

De status van de integratie

Een onderzoek naar de integratie van statushouders in de gemeente Ede

Ede, 24 november 2020

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

- Martijn Bakker;
- Michel Bergshoef;
- Corry-Anne van der Tang-Everse;
- Ine van de Vlierd;
- Lydia Zwier-Kentie (voorzitter).

Secretaris/onderzoeker:

- Sjoerd de Jong

Tweede onderzoeker:

- Jorine Koenders

Contactgegevens:

Secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede

Inhoudsopgave

<i>I Bestuurlijke Nota</i>	5
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding	6
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Afbakening	8
1.4 Aanpak	9
1.5 Leeswijzer	9
2 Samenvatting bevindingen	11
2.1 Betrokken partijen en proces	11
2.2 Landelijke kaders	12
2.3 Lokaal beleid	13
2.4 Organisatie en uitvoering: huisvesting	15
2.5 Organisatie en uitvoering: taalonderwijs	15
2.6 Organisatie en uitvoering: arbeidsparticipatie	16
2.7 Financiën	17
2.8 Informatievoorziening aan en de rol van de gemeenteraad	17
2.9 Rol gemeente bij nieuwe Wet inburgering	18
3 Conclusies en aanbevelingen	19
3.1 Conclusies	19
3.2 Aanbevelingen	23
4 Reactie college B en W	25
5 Nawoord Rekenkamercommissie	27
<i>II Nota van Bevindingen</i>	28
1 Integratie statushouders: betrokken partijen en proces	29
1.1 Betrokken partijen	29
1.2 Proces	30
2 Landelijke kaders	32
2.1 Landelijk kaders	32
2.2 Nieuwe Wet inburgering 2021	35

3	Lokaal beleid in Ede	37
3.1	Overkoepelend integratiebeleid in Ede	37
3.2	Thematische aanpak gemeentelijk beleid	39
3.3	Betrekken partijen bij het opstellen beleid	44
3.4	Doorontwikkeling lokaal beleid en voorbereiding nieuwe Wet inburgering	45
4	Organisatie en uitvoering: huisvesting	47
4.1	Betrokken partijen, taken en verantwoordelijkheden	47
4.2	Inrichting uitvoeringsorganisatie en samenwerking	47
4.3	Taakstelling en realisatie	49
5	Organisatie en uitvoering: taalonderwijs	52
5.1	Betrokken partijen, taken en verantwoordelijkheden	52
5.2	Uitvoering van beleid	53
5.3	Inrichting uitvoering en samenwerking	54
5.4	Perspectief statushouders	57
6	Organisatie en uitvoering: Arbeidsparticipatie	59
6.1	Betrokken partijen en taken en verantwoordelijkheden	59
6.2	Inrichting uitvoering en samenwerking arbeidsparticipatie	60
6.3	Samenwerking en knelpunten	63
7	Financiën	66
8	Informatievoorziening aan en de rol van de gemeenteraad	70
8.1	Informatievoorziening aan de raad	70
8.2	Rol van de raad	72
9	Rol van de gemeente bij nieuwe Wet inburgering	74
10	Benchmark en kenmerken statushouders	76
10.1	Beantwoording onderzoeksvraag en beoordeling	76
10.2	Opzet Divosa Benchmark Statushouders en vergelijkbaarheid met Ede	77
10.3	Kenmerken	78
10.4	Inzichten vanuit Divosa Benchmark Statushouders	81
	Bijlagen	82
	Bijlage 1: Overzicht respondenten	83
	Bijlage 2: Documentenlijst en geraadpleegde literatuur	84

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Rekenkamercommissie Ede heeft eind 2018 besloten het onderzoek naar de integratie van statushouders in Ede op te starten. Voor de commissie vormden de financiële en maatschappelijke risico's, die verbonden zijn aan dit onderwerp, hiervoor de belangrijkste aanleiding. Daarnaast hebben verschillende raadsfracties - tijdens het bezoek van de commissie aan de fracties in het najaar van 2018 - te kennen gegeven dat zij graag inzicht willen krijgen in de wijze waarop de integratie van nieuwkomers in Ede plaatsvindt.

Sinds 2014 heeft ons land te maken met een grote instroom van asielzoekers, waardoor het vraagstuk rondom de integratie van statushouders nadrukkelijk op de voorgrond is getreden. In de jaren 2015 tot en met 2017 was er sprake van een grote instroom, die met name werd veroorzaakt door de oorlog in Syrië en problemen in Eritrea. Ter illustratie: in 2014 kregen 20.000 personen een zogeheten 'verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd', in 2015 waren dit er 33.000, in 2016 37.000, in 2017 29.000 en in de eerste helft van 2018 11.000¹.

Onder de huidige inburgeringswet zijn de verantwoordelijkheden voor een goede inburgering van de statushouder in de Nederlandse samenleving bij verschillende partijen belegd:

- Het Rijk is verantwoordelijk voor de eerste opvang van asielzoekers en voor de formele procedures voor het verkrijgen van een status²;
- Na het verkrijgen van een status is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting, maatschappelijke begeleiding en integratie van de statushouder in de Nederlandse samenleving;
- De statushouder is volgens de Wet Inburgering zelf verantwoordelijk voor het inkopen van zijn taal- en inburgeringsonderwijs en het behalen van het inburgeringsexamen.

Naar aanleiding van de hausse aan statushouders vanaf het jaar 2015, en het naar aanleiding daarvan ontwikkelde 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' (2016) en de daarbij toegekende rijksmiddelen, hebben de meeste Nederlandse gemeenten een specifieke aanpak voor statushouders ontwikkeld. Diverse onderzoeken hebben inmiddels aangetoond dat het huidig inburgeringsstelsel niet goed functioneert³. Uit de onderzoeken komt onder meer naar voren dat het slagingspercentage van de inburgeraars laag is en het onderwijsaanbod lang niet altijd aansluit bij de behoefte van de inburgeraar. Daarnaast is een deel van de inburgeraars niet in staat zelfstandig invulling te geven aan hun inburgeringstraject. De huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vindt dat veranderingen noodzakelijk zijn. Het nieuwe inburgeringstelsel wordt naar verwachting op 1 januari 2022 ingevoerd. De gemeenten

¹ Bron: CBS, Cohortonderzoek asiel en integratie (2019)

² Een asielzoeker wordt als een vluchteling erkend als hij voldoet aan de definitie volgens het Vluchtelingenverdrag, de asielprocedure heeft doorlopen en een verblijfsstatus heeft gekregen. Vluchtelingen met een verblijfsstatus worden ook vergunninghouders of statushouders genoemd.

³ Bronnen: VluchtelingenWerk Integratie Barometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering (april 2018); SER advies over arbeidsintegratie statushouders: Vluchtelingen en werk, een nieuwe tussenbalans (advies van 25 mei 2018, SER 2018/05); Algemene Rekenkamer: Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 (rapport van 24 januari 2017) WRR, Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten (policy brief 16 december 2015).

krijgen onder het nieuwe stelsel weer de regierol en de verantwoording voor de inburgering.

