ook geen gebruik gemaakt van de tijdelijke regeling stimulering huisvesting.

5.3 Reflectie op de normen

Norm: Er is van tevoren nagedacht over deze potentiële ontwikkeling.

Er is nagedacht over een potentieel grotere instroom en er zijn diverse manieren om hierop te anticiperen. Zo worden er woningen bijgebouwd en krijgt SallandWonen bij nieuwbouwprojecten de ruimte om woningen te

³⁸ B&W gemeente Raalte, Beantwoordingsbrief vragen Wet inburgering, 13 oktober 2020, p.2

³⁹ Interview Wethouder wonen, gemeente Raalte

⁴⁰ Interview met SallandWonen

⁴¹ Gemeente Raalte, Taakstelling huisvesting vergunninghouders tweede helft 2020, 24 april 2020.

⁴² Prestatieafspraken, p.10

⁴³ Beantwoording huisvestingsbrief statushouders

⁴⁴ SallandWonen, Ruimteverdeling Rapportage 2019, p. 4-5

reserveren voor statushouders. Ook wordt nagedacht over een pilot om jonge statushouders bij elkaar te plaatsen.

Norm: Er is in het beleid voldoende ruimte voor eventuele aanpassingen.

Betrokkenen vinden flexibiliteit en snel kunnen inspelen op ontwikkelingen belangrijk. Jaarlijks bij het opstellen van de jaarafspraken worden ook de kaderafspraken geëvalueerd. Tussentijdse bijstelling van de afspraken in de overeenkomst is mogelijk als alle betrokkenen hiermee instemmen. Hiermee wordt ruimte gecreëerd voor mogelijk (actuele) aanpassingen.

Norm: De kwaliteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd.

Er is een periodiek overleg tussen de gemeente en SallandWonen waar de afspraken en de voortgang worden besproken. Om de vier maanden vindt montering plaats met jaarlijks een evaluatie. Waar nodig kan de dienstverlening worden aangepast. Hiermee wordt (vanuit de gemeente en SallandWonen) de kwaliteit van de dienstverlening grotendeels gewaarborgd.

Norm: Er zijn financiële en organisatorische middelen beschikbaar om de doelstellingen te realiseren.

Met de gemeente zijn afspraken gemaakt over onder andere huurderiving, waardoor de middelen beschikbaar zijn om de doelstellingen te realiseren. Van de daadwerkelijke kosten zijn echter geen cijfers beschikbaar. Qua organisatorisch middelen is Raalte beter in staat mensen (specifiek gezinnen) te huisvesten dan de gemiddelde gemeente in Nederland en weet daardoor de doelstellingen te realiseren.

Norm: De middelen zijn toereikend.

De toenemende krapte op de woningmarkt en zelfs een mogelijke hogere instroom worden met vertrouwen tegemoet gezien. Er zijn geen signalen dat de middelen niet toereikend zijn.

6. Klantreis

De klantreis is een bewezen methodiek om beleid en dienstverlening in het sociaal domein beter te laten aansluiten bij de behoeften van de doelgroep en daarmee klantgerichter te maken. Het doel is vanuit de ogen van de klant naar de werking van het huidige beleid te kijken en een beter inzicht te krijgen in de huidige aanpak in Raalte. Op deze wijze is een beeld gekregen van hoe de huidige dienstverlening door statushouders in Raalte ervaren wordt en of dat aansluit bij de doelen van het beleid.

Aan de hand van de klantreis worden de volgende deelvragen beantwoord:

Vraag 11	Hoe wordt de beleidsuitvoering door statushouders en betrokkenen ervaren?
Vraag 12	In hoeverre worden de gewenste doelstellingen behaald?

6.1 Uitvoering klantreis

De eerste focusgroep vond digitaal plaats. In deze focusgroep is gesproken met een van de consultants statushouders (gemeente Raalte), de consultant schulddienstverlening (gemeente Raalte), een maatschappelijk begeleider van VluchtelingenWerk, de coördinator van Humanitas en tevens ook maatschappelijk begeleider bij VluchtelingenWerk en de consultant werk statushouders van project Grenzeloos. Met deze groep is gezamenlijk het volledige proces van huisvesting en inburgering van de statushouders in Raalte in beeld gebracht. Het resultaat is weergegeven in onderstaande infographic.

Op basis van het proces kan op een gestructureerde manier stilgestaan worden bij uitwerking van het beleid en de specifieke contactmomenten (zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken) om dit vervolgens in de klantreis te toetsen bij de statushouders (zie bijlage 3).

Om aandacht te houden voor de verschillen in culturele achtergrond, taal, opleidingsniveau, leeftijd en persoonlijke situatie is ervoor gekozen om twee focusgroepen met statushouders te laten plaatsvinden. Een tweede focusgroep met 6 statushouders met Arabischsprekende landen van herkomst (4 uit Syrië en 2 uit Jemen). En een derde focusgroep met 2 statushouders met Eritrea als land van herkomst. De groepen waren divers samenstelling: mannen, vrouwen, verschillende leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus. Daardoor is een breed scala aan klantervaringen meegenomen.