1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te geven in:

- de wijze waarop het integratiebeleid van de gemeente Ede is vormgegeven;
- de wijze waarop de gemeente haar integratiebeleid ten aanzien van de huisvesting, het taalonderwijs en de arbeidsparticipatie van volwassen statushouders in de praktijk uitvoert;
- de resultaten van dit integratiebeleid voor de volwassen statushouders;
- de wijze waarop de informatievoorziening hierover aan de raad plaatsvindt.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe heeft de gemeente haar integratiebeleid voor volwassen statushouders vormgegeven en is de uitvoering van dit beleid voor wat betreft de thema's arbeidsmarktparticipatie, huisvesting en taalonderwijs effectief?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in een aantal thema's.

Algemeen: landelijk beleid en reikwijdte gemeentelijk integratiebeleid

1. Welke wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders heeft het Rijk ten aanzien van de integratie van nieuwkomers, inclusief de statushouders, geformuleerd voor gemeenten, in het bijzonder op het vlak van huisvesting, taalverwerving en arbeidsparticipatie?
2. Welke wetwijzigingen zijn tussen 2013 en 2019 doorgevoerd die van invloed zijn op het re-integratiebeleid (bijvoorbeeld de Wet Taaleis Participatiewet per 1-1-2016)?
3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?
4. Heeft de gemeente bij de beleidsdoelen vermeld hoe zij deze wil bereiken (het doelbereik)?
5. Welke beleidstheorie is ontwikkeld om deze doelstellingen te halen?
6. Is het gemeentelijk beleid concreet en doelgericht en past het binnen de kaders van het Rijk?
7. Zijn er daarnaast relevante thema's ten aanzien van integratie van nieuwkomers die geen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk beleid?
8. Hoe anticipeert de gemeente op het in werking treden van de nieuwe Wet inburgering?

Huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie statushouders

9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in de gemeente Ede (uitgesplitst naar de thema's huisvesting, taal en arbeidsparticipatie)? Is de uitvoering van het beleid doelgericht?
10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden (uitgesplitst naar de thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie)? Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid?
11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig?

12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van het beleid?
13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid gezien vanuit het clientperspectief?
14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid aan de wet- en regelgeving?
15. Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?

Financiën

16. Hoeveel geld besteden de gemeente en de betrokken partijen jaarlijks aan de integratie van de statushouders (uitgesplitst naar de thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie)? Vindt de uitvoering van het beleid plaats binnen de toegekende budgetten?

Informatievoorziening gemeenteraad

17. Hoe informeert het college van B&W de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in Ede?
18. Is de informatie van het college over de uitvoering van het beleid tijdig, toegankelijk en volledig?
19. Kan de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controlerende rol voldoende uitvoeren?
20. Hoe kunnen resultaten en bevindingen t.a.v. wat werkt en wat niet werkt worden vervaardigd in de nieuwe rolinvulling van de gemeente bij de nieuwe Wet inburgering?

Benchmark

21. Is de uitvoering van het beleid op de terreinen huisvesting, taal en arbeidsparticipatie in vergelijking met het beleid van enkele soortgelijke gemeenten en het landelijk gemiddelde effectief?

Normenkader

Bovenstaande onderwerpen zijn getoetst aan de hand van een door de Rekenkamercommissie vastgesteld normenkader. De normen, en de beoordeling van deze normen, zullen hierna in het desbetreffende hoofdstuk/de desbetreffende paragraaf aan de orde komen. De normen zijn beoordeeld met het predicaat voldaan, gedeeltelijk voldaan, niet voldaan en niet te beoordelen. In de bij de deelvraag horende normtabel is dit aangegeven met de kleuren, rood (niet voldaan), oranje (gedeeltelijk voldaan), groen (voldaan) en grijs (niet te beoordelen (n.t.b.)).

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de volwassen⁴ statushouders die zich vanaf 1 januari 2013 hebben gevestigd in de gemeente Ede. Op 1 januari 2013 werd namelijk de huidige inburgeringswet van kracht. Arbeidsmigranten vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. De volgende drie thema's staan centraal in het onderzoek:

- huisvesting;
- taalonderwijs;
- arbeidsparticipatie.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat deze thema's van groot belang zijn voor een succesvolle maatschappelijke participatie van de statushouder. Overige

⁴ Dit onderzoek richt zich hiermee niet op jongere statushouders (jonger dan 18) en beleid en voorzieningen gericht op deze doelgroep.

thema's zoals zorg en veiligheid vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 januari 2013 tot 1 juni 2019.

1.4 Aanpak

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden:

- documentanalyse;
- interviews;
- groepsgesprekken met statushouders;
- groepsgesprek met de raad;
- benchmark.

Tijdens het onderzoek zijn gemeentelijke (beleids)documenten en landelijke (onderzoeks)rapporten op het gebied van de integratie van statushouders geanalyseerd. Dit geldt ook voor de financiële en cijfermatige informatie omtrent de kenmerken van de statushouders in Ede. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en literatuur is opgenomen in bijlage 2.

Er zijn *interviews* gehouden met beleidsmedewerkers en bestuurders van de gemeente Ede, medewerkers van het gemeentelijk participatiebedrijf (Werkkracht) en samenwerkingspartners (CVVE, VluchtelingenWerk, ISK en Woonstede). Om het perspectief van statushouders te onderzoeken zijn er twee *groepsgesprekken met statushouders* gehouden: één groepsgesprek met drie Syrische statushouders en één groepsgesprek met vier Eritrese statushouders⁵. Er is één *raadssessie* gehouden met vertegenwoordigers uit de raad. In dit gesprek is ingegaan op de informatievoorziening aan de raad en de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het integratievraagstuk kan en wenst in te vullen. De interviews en groepsgesprekken zijn gehouden tussen november 2019 en februari 2020. Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van de gevoerde interviews en gesprekken.

Op basis van gegevens uit de Divosa Benchmark Statushouders zijn kenmerken van de statushouders en de effecten van het beleid in Ede afgezet tegen vijf vergelijkingsgemeenten in een *benchmark*⁶.

1.5 Leeswijzer

Het rapport *Een onderzoek naar de integratie van statushouders uit Ede* bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

In hoofdstuk 1 van de bestuurlijke nota licht de Rekenkamercommissie toe waarom zij een onderzoek naar de integratie van statushouders in Ede heeft opgestart c.q. uitgevoerd. Vervolgens passeren in dit hoofdstuk het doel, de centrale vragen, de afbakening en de aanpak van het onderzoek de revue. Het tweede hoofdstuk van de bestuurlijke nota bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 4 en 5 bevatten respectievelijk de reactie van het college op het rapport en het nawoord van de commissie.

⁵ In hoeverre de antwoorden representatief zijn voor de groepen Syriërs en Eritreeërs als geheel is na de groepsgesprekken nagegaan bij de aanwezige tolken en medewerkers van Werkkracht. Alleen onderwerpen en issues die volgens deze medewerkers representatief zijn voor deze groepen zijn opgenomen in deze Nota van Bevindingen.

⁶ Zie voor een verdere toelichting op de Benchmark hoofdstuk 10 van de NvB.

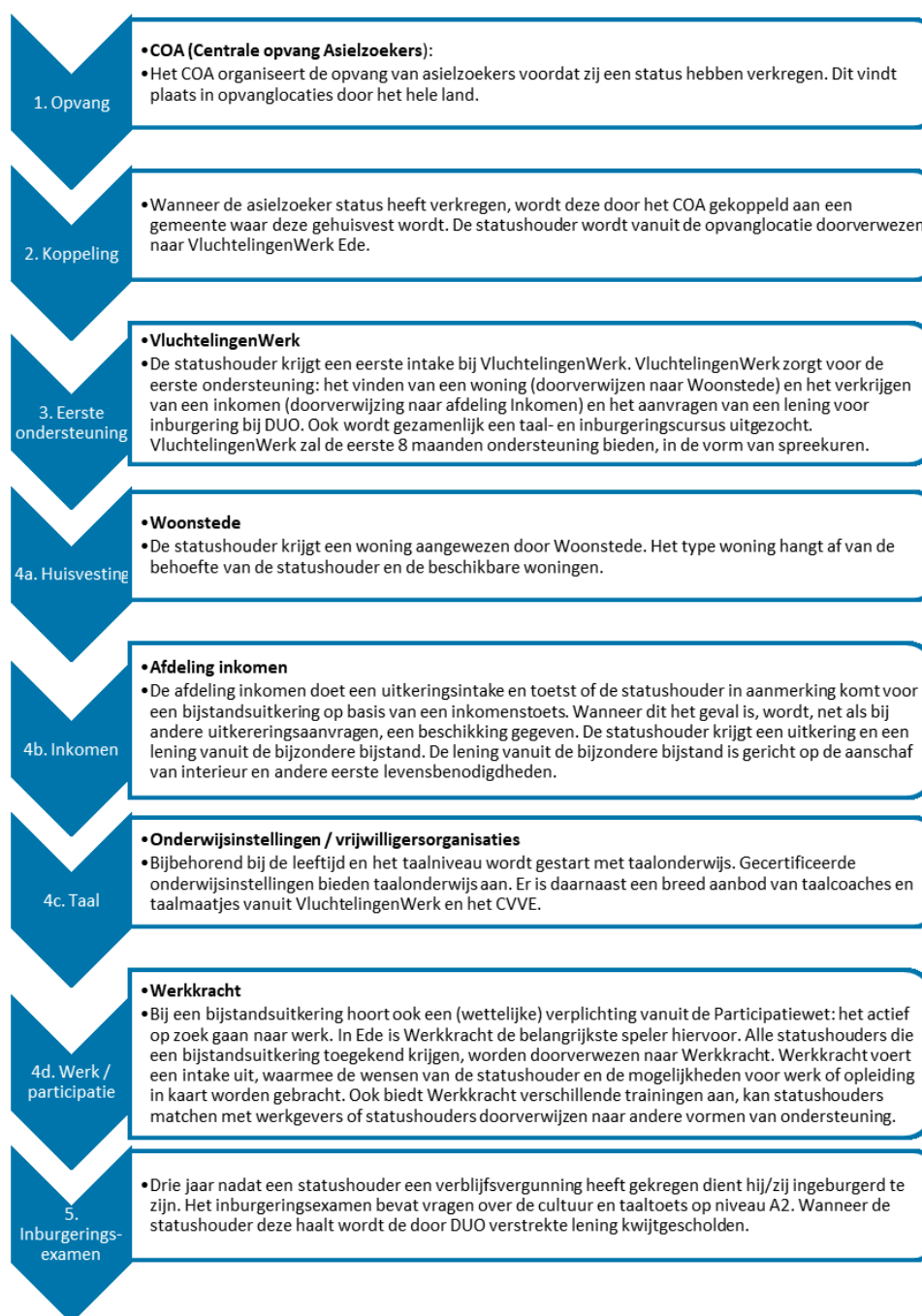
In hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen wordt, als introductie, het inburgeringsproces van een statushouder op hoofdlijnen beschreven. Uit het in dit hoofdstuk gepresenteerde overzicht wordt duidelijk welke organisaties bij de integratie van statushouders in Ede zijn betrokken. In hoofdstuk 2 passeert het landelijke beleid omtrent de integratie van statushouders de revue. In hoofdstuk 3 worden het lokale Edese beleid en de doorontwikkeling van het beleid met betrekking tot de aanstaande wetswijzigingen besproken. De Rekenkamercommissie gaat in hoofdstuk 4, 5 en 6 achtereenvolgens in op de organisatie en uitvoering van de huisvesting, het taalonderwijs en de arbeidsparticipatie van de statushouders. Zij geeft in deze hoofdstukken aan hoe deze belangrijke thema's in Ede zijn georganiseerd, hoe de uitvoering plaatsvindt en wat de belangrijkste successen en uitdagingen op deze terreinen zijn. In hoofdstuk 7 wordt inzicht gegeven in de gemeentelijke financiën die gemoeid zijn met de integratie van statushouders in Ede. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de controlerende en kaderstellende rol van de raad ten aanzien van dit beleidsonderwerp. In hoofdstuk 9 wordt kort beschreven hoe de gemeente zich voorbereidt op de nieuwe Wet inburgering. In hoofdstuk 10 gaat de commissie ten slotte in op de uitgevoerde benchmark.

2 Samenvatting bevindingen

2.1 Betrokken partijen en proces

Er zijn naast de gemeente verschillende organisaties, zoals het participatiebedrijf Werkkracht, Vluchtelingenwerk en Woonstede en vrijwilligersorganisaties, bij de integratie van de statushouders in Ede betrokken. Verder is in de gemeente op dit vlak sprake van verschillende maatschappelijke initiatieven (denk bijvoorbeeld aan GastenContact en Meet-Inn).

Hieronder is het integratieproces van een statushouder in Ede op hoofdlijnen weergegeven.



2.2 Landelijke kaders

De huidige Wet inburgering is per 1 januari 2013 in werking getreden. De inburgeringsplichtige werd als gevolg van de invoering van deze wet zelf verantwoordelijk voor het leren van de Nederlandse taal en het volgen van de inburgeringscursus. De wetgever beoogt met deze wet dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal leert, kennismaakt met de Nederlandse samenleving en dat hij aan deze samenleving op een volwaardige wijze kan deelnemen.

De inburgeraar moet voor het halen van het inburgeringsexamen aan verschillende eisen voldoen. Hij moet onder meer de Nederlandse taal op het niveau A2 (dit is het niveau van basisschoolgroep acht) beheersen en slagen voor het examen *Kennis van de Nederlandse maatschappij*. De standaardtermijn voor het behalen van de inburgeringsplicht bedraagt drie jaar. De inburgeraar kan voor het bekostigen van zijn inburgeringstraject een lening afsluiten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van maximaal € 10.000,-. De lening wordt kwijtgescholden wanneer de inburgeraar/statushouder binnen de gestelde termijn slaagt voor het inburgeringsexamen.

De gemeenten zijn in het huidige stelsel, op basis van de Huisvestingswet, verplicht om statushouders te huisvesten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties bepaalt op basis van de landelijke instroom van de asielzoekers en de grootte van de Nederlandse gemeente hoeveel statushouders een gemeente moet opvangen en huisvesten.

Vanaf 1 oktober 2017 is de maatschappelijke begeleiding van de statushouder onderdeel geworden van de Wet inburgering. De gemeenten zijn vanaf deze datum hiervoor verantwoordelijk. Het betreft o.a. het regelen van de basisvoorzieningen werk, wonen en inkomen, hulp bij het starten van inburgeren en het begeleiden van de statushouder bij zijn integratie in de Nederlandse maatschappij.

De gemeenten zijn daarnaast vanaf deze datum verplicht om alle inburgeringsplichtigen een participatieverklaringstraject aan te bieden. De inburgeraar maakt in dit traject kennis met de rechten, plichten en kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Een inburgeraar moet na vestiging in een gemeente dit traject in één jaar hebben afgerond.