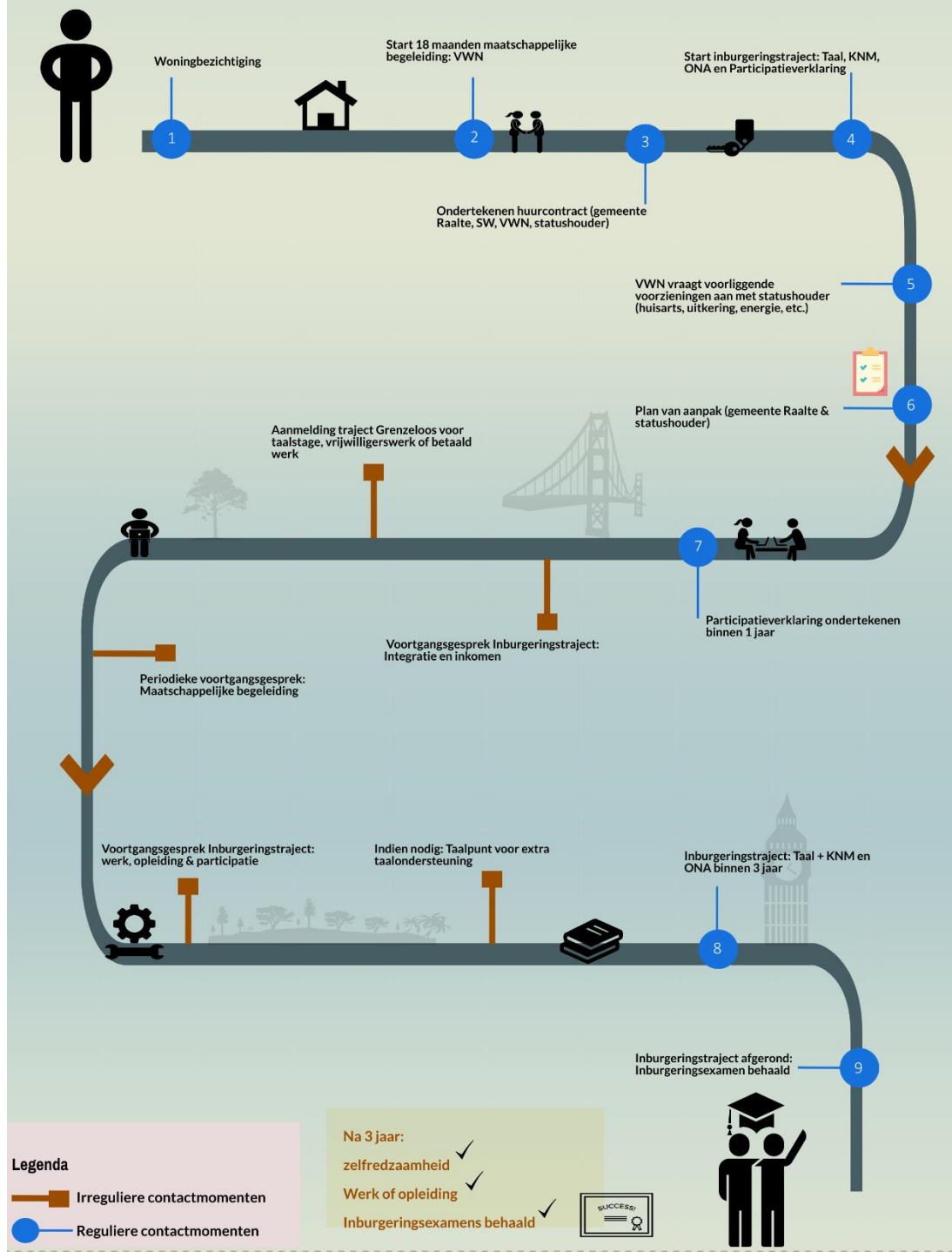
In de klantreis gaat het om de **beleving** door de statushouder. Deze kan afwijken van de daadwerkelijke uitvoering en de beleving van uitvoerders. In dit onderzoek bleken dit twee werelden. Zou zijn uitvoerders kritisch op de motivatie en leerbaarheid van statushouders zelf. De vraag die gesteld kan worden is: begrijpen we elkaars wereld wel voldoende?

Opgemerkt moet worden dat in de klantreis opgetekende ervaringen gekleurd zijn door de beperkingen als gevolg van COVID-19. Mogelijk is daardoor een minder goed beeld geschetst van de praktijk van voor de pandemie.



Klantreis Raalte

Inburgering Statushouders



6.2 Algemene observaties

Opvallend is de veelal vergelijkbare observaties in beide focusgroepen. De statushouders zijn over het algemeen positief over de inwoners van Raalte maar zijn minder tevreden met de ondersteuning die is geboden door de betrokken partijen op de verschillende contactmomenten. Zo waren nagenoeg alle van de geïnterviewde statushouders redelijk tevreden over de aankomst in de gemeente Raalte en de ontvangst door SallandWonen (eenmalig) en VluchtelingenWerk. Het is echter vaak onduidelijk waar zaken met betrekking tot huisvesting het beste geregeld kunnen worden. Veel van het papierwerk regelwerk loopt via VluchtelingenWerk. Vooral de beperkte financiële mogelijkheden van statushouders en de taalbarrière geven beperkingen (bijvoorbeeld de aanschaf van meubilair).

“Maar wat heel vervelend was, is de kredietlening om spullen te kopen. Je koopt iets, wacht tot de gemeente het betaalt. Had zelf geen geld. Ik moest door de gemeente alleen 500 euro betalen. Mijn Nederlandse vrienden hebben mij geld geleend, ze hebben voor onze spullen betaald en de gemeente betaalde ze terug.”

Statushouders ervaren in het algemeen van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Het is vaak onduidelijk waar ze moeten zijn voor wat. Ze geven aan vaak niet te weten wat ze tekenen in het begin (denk bijvoorbeeld aan de Participatieverklaring). Er is onduidelijkheid over de rechten en de plichten, maar ze voelen de druk om te tekenen. Zo geeft een statushouder aan: *“Ik weet niet wat een Participatieverklaring is, maar ik heb het wel getekend.”* De statushouders geven aan dat er weinig contact is met de consulent participatie van de gemeente en dat deze maar weinig kan betekenen of antwoorden kan geven op wat er gevraagd wordt.

“Heel mooie volk hier, aardig mensen. Maar in 1 jaar heb ik één keer contact gehad met mijn consulent. Hij begeleidt mij niet. Het leven is niet alleen eten en slapen.”

De statushouders zijn tevreden over de hulp die ze kregen om vrijwilligerswerk te doen. Alle statushouders in beide focusgroepen erkennen de meerwaarde ervan voor het leren van de taal, het gevoel van eigenwaarde en daarmee hun mentale gezondheid. Er zou echter nog pro-actiever op gestuurd kunnen worden en minder uit te gaan van initiatief en zelfredzaamheid van de statushouder.