De Participatiewet biedt inkomensondersteuning aan een ieder die rechtmatig in Nederland verblijft en niet in staat is in zijn of haar onderhoud te voorzien. Dit betekent dus dat de statushouder op basis van deze wet, in de gemeente waar hij verblijft, een bijstandsuitkering kan aanvragen. De gemeente ondersteunt de statushouder bij het vinden van werk.

Op 1 januari 2016 werd de taaleis in de Participatiewet opgenomen. De taaleis heeft als doel om de kansen van de bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt te vergroten. Wanneer de bijstandsgerechtigde voldoet aan de taaleis betekent dit dat hij kennis heeft van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F. Dit niveau is vergelijkbaar met het taalniveau A2.

Per 1 januari 2022 wordt er naar verwachting een nieuwe Wet inburgering van kracht. Uit diverse onderzoeken naar de huidige Wet inburgering komen namelijk tekortkomingen van deze wet naar voren. Zo blijkt uit onderzoek dat onder het huidige

stelsel een te groot beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en het aanbod van de taallessen niet altijd past bij zijn behoeften⁷.

De volgende veranderingen vinden als gevolg van de invoering van de nieuwe wet o.a. plaats:

- de gemeente krijgt weer de regie op de inburgering van de statushouders. Zo koopt de gemeente straks taallessen in en doet de statushouder een aanbod tot inburgering;
- de statushouders krijgen bij de gemeente zo snel mogelijk een brede intake welke aansluit op de voorinburgering vanuit het AZC. De brede intake geeft inzicht in de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van de statushouder;
- de gemeenten maken voor alle statushouders een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP): het betreft een door de gemeente opgesteld trajectplan gericht op het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage;
- de statushouders worden bij vestiging financieel ontzorgd;
- het leenstelsel wordt afgeschaft: statushouders hoeven geen lening meer af te sluiten voor het inburgeringstraject. De gemeenten financieren de inburgering;
- de taaleis gaat omhoog van niveau A2 naar niveau B1. Dit taalniveau is volgens de wetgever noodzakelijk om een goede startpositie te hebben op de arbeidsmarkt;
- er komen drie leerroutes met eigen leerdoelen: de onderwijsroute (gericht op het volgen van vervolgonderwijs), de reguliere route (gericht op het behalen van het inburgeringsexamen) en de Z-route (gericht op deelname aan de maatschappij).

2.3 Lokaal beleid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Ede geen specifiek beleid heeft ontwikkeld voor de integratie van statushouders. In de gemeente valt het thema integratie onder de beleidsterreinen van het sociaal en ruimtelijk domein.

De gemeente heeft vanwege de grote toestroom van asielzoekers in de eerste helft van 2017 een actieplan, d.w.z. het *Actieplan integratie statushouders 2017-2019*, opgesteld. Het plan is destijds in het college behandeld en vastgesteld en op 23 november 2017 tijdens een informatieve bijeenkomst aan de raad gepresenteerd. Het plan bevat acties en speerpunten, die ervoor moeten zorgen dat een statushouder zo goed mogelijk integreert en participeert in de Nederlandse maatschappij.

In februari 2017 heeft de arbeidsmarktregio Foodvalley het *Regioplan integratie en participatie van statushouders* opgesteld. In het plan staat beschreven hoe de regio samenwerkt op het gebied van het huisvesten en begeleiden van statushouders naar werk.

Het Opgaveteam *nieuwkomers*, bestaande uit ambtenaren, heeft samen met het maatschappelijk middenveld in 2018, ter aanvulling op het actieplan, een beleidsadvies opgesteld. Het Opgaveteam *nieuwkomers* was namelijk van mening dat er veel onduidelijk en onbekend was over de maatschappelijke positie van de statushouders in

⁷ Deze bevinding is gebaseerd op de volgende rapporten: Vluchtelingenwerk Integratie Barometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering (april 2018); SER advies over arbeidsintegratie statushouders: Vluchtelingen en werk, een nieuwe tussenbalans (advies van 25 mei 2018, SER 2018/05); Algemene Rekenkamer: Inburgering, eerste resultaten van de Wet Inburgering 2013 (rapport van 24 januari 2017) WRR, Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten (policy brief 16 december 2015).

Ede.

Huisvesting

De gemeente wil binnen drie maanden een huis en een maatschappelijke begeleider aan een statushouder toewijzen. Hierbij geldt onder meer als uitgangspunt dat minimaal 80% van de sociale woningen in Ede beschikbaar moet zijn/blijven voor de reguliere woningzoekenden (dit is vastgelegd in de huisvestingsverordening van de gemeente) én dat de statushouders verspreid over Ede worden gehuisvest.

Uit het onderzoek van de Rekenkamercommissie komt naar voren dat de statushouders in Ede direct voor een woning in aanmerking komen, omdat de gemeente hen als urgent woningzoekenden heeft aangemerkt. De gemeente heeft met Woonstede prestatieafspraken gemaakt over de huisvesting van statushouders. De gemeente Ede huisvest een statushouder binnen drie maanden, zodat zij hiermee voldoet aan de wettelijke taak. Zij houdt bij de uitvoering van haar beleid ook rekening met de regulier woningzoekenden.

Taalonderwijs

De gemeente heeft onder het huidige inburgeringsstelsel geen wettelijke taak en verantwoordelijkheden op het gebied van taalonderwijs aan statushouders. Ondanks dat de gemeente Ede op dit terrein momenteel geen wettelijke taak en verantwoordelijkheden heeft, zijn er in haar *Actieplan integratie statushouders 2017-2019* toch twee speerpunten opgenomen over het taalonderwijs aan statushouders. De gemeente wil ten eerste gericht inzetten op het vinden en het creëren van taalstages en het creëren van werkervaringsplekken voor statushouders. Ten tweede wil de gemeente samen met de arbeidsmarktregio, het ROC A12 en de CHE extra taaltrajecten inzetten voor statushouders die een te grote taalachterstand hebben om in het reguliere onderwijs te kunnen instromen.

Arbeidsparticipatie

Statushouders vallen bij de gemeente onder het reguliere re-integratiebeleid van de Participatiewet. Werkkracht organiseert voor statushouders echter wel specifieke trainingen en vormen van begeleiding.

In het actieplan van de gemeente staat dat zij de statushouder wil begeleiden naar een passend participatieniveau richting betaald of onbetaald (vrijwilligers)werk. Om de statushouder naar een passend participatieniveau te leiden wil de gemeente:

- voldoende taalstage- werkervarings- en arbeidsplekken voor de doelgroep realiseren;
- meer grip krijgen op het inburgeringsproces;
- extra taaltrajecten creëren voorafgaand of parallel aan het beroepsonderwijs (van jonge statushouders).

De respondenten in dit onderzoek geven aan dat zij het lastig vinden om voor de arbeidsparticipatie van de statushouders specifieke en meetbare doelen te formuleren. Volgens de respondenten weet de gemeente namelijk niet vooraf hoeveel statushouders per jaar aan haar worden toegewezen en in hoeverre de toegewezen statushouders in staat zijn om te participeren in de Nederlandse/Edese samenleving (in het bijzonder op de arbeidsmarkt)⁸.

⁸ Deze bevindingen komen overeen met de bevindingen van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de uitvoering van de Participatiewet.