“Ik heb de contactpersoon gevraagd om vrijwilligerswerk voor mij te zoeken. Ze zei waarom?”

Statushouders hebben het gevoel weinig invloed te hebben op het inburgeringstraject. In het bijzonder noemen ze dat ze niet het gevoel hadden vrij een taalschool te kunnen kiezen en vaak onder (in ieder geval zo beleefde) druk naar de Taalschool van VluchtelingenWerk moesten. De taalbarrière maakt afhankelijk van de hulpverleners.

“Alles wordt gedaan door VluchtelingenWerk, van intake tot testen. Er is een contactpersoon bij de gemeente. Die doet meer controle en administratieve werkzaamheden. Je bent afhankelijk, onwetend. Als je brief krijgt van DUO loop je rechtstreeks naar VluchtelingenWerk (en die bevelen eigen school aan).”

Uit de klantreis werd duidelijk dat de communicatie met de beleidsuitvoerders van VluchtelingenWerk niet altijd even soepel verloopt. De volgende quotes laten iets zien van het onbegrip en de frustratie.

“De contactpersoon is van ‘ja’ zeggen, ‘nee’ doen. Veel beloften worden niet waargemaakt.”

“Als we haar aanspreken ze zegt gelijk nee, heb geen tijd. We weten niet wat haar positie is.”

De geïnterviewde statushouders zijn niet tevreden over de kwaliteit van het lesgeven van de taalschool. Er zou te weinig aandacht zijn voor maatwerk en interactief lesgeven en *“docenten komen met enige regelmaat niet opdagen”*, aldus de geïnterviewden. Illustratief voor dit is ook de volgende quote:

“Ik ga nu naar een school in Deventer, heb de VluchtelingenWerk school geweigerd want ik wil iets gaan doen. Ik betaal de reiskosten uit mijn lening. Er is geen maatwerk wat betreft de taal in school van VluchtelingenWerk. Het is een heel laag niveau en dat past niet bij mij.”

De statushouders gaven aan dat de kwaliteit nog verder achteruit is gegaan door COVID-19 en de daarmee gepaard gaande maatregelen.

“De wijze van lesgeven is door corona verergerd en de achterstand verder toegenomen.”

Ondanks dat voor sommige statushouders de weg naar ondersteuning makkelijker te vinden was dan voor anderen, geven veel statushouders aan dat taal, geld en informatie (waar vind ik mijn informatie) drempels zijn om mee te doen met andere (lokale) activiteiten die integratie kunnen bevorderen, zoals sport, muziek en zwemlessen. Waar sommigen aangeven te weten waar ze moeten zijn voor hulp (bijvoorbeeld Stichting Leergeld), is dit voor anderen niet duidelijk. Het verschil ligt vaak bij de kwaliteit en kennis van de vrijwilliger die hen daarbij helpt.

“We willen graag meer informatie maar we krijgen dat niet. Niemand biedt ons informatie aan.”
“We hebben geen contact gehad met Leergeld. Voor nadere activiteiten (sport, muziek et cetera) moeten wij zelf opzoek gaan. Alleen zwemmen wordt voor ons geregeld.”

Verder geven de geïnterviewde statushouders aan dat op de weg naar werk ‘niet tot weinig’ rekening wordt gehouden met de wensen en ambities van de persoon. ‘Uit de uitkering’ is volgens hen het doel voor de consulent. Er heerst het gevoel bij de statushouders dat geprobeerd wordt *“makkelijk te scoren”*, zodat zij het kunnen afschrijven als een succes.

“Grenzeloos zoekt banen voor ons op: maakt niet uit wat voor baan dat is, doorstroom en uit de uitkering stappen is hun doel maar ze houden geen rekening met wat wij willen en kunnen.”

“Toen ik Grenzeloos vertelde dat ik een baan had gevonden, gaven ze dat door aan de gemeente alsof zij dat zelf voor mij hadden geregeld. Ik kreeg een bericht van de contactpersoon met een felicitatie.”

De statushouders die succesvol een baan hebben weten te vinden, geven aan dat zij er niet per se op vooruit zijn gegaan door de toenemende financiële lasten. Vaak is in een gezin maar één inkomen en dit betreft vaak inkomens met een minimumloon.

“Ik moet veel belastingen betalen. Kinderopvangtoeslagen, uitkering moet ik terugbetalen. Het is onmogelijk om rond te komen als ik dat allemaal moet betalen. Ik wil nu graag terug naar de uitkering want nu moet ik veel geld terugbetalen.”

“Gemeente vertelde mij niet wat mij te wachten staat na doorstromen naar betaalde baan. Nu zit ik in schuld en niemand helpt mij.”

Er is bij meerdere statushouders onbegrip over waarom privé-informatie over bijvoorbeeld schulden ook bekend is bij organisaties aan wie ze het niet hebben verteld. De geïnterviewden staan hier wantrouwend tegenover, ook omdat ze dit vaak niet verteld is, of om toestemming gevraagd is om dit te delen. De geïnterviewden geven aan dat ze bepaalde personen niet vertrouwen.

“Ik heb schuld en ik kan niks doen ervan af te komen. Dit heeft consequenties op mijn prestaties. Ik heb dit neergelegd bij Humanitas. Begeleidster die bij VluchtelingenWerk werkt, kent haar situatie maar er

werd niks mee gedaan. Later in een vergadering met Humanitas, met de gemeente over mij, kwam ik erachter dat de informatie ook bij de gemeente bekend is.”

De statushouders is aan het einde van de focusgroep gevraagd welke advies ze de gemeente willen geven, Samengevat stellen de meeste statushouders dat de taalbarrière het grootste probleem is en misschien wel de belangrijkste reden voor de misverstanden die plaatsvinden. Er zou meer aandacht moeten komen voor de taal cursus. Daarin moet maatwerk geleverd worden met meer aandacht voor verschillen op basis van demografie, leeftijd en geslacht. De lessen moeten interactiever en het liefst gecombineerd met praktijkoefening in de vorm van (vrijwilligers)werk. Daarbij kan gedacht worden aan de aanvullende mogelijkheden om statushouders in staat te stellen daadwerkelijke de lessen te volgen. Het wordt bijvoorbeeld belangrijk gevonden om regelingen voor moeders te organiseren (denk aan kinderopvang).