De gemeente betreft bij het opstellen en doorontwikkelen van haar integratiebeleid de relevante externe partijen. Zo is in het beleidsadvies, dat de gemeente samen met het maatschappelijke middenveld heeft opgesteld, beschreven op welke wijze zij in samenwerking met deze maatschappelijke organisaties de statushouder ondersteunt bij het integreren in de Edese samenleving.

Vorbereiding nieuwe Wet inburgering

De gemeente heeft ter voorbereiding van de nieuwe wet een kernteam *Veranderopgave inburgering* geformeerd en een subsidieaanvraag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingediend voor een pilot *Brede intake en Plan Inburgering en Participatie* (PIP).

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was deze aanvraag nog niet door het ministerie gehonoreerd. Begin 2018 zijn er onder leiding van het kernteam drie werkgroepen, de werkgroep *ontzorgen*, de werkgroep *werk* en de werkgroep *taal*, ter voorbereiding van de nieuwe wet van start gegaan. De activiteiten van deze werkgroepen hebben nog niet tot concrete besluiten geleid. Uit de interviews met de samenwerkende partners van de gemeente (waaronder Vluchtelingenwerk) komt naar voren dat zij het goed zouden vinden wanneer in de werkgroepen meer invulling wordt gegeven aan de bovengenoemde drie thema's.

2.4 Organisatie en uitvoering: huisvesting

De gemeente Ede, Woonstede en Vluchtelingenwerk zijn in de gemeente nauw betrokken bij de huisvesting van een statushouder. De gemeente maakt met Woonstede prestatieafspraken over de huisvesting van statushouders en Vluchtelingenwerk begeleidt de statushouder bij het zoeken naar een woning. Deze drie partijen voeren periodiek gezamenlijk overleg (het huisvestingsoverleg). In dit overleg bespreken de bovengenoemde partijen onder meer de knelpunten die zich bij de uitvoering van het huisvestingsbeleid voordoen en lossen die zo mogelijk in gezamenlijkheid op. De geïnterviewden geven aan dat zij content zijn met de opzet en invulling van het huidige overleg. Uit de gevoerde gesprekken met de statushouders en de medewerkers van Werkkracht blijkt dat de statushouders over het algemeen tevreden zijn met de woning die zij krijgen toegewezen.

Uit de landelijke registratie over de jaarlijkse taakstelling betreffende het huisvesten van statushouders en het aantal werkelijke huisvestingen per gemeente in de periode 2013 t/m 2019 is op te maken dat de gemeente Ede - in tegenstelling tot veel andere Gelderse gemeenten - aan haar wettelijke taakstelling voldoet. De gemeente kent per 31 december 2019 voor wat betreft deze taakstelling nagenoeg geen achterstand.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat:

- de gemeente de relevante partijen bij de uitvoering van haar huisvestingsbeleid betreft;
- de gemaakte afspraken (denk hierbij aan de gemaakte prestatieafspraken met Woonstede) beredeneerd zijn afgestemd op de uit te voeren activiteiten;
- de uitvoering van het huisvestingsbeleid afgestemd wordt tussen de betrokken partijen.

2.5 Organisatie en uitvoering: taalonderwijs

De volgende partijen zijn in de gemeente Ede bij het taalonderwijs aan de statushouders betrokken:

- DUO. De inburgeringsplichtige statushouder kan bij DUO een lening afsluiten voor het bekostigen van zijn taalonderwijs.
- Vluchtelingenwerk. Deze organisatie zoekt met de statushouder naar passend taalonderwijs. Vluchtelingenwerk biedt ook zelf taalonderwijs en taalmaatjes aan de statushouder aan. Verder ondersteunt deze organisatie de statushouder bij het aanvragen van een lening bij DUO.
- Onderwijsinstellingen. Er zijn in Ede allerlei onderwijsinstellingen/taalscholen die regulier taalonderwijs aan de inburgeringsplichtige/de statushouder aanbieden.

De Nederlandse gemeenten hebben onder het huidige inburgeringsstelsel geen wettelijke taak op het gebied van taalonderwijs aan statushouders en hoeven dus in feite ook geen beleid op dit terrein te ontwikkelen. Dit verandert echter straks onder het nieuwe inburgeringsstelsel dat per 1 juli 2021 van start gaat (zie hiervoor 2.2, landelijke kaders).

De gemeente houdt momenteel geen cijfers bij over de taalontwikkeling van statushouders en hoeveel statushouders taalonderwijs volgen (hier is ze volgens de wet ook niet toe verplicht). De taalinstututen waar de statushouders taalonderwijs volgen, monitoren daarentegen wel de taalontwikkeling van de individuele statushouders, maar mogen deze gegevens vanwege de privacywetgeving niet delen met de gemeente. Dit blijkt uit de gevoerde interviews met de medewerkers van Vluchtelingenwerk en Werkkracht. Uit het interview met Werkkracht blijkt daarnaast dat de geïnterviewden vinden dat er onder het huidige inburgeringsstelsel minder grip en zicht is op de taalontwikkeling van statushouders dan vroeger (voor 2013). Alle bij dit thema betrokken actoren geven in de gevoerde interviews aan dat zij een goede taalbeheersing een primaire voorwaarde vinden voor een succesvolle inburgering van de statushouder in de Nederlandse maatschappij.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat tussen de hierboven genoemde organisaties/samenwerkingspartners geen overleg/afstemming over het taalonderwijs aan de statushouders plaatsvindt. Verder signaleren zij enkele knelpunten ten aanzien van de uitvoering van het taalonderwijs aan de statushouders. Zo is het aanbod van het taalonderwijs in Ede versnipperd en hebben de betrokken actoren geen zicht op de kwaliteit van het aangeboden taalonderwijs. Ten slotte voldoen de aangeboden taalopleidingen niet altijd aan de wensen van de statushouders.

2.6 Organisatie en uitvoering: arbeidsparticipatie

De volgende actoren zijn bij de arbeidsparticipatie van statushouders in Ede betrokken: de afdeling Inkomen (deze afdeling verstrekt uitkeringen), Werkkracht (deze organisatie verzorgt trainingen) en werkgevers (deze bieden o.m. meeloopstages aan).

Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat Werkkracht voor de statushouders op maat gemaakte trainingen en trajecten ontwikkelt en dat het bedrijf de statushouder actief bij het vinden van werk ondersteunt. Werkkracht geeft bijvoorbeeld professionele vaardigheidstrainingen en trainingen op het gebied van de werkcultuur. Daarnaast organiseert Werkkracht voor statushouders meeloopstages en bijeenkomsten om hen kennis te laten maken met verschillende branches/sectoren van het bedrijfsleven en lokale werkgevers.

Verder blijkt uit het onderzoek dat Werkkracht niet van iedere statushouder precies bijhoudt welk traject hij volgt en of de statushouder uit de bijstand uitstroomt. Vanwege

een niet volledig operationeel informatiesysteem heeft Werkkracht de resultaten van trainingen niet kunnen registreren.

Uit de gevoerde interviews blijkt dat de uitvoering van het arbeidsparticipatiebeleid voldoet aan de wensen van de doelgroep. De geïnterviewde statushouders zijn (zeer) tevreden met het voorzieningenaanbod en de ondersteuning van Werkkracht.

De gemeente en Werkkracht betrekken alle relevante partijen, denk hierbij aan Vluchtelingenwerk, het werkservicepunt, werkgevers en de afdeling Inkomen, bij het arbeidsparticipatieproces van de statushouder. Uit dit onderzoek blijkt dat de statushouder in het kader van zijn arbeidsparticipatieproces drie intakegesprekken moet voeren, namelijk met de afdeling Inkomen, Vluchtelingenwerk en Werkkracht. Op drie plekken vindt dus dossiervorming plaats. Dit wordt door betrokkenen als tijdrovend en onhandig ervaren. Verder blijkt uit het onderzoek dat de informatie-uitwisseling tussen de drie bovengenoemde partijen beperkt is.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat Werkkracht zicht heeft op de knelpunten die zich bij de uitvoering van het beleid voordoen. Een training wordt zo nodig naar aanleiding van een knelpunt aangepast.

2.7 Financiën

De gemeente ontvangt van het Rijk middelen voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders (het gaat om een bedrag van € 2.370,- per inburgeringsplichtige statushouder). De rijksmiddelen voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders bedroegen over de boekjaren 2015 t/m 2019 in totaal ongeveer € 1 miljoen. Volgens de gemeente dekken deze rijksmiddelen de werkelijke lasten van maatschappelijke begeleiding/de inburgering van de statushouders in Ede.

De gemeente heeft in de periode 2015 t/m 2019 met name subsidies verstrekt aan Vluchtelingenwerk. Daarnaast heeft zij de huurderiving van de woningcorporatie Woonstede gefinancierd en meebetaalt aan de woongroepbegeleiding. Het Rijk heeft in 2019 en 2020 aanvullende middelen aan de gemeente verstrekt waarmee zij zich kan voorbereiden op de nieuwe inburgeringswet.

2.8 Informatievoorziening aan en de rol van de gemeenteraad

Het college van B en W heeft de gemeenteraad via verschillende kanalen over de integratie van de statushouders in Ede geïnformeerd. De belangrijkste informatiekkanalen zijn: de programmabegroting en -rekening, de factsheet *statushouders in de gemeente Ede* (uit 2019) en werkconferenties met het maatschappelijke middelveld (deze vonden plaats in 2018 en raadsleden zijn als toehoorder hiervoor uitgenodigd). De factsheet bevat informatie over de omvang van de groep statushouders in Ede, de thema's huisvesting en arbeidsparticipatie en de kosten van de sociale voorzieningen.

De commissie stelt op basis van de documentanalyse vast dat de informatie over de integratie van statushouders in de programmabegroting - en rekening (het betreft de boekjaren 2014 t/m 2019) vrij beperkt is en vooral over budgettaire afwijkingen gaat. Cijfers over het aantal succesvolle huisvestingen van statushouders zijn in deze documenten bijvoorbeeld niet opgenomen.

Uit het groepsinterview met de raadsleden komt naar voren dat zij de factsheet informatief en vernieuwend vinden en het wenselijk vinden dat de factsheet ieder half jaar wordt geactualiseerd.

De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode van dit onderzoek vragen gesteld over de Wet *taaleis* en de voortgang van taalwerkstages. In 2019 is in de raad een motie ingediend om de urgentieregeling met betrekking tot de huisvesting van statushouders in Ede af te schaffen (een meerderheid in de raad heeft deze motie verworpen).

Uit het onderzoek blijkt dat het college de raad met name over de voortgang van de huisvesting van statushouders goed en tijdig heeft geïnformeerd. Het college heeft de raad daarentegen niet geïnformeerd over de voortgang van het actieplan.

2.9 Rol gemeente bij nieuwe Wet inburgering

De gemeente krijgt naar verwachting vanaf 1 januari 2022 een regierol in het inburgeringsstelsel. De wetgever verwacht dat de gemeente zo een effectieve inburgering van de inburgeringsplichtige kan realiseren. Het nieuwe stelsel heeft als maatschappelijk doel dat alle inburgeringsplichtigen in staat worden gesteld om zo snel als mogelijk te participeren, het liefst via betaald werk, in de Nederlandse maatschappij. In het nieuwe stelsel wordt de gemeente verantwoordelijk voor de inkoop van het inburgeringsaanbod. Daarnaast krijgt de gemeente een centrale rol bij de brede intake van inburgeringsplichtigen. Het doel van de brede intake is om een beeld te krijgen van de situatie van de inburgeringsplichtige c.q. de statushouder (denk hierbij aan bijvoorbeeld zijn onderwijs- en arbeidskansen, motivatie en interesses).

Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat de gemeente in verband met de invoering van de nieuwe wet gestart is met voorbereidende werkzaamheden. Zij heeft inmiddels een kernteam *Veranderopgave inburgering* in het leven geroepen en haar samenwerkingspartners betrokken bij de doorontwikkeling van het integratiebeleid. De gemeente heeft op dit moment echter nog geen volledig zicht op de kwaliteit van het aanbod van het taalonderwijs aan statushouders⁹.

⁹ Dit blijkt onder meer uit de gevoerde interviews met de bij dit beleidsthema betrokken ambtenaren.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

In het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de effectiviteit (van de uitvoering) van het gemeentelijk integratiebeleid voor statushouders in Ede stonden de thema's arbeidsmarktparticipatie, huisvesting en taalonderwijs centraal. Hieronder (de centrale boodschap) passeren de belangrijkste conclusies van het onderzoek de revue.

Centrale boodschap

Conclusie:

De Rekenkamercommissie Ede beoordeelt de uitvoering van het gemeentelijk huisvestingsbeleid voor statushouders als effectief.

De Rekenkamercommissie heeft de effectiviteit van het gemeentelijke arbeidsmarktparticipatiebeleid en taalonderwijs voor statushouders daarentegen niet goed kunnen beoordelen, omdat de gemeente voor deze beleidsthema's geen specifieke en meetbare doelen heeft geformuleerd.

Toelichting:

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente voor wat betreft het huisvesten van statushouders voldoet aan de wettelijke taakstelling. Daarom beoordeelt de Rekenkamercommissie de uitvoering van het gemeentelijk huisvestingsbeleid voor de statushouders als effectief. Uit dit rekenkameronderzoek wordt verder duidelijk dat de gemeente op dit terrein beter scoort dan veel andere Gelderse gemeenten.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente geen specifieke en meetbare doelen heeft geformuleerd voor de arbeidsmarktparticipatie van de statushouders, omdat zij dit een te ingewikkelde exercitie vindt. Het onderzoek toont aan dat de statushouders tevreden zijn over het ondersteuningsaanbod vanuit Werkkracht.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de twee speerpunten, die in het actieplan zijn opgenomen voor het taalonderwijs aan statushouders, niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd en dat de gemeente en Werkkracht geen gegevens bijhouden over de taalontwikkeling van de statushouders.

De commissie plaatst hierbij wel de kanttekening dat onder de huidige inburgeringswet de wettelijke taken van de gemeente op dit terrein zeer beperkt zijn. De statushouder is op dit moment zelf verantwoordelijk voor het vinden en volgen van passend taalonderwijs. Onder de nieuwe inburgeringswet verandert dit echter. De gemeente wordt dan verantwoordelijk voor het aanbod van het taalonderwijs aan de statushouders.

Huisvesting

Conclusie:

De uitvoering van het huisvestingsbeleid is effectief en de doelen van dit beleid zijn specifiek en meetbaar geformuleerd.