6.3 Reflectie op normen

Norm: De statushouders hebben positieve ervaringen met de dienstverlening.

De ervaringen zijn wisselend positief, neutraal, dan weer negatief. Er is veel onduidelijkheid over de rechten, plichten en de mogelijkheden. Statushouders laten zich vooral positief uit over de ontvangst, VluchtelingenWerk en SallandWonen, maar minder positief over het vervolg van de maatschappelijke begeleiding zoals uitgevoerd door VluchtelingenWerk, de consulent statushouders, consulent werk van Grenzeloos en Humanitas.

Norm: Het aanbod sluit aan op de behoeften van de statushouders.

Het aanbod sluit niet aan bij de behoeften van alle statushouders. Er is sprake van een generieke aanpak waarbij beperkt rekening wordt gehouden met verschillen in groepen statushouders. Van maatwerk is beperkt sprake. De geïnterviewden gaven aan dat dit vooral op taalscholen tot veel frustratie leidt en ambities niet waargemaakt kunnen worden.

Norm: Het wettelijke aanbod en aanvullende aanbod samen wordt ervaren als volledig om te kunnen integreren in Raalte.

Het aanvullend aanbod volstaat niet om succesvol te kunnen integreren. De hoofreden die daarvoor wordt gegeven is de taalbarrière. Er wordt te weinig ingezet op het leren van de taal. Daarbij gaat het vaak om het informeren en faciliteren van de statushouder (denk aan kinderopvang, informatieverstrekking in eigen taal) Statushouders kunnen de weg naar ondersteuning niet goed vinden in Raalte.

Norm: De doelen, zoals benoemd in deelvraag 3, worden behaald.

Uit de klantreis is gebleken dat het doel om 'mee te doen' niet wordt gehaald. Er is geen beleid geformuleerd voor specifieke groepen statushouders, waardoor niet voldoende maatwerk geleverd kan worden. De grootste uitdaging blijft het leren van de taal.

7. Rol van de raad

In een interview met twee raadsleden is de rol van de raad besproken ten aanzien van het beleid rondom statushouders in Raalte. Hierbij moet vermeld worden dat dit geringe aantal een beperkte afspiegeling is van de raad en niet representatief is voor de mening van alle raadsleden.

De volgende deelvragen worden beantwoord:

Vraag 14	<i>Welke kaders voor het beleid heeft de raad meegegeven?</i>
Vraag 15	<i>Hoe wordt de raad over de beleidsuitvoering geïnformeerd?</i>
Vraag 16	<i>Welke middelen gebruikt de raad om te sturen?</i>

7.1 Kaderstellende rol van de raad

De twee geïnterviewde raadsleden zijn nieuw op het dossier statushouders en beiden niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan voor statushouders 'Thuis in Raalte', omdat zij ofwel nog niet in functie waren, ofwel omdat zij een andere portefeuille hadden. Op basis van het interview is het beeld dat de gemeenteraad geen specifieke kaders heeft gesteld voor het beleid rondom statushouders; wel is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan statushouders en zijn door de raad beleidskaders gesteld over de ondersteuning van kwetsbare groepen in het gehele sociaal domein, waar de groep statushouders ook onderdeel van uitmaakt.

Volgens de twee geïnterviewde raadsleden worden statushouders besproken als onderdeel van de bredere beleidsterreinen sociaal domein en huisvesting. Uit het interview met de raadsleden blijkt dat de gemeenteraad in Raalte eensgezind is over het beleid in het sociaal domein. Zo wordt gesteld dat de meeste partijen in de raad het erover eens zijn dat dient te worden voorzien in de behoeften van kwetsbare inwoners. Dit kader is gesteld voor het gehele sociale domein, van deze algemene voorzieningen kan ook de groep statushouders gebruik maken. Een van de raadsleden stelt:

“Met betrekking tot het sociaal domein is de raad heel eensgezind. Over het algemeen zien we bijvoorbeeld toch dat statushouders financieel niet echt goed zitten, maar in Raalte is het goed geregeld: er is een voedselbank en andere voorzieningen waar zij terecht kunnen.”

Met betrekking tot het thema huisvesting, is er een verscherping in het debat geweest rondom statushouders. Zo geven de geïnterviewde raadsleden aan dat er in de gemeenteraad partijen zijn die statushouders geen voorrang willen geven vanwege de krapte op de woningmarkt. Uit de discussie in de gemeenteraad is uiteindelijk het kader gesteld dat *“iedereen in de gemeente goed moet kunnen leven en wonen.”*

7.2 Informeren van de raad

Met betrekking tot de structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad, geven de wethouder en beleidsmedewerker aan:

“Op bepaalde momenten wordt de raad geïnformeerd, zoals bij de zomernota en jaarrekening als onderdeel van de planning- en controlcyclus. Op die momenten wordt de voortgang benoemd. Ook naast die standaardmomenten, informeren we de raad.”

Uit het interview met raadsleden blijkt een behoefte aan meer proactieve en structurele informatievoorziening op het thema inburgering en integratie. Zo wordt door een van de geïnterviewde raadsleden gesteld:

“Er is geen proactieve of structurele informatievoorziening over dit thema. Op het moment dat je vragen stelt ga je zoeken en is het lastig informatie boven tafel te krijgen. De informatieverstrekking over hoe het loopt met statushouders is beperkt. Je moet zoeken om er informatie over te krijgen, je wordt niet meegenomen.”