Toelichting:

De gemeente heeft voor haar huisvestingsbeleid specifieke en meetbare doelen geformuleerd (in de vorm van prestatieafspraken met de woningbouwcorporatie Woonstede). De gemeente betreft de relevante partijen (Woonstede, Vluchtelingenwerk en Lindenhout) bij de uitvoering van haar huisvestingsbeleid voor statushouders. De samenwerkende partners zijn tevreden over de opzet en invulling van de huidige overlegstructuur. De Rekenkamercommissie stelt in haar onderzoek vast dat de gemeente met de uitvoering van haar huisvestingsbeleid voor statushouders voldoet aan de wettelijke taakstelling en constateert dat het beleid rechtmatig is (het voldoet aan de landelijke kaders). Ten slotte komen uit de gesprekken met de statushouders en Werkkracht naar voren dat de statushouders over het algemeen tevreden zijn met (de kwaliteit van) de hen aangeboden woning.

Arbeidsparticipatie

Conclusie effectiviteit beleid:

De Rekenkamercommissie kan de effectiviteit van het gemeentelijk arbeidsmarktparticipatiebeleid niet goed beoordelen, omdat de gemeente geen specifieke en meetbare doelen op dit vlak heeft geformuleerd én de gemeente en Werkkracht de integratie van de statushouder op de arbeidsmarkt momenteel niet nauwgezet monitoren.

Toelichting:

De gemeente heeft voor de arbeidsmarktparticipatie van de statushouders geen specifiek beleid ontwikkeld. De statushouders vallen onder het reguliere re-integratiebeleid van de gemeente. De gemeente heeft op het vlak van de arbeidsmarktparticipatie van statushouders dan ook geen specifieke en meetbare doelen geformuleerd. Zo zijn in het actieplan geen cijfermatig doelen gesteld. Uit dit onderzoek blijkt dat het voor de respondenten/de gemeente lastig is om exacte, cijfermatige doelen te stellen, omdat de gemeente namelijk aan de voorkant niet precies weet hoeveel statushouders er per jaar aan haar worden toegewezen en wat het participatieniveau van deze statushouders is.

Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat Werkkracht diverse maatwerktrajecten aan statushouders aanbiedt, maar dat de organisatie de effectiviteit van deze maatwerktrajecten vanwege een nog niet volledig functionerend registratiesysteem en een gebrek aan monitoring niet kan vaststellen.

Conclusie uitvoering beleid:

De uitvoering van het gemeentelijk arbeidsmarktparticipatiebeleid stemt in de praktijk niet geheel overeen met het algemene arbeidsmarktparticipatiebeleid van de gemeente. Alhoewel de statushouders tevreden zijn over het ondersteuningsaanbod vanuit Werkkracht kan de uitvoering van het beleid volgens de Rekenkamercommissie nog wel op enkele punten worden verbeterd.

Toelichting:

Uit de gevoerde interviews en de documentanalyse van dit onderzoek blijkt dat de gemeente geen integraal beleid voor de integratie van statushouders heeft geformuleerd/ontwikkeld en niet langer, zoals in het verleden, een doelgroepenbeleid voert. Zij heeft dan ook geen arbeidsmarktparticipatiebeleid speciaal voor de doelgroep statushouders ontwikkeld. De organisatie Werkkracht stemt de uitvoering van het gemeentelijk beleid echter wel apart af op deze doelgroep. De organisatie heeft voor de

arbeidsmarktintegratie van de statushouders namelijk andere, extra maatregelen ontwikkeld dan voor de reguliere groepen die onder de Participatiewet vallen (denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanbieden van taalcurricula aan en taalstages voor statushouders).

Dit onderzoek toont aan dat de gemeente alle relevante organisaties (Vluchtelingenwerk, werkgevers etc.) betreft bij de uitvoering van haar arbeidsmarktparticipatiebeleid, maar dat de met deze partners gemaakte afspraken niet altijd beredeneerd zijn afgestemd op de uit te voeren activiteiten. Daarnaast is er bij de uitvoering van het beleid niet altijd sprake van een goede afstemming tussen de gemeente en betrokken externe organisaties. VluchtelingenWerk, de afdeling inkomen en Werkkracht voeren namelijk alle drie afzonderlijk een intakegesprek met de statushouder en de informatie-uitwisseling tussen deze organisaties is beperkt. Ten slotte worden knelpunten in de uitvoering niet altijd inzichtelijk gemaakt en/of leiden niet altijd tot bijstelling in de uitvoering of aanpassing van het beleid.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de statushouders tevreden zijn over de ondersteuning die zij ontvangen van Werkkracht.

Vorbereiding nieuwe inburgeringswet

Conclusie:

De gemeente is nog niet volledig voorbereid op de invoering van de nieuwe inburgeringswet.

Toelichting:

De gemeente Ede heeft ter voorbereiding van de nieuwe inburgeringswet het kernteam *Veranderopgave inburgering* in het leven geroepen. Onder leiding van dit team zijn in het begin van 2018 drie werkgroepen met de voorbereiding van de nieuwe wet van start gegaan. Vertegenwoordigers van de samenwerkende partners van de gemeente, die in deze werkgroepen zitting hebben, zijn echter teleurgesteld over de voortgang van de voorbereidende werkzaamheden. Zij vinden dat de gemeente bij de voorbereiding op de invoering van de nieuwe inburgeringswet meer de regie moet pakken.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de looptijd van het actieplan voor de integratie van de statushouders in de Edese samenleving is verstreken. Het plan is dus niet langer actueel.

Volgens de Rekenkamercommissie is het van belang dat de gemeente zich goed op de implementatie van deze nieuwe wet voorbereidt, omdat zij onder de nieuwe wet ook verantwoordelijk is voor het taalaanbod aan de statushouders. Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat de gemeente en haar maatschappelijke partners momenteel geen goed zicht hebben op de kwaliteit van de verschillende taalaanbieders in Ede en de taalontwikkeling van de statushouders (alleen de taalaanbieder registreert momenteel de taalontwikkeling van de statushouder).

Verder blijkt uit dit onderzoek onder meer dat:

- er momenteel geen sprake is van een centraal en structureel overleg tussen de samenwerkingspartners op het gebied van taalonderwijs;
- er enkele knelpunten zijn bij de uitvoering van het taalonderwijs;
- volgens geïnterviewde Syrische statushouders het aanbod van taalonderwijs voor hoger opgeleiden in de gemeente Ede en nabije omgeving beperkt is.

Informatievoorziening raad

Conclusie:

De gemeenteraad kon in de onderzoeksperiode gedeeltelijk zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien het integratiebeleid voor de Edese statushouders, en de uitvoering hiervan, invullen.

Toelichting:

De gemeenteraad is met name goed en tijdig geïnformeerd over de voortgang rondom de huisvesting van statushouders. Volgens de Rekenkamercommissie kon de raad voor dit thema zijn controlerende rol uitvoeren. Dit geldt echter niet voor de voortgang van de uitvoering van het arbeidsmarktparticipatiebeleid voor statushouders. Zo is de informatie, die de raad over dit thema van het college heeft ontvangen, niet toegespitst op de doelgroep statushouders (denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie over de instroom van statushouders in de bijstandsuitkering en de uitstroom uit deze uitkering naar betaald werk). Verder blijkt uit dit onderzoek dat in de programmabegrotingen en -rekeningen van 2014 t/m 2019 in beperkte mate informatie is opgenomen over de voortgang van de integratie van statushouders in Ede.