Daarbij wordt in het interview door de raadsleden ook herhaaldelijk de hand in eigen boezem gestoken door aan te geven dat ze als raadslid ook zelf vragen kunnen stellen. Vanwege de veelheid aan dossiers per raadslid is de aandacht en tijd hiervoor beperkt. In de vergaderingen in de gemeenteraad en commissies, geven de raadsleden aan dat het thema statushouders niet als zodanig wordt behandeld; eerder als onderdeel van de bredere beleidsterreinen huisvesting en sociaal domein. Voor de toekomst geven zij aan behoefte te hebben aan proactieve informatievoorziening:

“Met het oog op de toekomst en gelet op de grotere toestroom is het wel handig als er proactief wordt geïnformeerd. Zeker als een toename plaatsvindt moeten we een vinger aan de pols houden, zodat je niet achter de feiten aanloopt.”

Ook hebben de geïnterviewde raadsleden ideeën over de vorm van informatievoorziening:

“Ik heb meer aan informatie in de werkgroep dan aan een dik pak papier. Het zou mooi zijn als je in een werkgroep periodiek bijgepraat wordt: wat is de problematiek? Wat speelt er? Wat gaat er goed? Waar zitten de knelpunten? We geven de kaders mee maar krijgen minimaal mee hoe het door statushouders wordt ervaren om Raaltenaar te zijn.”

Naast de structurele informatievoorziening, is in de interviews de informatievoorziening over de nieuwe Wet inburgering besproken. Zo geven de raadsleden aan dat zij in het voorjaar van 2021 via de werkgroep Sociaal Domein eenmalig zijn bijgepraat over de nieuwe Wet inburgering en de bijbehorende nieuwe taken voor de gemeente.

7.3 Sturingsmogelijkheden van de raad

Uit de interviews met wethouder en raadsleden blijkt dat in de gemeenteraad veelal gebruik wordt gemaakt van het stellen van (schriftelijke) vragen, indienen van moties en instellen van raadsonderzoeken. Met betrekking tot het thema inburgering en integratie, blijkt dat in de gemeenteraad een aantal keren raadvragen zijn gesteld over dit thema. Zo vertelt een van de raadsleden over zijn eigen initiatief tot sturing:

“Naar aanleiding van een groot onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over toeleiding naar werk van statushouders, was ik benieuwd hoe de gemeente daarmee omgaat. Hierover heb ik dus een vraag gesteld. Het antwoord dat ik kreeg van de wethouder gaf voldoende inzicht, daarom was verder onderzoek niet nodig en heb ik geen verdere stappen gezet.”

Vanuit de raad is ook sturing geweest op de thema's discriminatie en de komst van het AZC. Met betrekking tot het thema discriminatie blijkt uit het interview met de raadsleden:

“Iemand heeft eens een motie ingediend, maar dat ging over discriminatie. De motie ging niet over de doelgroep statushouders specifiek, meer over discriminatie in het algemeen. Uiteraard heeft dat ook betrekking op de doelgroep statushouders.”

Tot slot zijn vragen gesteld naar aanleiding van de aankondiging van de nieuwe Wet inburgering. Zo is de wethouder in de raadscommissie gevraagd in hoeverre de nieuwe wet de gemeente in staat stelt om regie te voeren. In het interview vertelt de wethouder:

“De commissie wilde het gesprek met mij aangaan over de regievoering. In hoeverre stelt de nieuwe wet ons in staat om dat te doen? Welk speelveld krijg je in handen?”

7.4 Reflectie op de normen

Norm 14: De raad is in staat gesteld om kaders mee te geven.

Op basis van het interview met twee raadsleden bestaat het beeld dat de raad geen specifieke kaders heeft gesteld over het beleid rondom statushouders. De raad is in staat gesteld om kaders mee te geven in de bredere beleidsterreinen wonen en sociaal domein; dit beleid heeft ook betrekking op statushouders. Ook is de raad aan de voorkant betrokken bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan statushouders 'Thuis in Raalte'.

Norm 15: De raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken en ontwikkelingen.

De gemeenteraad wordt op gepaste momenten geïnformeerd, zoals bij de zomernota en bespreking van de jaarrekening. Er is geen proactieve of structurele informatievoorziening over het specifieke thema statushouders. In de vergaderingen in de gemeenteraad en commissies, geven de raadsleden aan dat het thema statushouders niet als zodanig wordt behandeld; eerder als onderdeel van de bredere beleidsterreinen huisvesting en sociaal domein. Voor de toekomst geven zij aan behoefte te hebben aan proactieve en structurele informatievoorziening. Een goed voorbeeld van proactieve informatievoorziening is de eenmalige informatiebijeenkomst over de nieuwe Wet inburgering via de werkgroep Sociaal Domein in het voorjaar van 2021.

Norm 16: De raad heeft middelen gebruikt om te sturen op deze thema's.

Vanuit de gemeenteraad zijn incidenteel vragen gesteld over het thema inburgering en integratie. Daarnaast zijn raadvragen gesteld en moties ingediend over beleidsthema's die ook betrekking hebben op de statushouders, zoals discriminatie in relatie tot de komst van een AZC in Raalte.

8. Bestuurlijke reactie

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksrapport over statushouders in Raalte.

U vraagt ons om een bestuurlijke reactie op dit rapport. In deze brief geven wij u onze reactie.

Conclusies in het rapport

We zijn blij te lezen dat u in uw rapport concludeert dat we, ondanks dat we onder de huidige wetgeving geen taak en rol hebben op het gebied van inburgering, toch al in 2017 stappen hebben gezet om de groep statushouders extra ondersteuning te bieden. Dit hebben we gedaan door onder andere specifieke consultants statushouders te benoemen, door een individueel plan van aanpak gericht op taal en participatie op te stellen en door steviger in te zetten op de begeleiding naar betaald of onbetaald werk. We zijn blij met de korte lijntjes die we hebben, zowel binnen de gemeente als daarbuiten. Hierdoor zijn we in staat om op casus- en beleidsniveau snel te schakelen als dit nodig is. Door Covid-19 waren we bijna anderhalf jaar lang genoodzaakt onze dienstverlening op afstand uit te voeren. Een fysieke afstand, die niet wenselijk is bij de dienstverlening aan deze doelgroep. Ook in onze contacten met onze partners werden de lijntjes langer en merkten we dat het kwetsbaar is om niet terug te kunnen vallen op uitgeschreven werkprocessen en afspraken. We zijn ons ervan bewust dat er nog ontwikkelpunten zijn. Daarom herkennen wij ons op hoofdlijnen in uw conclusies en zijn we blij met uw aanbevelingen om onze processen en werkwijze te verbeteren.

Aanbevelingen in het rapport

U geeft ons negen aanbevelingen. Hieronder gaan wij hier nader op in.

Omdat de eerste en tweede aanbeveling in elkaars verlengde liggen, hebben we onze reactie hierop gebundeld.

Aanbeveling 1: Stel een nota op voor de invoering van de nieuwe Wet inburgering, waarin de 'couleur locale' uitgangspunten expliciet vastgesteld worden passend bij de situatie in Raalte.

Aanbeveling 2: Werk deze visie in concrete integrale uitvoeringsprogramma's uit gericht op huisvesting, taalonderwijs, maatschappelijke begeleiding, ontzorging van statushouders, kwaliteit inburgeringsaanbod.

Om ons voor te bereiden op de komst van de nieuwe Wet inburgering wordt er een nota opgesteld, die op dit moment zich in de afrondende fase bevindt. In deze nota zetten wij uiteen hoe wij in Raalte uitvoering geven aan de nieuwe wet op de door u genoemde thema's, rekening houdend met de lokale context. Omdat de onderwerpen uit het nieuwe inburgeringsstelsel grotendeels al bij wet worden geregeld en bij het college van B&W worden belegd, wordt de nota ter besluitvorming aan het college van B&W aangeboden.

Aanbeveling 3: Besteed aandacht aan de verschillen tussen statushouders. De culturele verschillen vragen in veel gevallen om een andere benadering en daardoor om cultuursensitieve vaardigheden bij de uitvoerende organisaties.

Uitgangspunt van ons beleid is dat we iedere inwoner van Raalte dezelfde (basis)dienstverlening bieden. Deze dienstverlening aan al onze inwoners is gebaseerd op het beleidskader sociaal domein, waarbij we altijd uitgaan van de vraag van de inwoner. Met het uitvoeringsplan Thuis in Raalte hebben we hier specifieke maatregelen aan toegevoegd, omdat we ons ervan bewust zijn dat statushouders een intensievere vorm van dienstverlening nodig hebben. Verreweg de grootste groep statushouders in Raalte komt uit Syrië, zoals blijkt uit onderstaande tabel. In onze begeleiding naar werk hebben we daarom gekozen voor een project met kennis van en ervaring met de Arabische cultuur, project Grenzeloos.

Verder maken we in onze gesprekken met statushouders gebruik van een tolk. De consultants statushouders volgen op het moment van schrijven een training, die hen voorbereid op de nieuwe Wet inburgering. In deze

training wordt expliciet aandacht besteed aan culturele sensitiviteit en interculturele communicatie. We denken daarmee voldoende aandacht te hebben voor de verschillen tussen statushouders die er zijn.

Raalte	31-12-2020
Syrië	205
Irak	15
Afghanistan	0
Eritrea	35
Iran	0
Anders	40

Aanbeveling 4: Verbind de inburgering nadrukkelijk met andere onderdelen van het gemeentelijk beleid, zoals armoedebestrijding, jeugdzorg, kunst en cultuur, sport, wonen, gezondheid en hulp bij financiën.

De nieuwe Wet inburgering bevat de opdracht om de inburgering als integraal onderdeel in het sociaal domein te bezien. In de uitvoering wordt al de verbinding gelegd met de Participatiewet, WMO en jeugdzorg. We zien ook dat de integraliteit niet bij de grenzen van het sociaal domein ophoudt, maar dat dit in een breder perspectief moet worden gezien. In de leerroutes gaan we deze verbinding maken (denk aan het participatieverklaringstraject en de participatiecomponent), maar bijvoorbeeld ook bij de ontzorging en in de brede intake. De verbinding komt niet vanuit één richting, dus andersom zullen we ook nadrukkelijker aandacht voor statushouders vragen in planvormingen en uitvoering daarvan (bijvoorbeeld in het kader van Raalte Gezond of het sportakkoord).

Aanbeveling 5: Combineer formeel taalonderwijs en non-formele taalcoaching (vrijwilligers die buiten de les worden ingezet). Benut ook andere plekken waar nieuwkomers taalcontact hebben, zoals op de werkvloer, sportverenigingen en buurtcentra. Het is belangrijk om het formele taalaanbod in Raalte te organiseren.

We onderschrijven het belang van taalondersteuning buiten de formele lessen. Dit geeft de mogelijkheid om extra met de taal te oefenen en om bijvoorbeeld vakjargon van de werkvloer te leren. Daarom is in de aanbesteding (programma van eisen) opgenomen dat de taalaanbieder de leerroute moet uitvoeren binnen de ketenaanpak van de gemeente, waaronder ook het Taalpunt.

Gelet op de relatief geringe aantallen inburgeringsplichtige statushouders die we de afgelopen jaren hebben gehuisvest, was het niet opportuun om alle drie leerroutes lokaal in te kopen. Daarom hebben we begin dit jaar ervoor gekozen het taaldeel van de B1- en de Onderwijsroute regionaal aan te besteden. Hoe de taakstelling zich de komende jaren gaat onvouwen, moet nog blijken. We zullen de toestroom daarom nauwgezet blijven monitoren. Voor de meest kwetsbare inburgeraars, namelijk diegenen die de Z-route zullen volgen, willen we wel de gehele inburgering zo dicht mogelijk bij huis organiseren.

Aanbeveling 6: Biedt overzicht aan de uitvoerders door werkafspraken en processen op papier te zetten. Dit maakt de uitvoering minder kwetsbaar voor mogelijke personeel veranderingen. Behoudt waar mogelijk de korte lijntjes om het een totaalplaatje te maken en de relationele kant te waarborgen.

We herkennen ons in de conclusie dat er op dit moment onvoldoende duidelijkheid is over de rolverdeling en doelstellingen bij de verschillende organisaties en functies die betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening aan statushouders. Dit komt grotendeels ook omdat we nu als gemeente een beperkte rol hebben in het totale traject van de inburgering en bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk meerdere rollen heeft. Zij zijn een commerciële taalaanbieder en een gesubsidieerde partij voor de maatschappelijk begeleiding. We kunnen ons goed voorstellen dat dit huidige stelsel voor de statushouders zeer ingewikkeld is. Wij zien dan ook veel voordelen in de uitvoering van de nieuwe wet Inburgering en de regiefunctie die we daarbij krijgen.

We kunnen dan ook goed uit de voeten met deze aanbeveling en zullen zorgdragen voor een duidelijk overzicht van wie doe wat in Raalte, hoe de dienstverlening eruit ziet en welke aanvullende afspraken er zijn gemaakt.

Aanbeveling 7: Help de zogenoemde 'ondertussengroep' (die gebruik maakten van het oude stelsel) met het maken van een inhaalslag volgens de methodieken van het nieuwe inburgeringsstelsel. Heb daarbij vooral aandacht voor het taalonderwijs en mogelijke schuldenproblematiek.

Op het moment van schrijven bereiden we een plan van aanpak op deze 'ondertussengroep' voor. We zijn ons ervan bewust dat de taalontwikkeling van deze groep, zeker van diegenen die een ontheffing van de inburgeringsplicht hebben gekregen, in het algemeen nog teveel achterblijft. Een minimum taalniveau is ook van belang om ondersteuning te krijgen van bijvoorbeeld Humanitas bij de thuisadministratie en bij (beginnende) schulden. Deze signalen hebben we ook gekregen van Humanitas en Vluchtelingenwerk. Daarom zullen we deze partijen ook nadrukkelijk betrekken in onze planvorming.

Aanbeveling 8: Vrijwilligers spelen een cruciale rol in de inburgering. Overweeg hoe het tekort aan vrijwilligers opgelopen kan worden in overleg met de maatschappelijke organisaties. Zoek naar manieren om dit op te lossen en blijf investeren in een goede begeleiding van vrijwilligers. Denk daarbij ook aan de inzet van statushouders als ervaringsdeskundige.

Het tekort aan vrijwilligers is een herkenbaar probleem, maar helaas ook een weerbarstige. Het beperkt zich niet tot vrijwilligers op het gebied van inburgering, maar dit probleem zien we op vrijwel alle terreinen. Dit vraagstuk moeten we om die reden integraal oppakken, waarbij ook de portefeuillehouder op het gebied van zorg en welzijn (waar het vrijwilligerswerk onderdeel van is) aangehaakt is. We zullen uw suggestie om statushouders als ervaringsdeskundige in te zetten ter harte nemen en onderzoeken welke mogelijkheden we hiervoor in Raalte hebben.

Aanbeveling 9: Besteed vanuit het begin van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel aandacht aan monitoring en evaluaties, zowel naar de effectiviteit van de maatregelen, kwaliteit van het aanbod als de tevredenheid van de deelnemers.

We zien dat we hierin nog stappen moeten zetten. We zullen ervoor zorgen dat we het proces van PDCA (Plan-Do-Check-Act) opgenomen wordt in het plan van de nieuwe Wet inburgering en de uitvoering.

Tenslotte

We zien uit naar de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad en hopen u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet

burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,



de secretaris
Karin Cornelissen



de burgemeester
Martijn Dadema

9. Nawoord

Dit nawoord is, zoals gebruikelijk bij onderzoeken van de Rekenkamercommissie Raalte, een reactie op het bestuurlijk hoor en wederhoor van het college van burgemeester en wethouders.

We danken het college voor de bestuurlijke reactie en zijn verheugd dat het college de hoofdlijnen in de conclusies herkent en dat ze tevreden zijn met de aanbevelingen om de processen en werkwijze te verbeteren. Sluit bij de verbetering van deze ‘systeemwereld’ nadrukkelijk aan bij de beleving van de statushouders (‘leefwereld’).

We concluderen op basis van de reactie op de aanbevelingen 1 en 2 dat de nota over de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering bij het college wordt neergelegd. We geven uw raad graag mee over de invulling hiervan met het college in gesprek te gaan. Immers, de nieuwe Wet inburgering geeft de gemeente de mogelijkheid de lokale context in het beleid terug te laten komen. En daar ligt wat ons betreft een kaderstellende taak voor de raad. Een mooi voorbeeld is de totstandkoming van Thuis in Raalte waarbij doelgroep en raad betrokken waren en mede daardoor de lokale context kleur kon krijgen. De Rekenkamercommissie beseft dat er grenzen zijn aan maatwerk. Toch komt bijna een derde deel van de statushouders uit een ander land dan Syrië, vandaar onze aanbeveling daar aandacht aan te besteden.

We schreven al dat Raalte meer deed voor de statushouders dan wettelijk moest. We hopen dat deze houding ook bij de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering blijft bestaan. Ook zijn we blij met de toezegging dat de ondertussengroep niet vergeten wordt.

Tot slot willen we benadrukken dat taalonderwijs voor statushouders, zo dichtbij mogelijk georganiseerd, prioriteit moet hebben. Dat is de sleutel om te kunnen participeren in de samenleving.

De Rekenkamercommissie wil nogmaals alle betrokkenen die hebben deelgenomen aan het onderzoek bedanken voor de constructieve medewerking.

Wij wensen de raad en bestuurders veel wijsheid toe bij de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering en hopen met dit rapport daar een bijdrage aan geleverd te hebben.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- B&W gemeente Raalte, Beantwoordingsbrief vragen Wet inburgering, 13 oktober 2020
- B&W gemeente Raalte, Beschikking verlening subsidie VWON 2020, 30 december 2019
- B&W gemeente Raalte, Informatienotitie werkgelegenheid, betrekken statushouders, 7 juli 2020
- Divosa (2016). Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders. Utrecht, juni 2016
- Gemeente Raalte, Beschikking WEB 2021 bibliotheek Salland, 11 december 2020
- Gemeente Raalte, de Raad op pad, 2016
- Gemeente Raalte, Jaarstukken 2019
- Gemeente Raalte, Programma wonen 2021-2025
- Gemeente Raalte, SallandWonen, Huurdersvereniging Salland en Huurdersbelangen Salland, Prestatieafspraken Raalte 2021, 15 oktober 2021.
- Gemeente Raalte, Taakstelling huisvesting vergunninghouders eerste helft 2020, 14 oktober 2019
- Gemeente Raalte, Taakstelling huisvesting vergunninghouders tweede helft 2020, 24 april 2020
- Gemeente Raalte, Uitvoeringsplan voor statushouders 'Thuis in Raalte'
- Marieke Postma, Advies onderwijs aan nieuwkomers in Salland, juni 2020
- Marien Zijlstra, Aan de voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Raalte, 12 oktober 2016
- Martijn Dadema, Beantwoordingsbrief vragen huisvesting statushouders, 30 oktober 2018.
- Rapportage Divosa Benchmark Statushouders Raalte 2018 – medio 2020.
- SallandWonen, Ruimte verdeling Rapportage 2019.
- Taalpunt Raalte: resultaten en doelstellingen 201-2021, Oktober 2017
- VluchtelingenWerk Oost Nederland, Productkaartent.b.v. opdrachtgevers dienstverlening 2019

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

De volgende personen zijn geïnterviewd en worden in het rapport geciteerd.

Focusgroep Statushouders

Eritreeërs

- Een man tussen de 30 en 40 jaar met kinderen en een Eritrese partner. Hij is al zes jaar in Nederland, werkt, heeft zijn inburgering afgerond en beheerst de Nederlandse taal niet.
- Een vrouw van tussen de 20 en 30 met een kind. Zij werkt niet, heeft haar inburgering niet afgemaakt en is een na-reiziger (haar vader was eerst in Nederland).

Syriërs & Jemenieten

- Een vrouw, tussen de 30 en 40 jaar, getrouwd, kinderen, ICT-docent, één jaar in Nederland, in Raalte sinds januari.
- Een man tussen de 40 en 50, drie maanden in Nederland. Was docent in Syrië.
- Een man tussen de 50 en 60, één jaar in Raalte, getrouwd. Economie afgestudeerd.
- Een man, zes jaar in Nederland, werkt en heeft een onderneming met zijn vrouw. Zij hebben kinderen en zijn vrouw is vijf jaar in Nederland.
- Een vrouw, tussen de 30 en 40 jaar, getrouwd, heeft kinderen en is anderhalf jaar in Nederland.
- Een man, tussen de 40 en 50, getrouwd met kinderen.

Focusgroep beleidsuitvoering

- Consulent statushouders, Esther Jansen
- Consulent schulddienstverlening, Lilian Hultink
- Coördinator Humanitas, Renée Dijs
- Consulent werk statushouders Project Grenzeloos, Bayan Musallab
- Maatschappelijk begeleider VluchtelingenWerk, Annie Kappert (tevens werkzaam bij Humanitas)

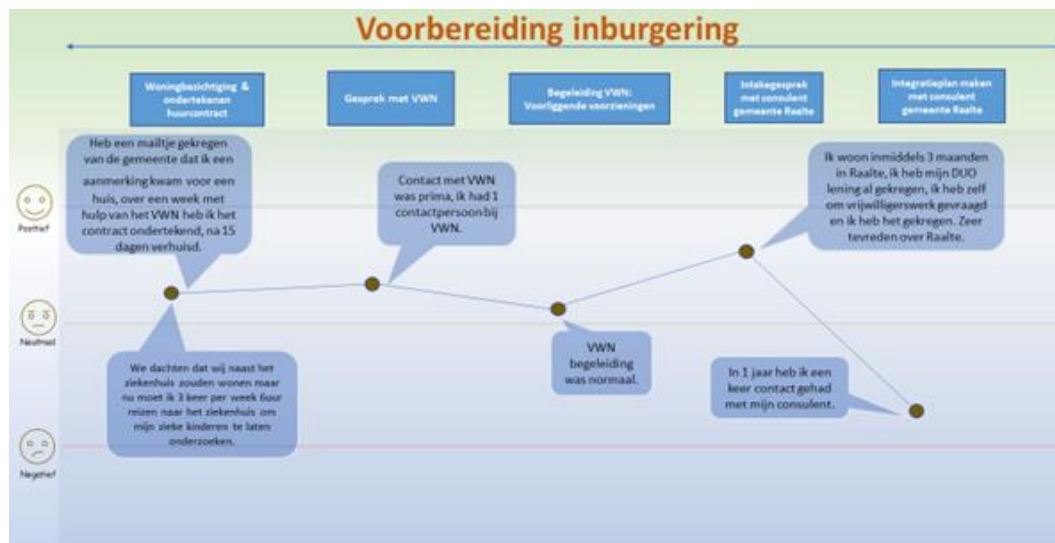
Focusgroep raadsleden

- Aaltje Booijink-Jonkman, CDA
- Peter Moorman, D66

Gemeente Raalte

- Adviseur wonen: Rineke Bugter
- Beleidsmedewerker schuldhulpverlening: Jochem Westert
- Beleidsmedewerker sociaal domein: Janneke Oosterveen
- (Oud) taaldocenten VluchtelingenWerk: Francisca van Vemde en Anja Parel
- Coördinator statushouder en consulent maatschappelijk beheer SallandWonen: Marijke Vlierhuis
- Wethouder participatie, werk en inkomen: Jacques van Loevezijn
- Wethouder wonen: Wout Wagenmans

Bijlage 3: Klantreis inburgering statushouders Raalte





Gemeente Raalte
Rekenkamercommissie