Uit het gevoerde groepsgesprek met de raadsleden en fractievolgers op 6 februari 2020 komt naar voren dat zij gecharmeerd zijn van de opzet en inhoud van de factsheet *Statushouders in de gemeente Ede* uit 2019 en dat zij het wenselijk vinden dat de raad tijdig en periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang van de integratie van statushouders in Ede.

3.2 Aanbevelingen

Aanbeveling:

Raad en college: stel tijdig een integraal beleidskader op dat voldoet aan de nieuwe inburgeringswet

Toelichting:

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad en het college aan om tijdig, dus ruim voor de invoering van de nieuwe inburgeringswet (naar verwachting per 1 januari 2022), een nieuw, integraal beleidskader voor de integratie van statushouders in de Edese samenleving op te stellen.

In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgt de gemeente de regie over de inburgering. De wetgever verwacht van de gemeente dat zij bij het uitvoeren van deze regierol en haar integratiebeleid ook de verbinding maakt met andere beleidsterreinen (denk hierbij in het bijzonder aan het arbeidsmarktparticipatiebeleid).

Het nieuwe beleidskader dient te voldoen aan de nieuwe wettelijke eisen en taken die de gemeente onder het nieuwe inburgeringsstelsel krijgt. Zo is de gemeente straks verantwoordelijk voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod voor statushouders en moet zij bij signalen van misstanden handelen. Verder moet de gemeente onder het nieuwe stelsel de voortgang van de integratie van de statushouder bewaken.

Volgens de Rekenkamercommissie is het verder van belang dat in dit nieuwe beleidskader specifieke en meetbare doelen voor de integratie van statushouders zijn opgenomen (in ieder geval voor de thema's arbeidsmarktparticipatie, huisvesting en taalonderwijs), zodat de gemeente voortaan de effectiviteit van haar integratiebeleid kan meten.

Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat de respondenten het lastig vinden om specifieke en meetbare doelen op te stellen voor de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Volgens de Rekenkamercommissie kan de gemeente echter op basis van historische gegevens en ervaring wel een indicatie geven van het participatieniveau van de statushouders. Dit geldt ook voor het aantal beoogde trainingen en de effecten van deze trainingen (bijvoorbeeld op uitstroom naar werk). Op deze manier wordt het beleid volgens de commissie beter toetsbaar.

Volgens de Rekenkamercommissie moet uit het nieuwe beleidskader tevens zijn op te maken welke (beleids)instrumenten de gemeente inzet om haar doelen te bereiken en hoe deze bijdragen aan de effectiviteit van het beleid. Verder beveelt zij de raad en college aan om bij het opstellen van het beleidskader alle maatschappelijke, relevante partners te betrekken.

Aanbeveling:

College: verbeter de uitvoeringsorganisatie en de uitvoering van het integratiebeleid voor statushouders (de thema's arbeidsmarktparticipatie en taalonderwijs)

Toelichting:

De Rekenkamercommissie beveelt het college ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie van het (toekomstige) arbeidsmarktparticipatie- en taalonderwijsbeleid voor statushouders aan om:

- te zorgen voor een gestructureerde samenwerking tussen de gemeente en de bij de uitvoering van het beleid betrokken partijen;
- de regie te nemen tot een periodiek overleg met deze partijen;
- nu reeds na te gaan of het huidige taalaanbod in Ede, ook voor de hoger opgeleide statushouder, voldoet.

Volgens de Rekenkamercommissie neemt het belang van een goede samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen en tussen de gemeente en haar verschillende maatschappelijke partners onder het nieuwe inburgeringsstelsel alleen maar toe. De wetgever verwacht onder het nieuwe stelsel namelijk van de gemeente dat zij bij de uitvoering van haar integratiebeleid de verbinding zoekt met andere beleidsterreinen (integraliteit van beleid). Zie ook de toelichting op de voorgaande aanbeveling.

De Rekenkamercommissie ziet ten aanzien van de uitvoering van het integratiebeleid de volgende verbeterpunten:

- zorg voor een integrale intake voor de statushouders en zorg dat de partijen die betrokken zijn bij deze intake (Werkkracht, de afdeling Inkomen en Vluchtelingenwerk) hierover onderling informatie uitwisselen;
- zorg dat knelpunten in de uitvoering van het integratiebeleid inzichtelijk zijn, zodat de uitvoering, of zo nodig het beleid zelf, kan worden bijgesteld;
- versterk de monitoring van en de rapportage over de integratie van statushouders op de arbeidsmarkt. Zorg er hierbij voor dat de informatievoorziening van Werkkracht aan de gemeente op orde is, zodat de effectiviteit van de uitvoering van het beleid gemeten kan worden en monitoringsgegevens gebruikt kunnen worden voor beleidsaanpassing en de periodieke -evaluatie;
- zorg dat de uitvoering van het beleid overeenstemt met het vast te stellen beleidskader.

Aanbeveling:

College: Zorg dat de gemeenteraad voortaan tijdig en volledig over de uitvoering van het integratiebeleid voor statushouders wordt geïnformeerd.

Toelichting:

Volgens de Rekenkamercommissie moet het college de gemeenteraad tenminste over de onderstaande zaken informeren:

- het aanbod aan voorzieningen en de getroffen maatregelen voor de integratie van statushouders;
- de (voortgang van de) realisatie van de doelen en effecten van het integratiebeleid;
- de inzet van de hiermee gemoeide financiële middelen.

De Rekenkamercommissie beveelt het college daarnaast aan om de factsheet en de werkconferenties als informatiekanalen te blijven gebruiken en om te overwegen om op dit beleidsterrein aan een benchmark deel te nemen.

4 Reactie college B en W

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapport 'Integratie statushouders in Ede' van 19 oktober 2020. In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de aanbevelingen in dit rapport.

Het rapport geeft een beeld over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van statushouders in de gemeente Ede tussen 2013 en 2019. In die periode is de gemeente op afstand van de inburgering komen te staan en is dit een verantwoordelijkheid geworden van de statushouder zelf. De gemeente is in 2016 weer nadrukkelijker in beeld gekomen na de enorme toestroom van statushouders naar de EU en Nederland. Het college heeft hierop aanvullende maatregelen getroffen welke zijn verwoord in het Actieplan statushouders 2017 tot en met 2019. In 2018 werd duidelijk dat er een wetswijziging en een 'stelselherziening' rond inburgering nodig is om te bewerkstelligen dat meer statushouders hun inburgering afronden binnen de termijn en de eisen die hiervoor gesteld zijn. Vanaf 2018 zijn wij de gesprekken aangegaan met 'alle' maatschappelijke organisaties die te maken hebben met vluchtelingen om zo meer inzicht in de wensen van die organisaties en de doelgroep te krijgen. Deze informatie nemen wij mee bij de implementatie van de nieuwe wet die op 1 juli 2021 ingaat.

De contouren van de wet, het financiële kader en het kader van de uitvoering, zijn rond de zomervakantie dit jaar in grote lijnen helder geworden. Aan de uitwerking in lagere regelgeving (AVG/privacy bijv.) wordt op dit moment nog intensief gewerkt bij het ministerie. Eerder werd al aangegeven dat de beleidsruimte in de nieuwe wet voor gemeenten beperkt is.

Wij gaan hierna in op de hoofdlijnen in de adviezen die aan ons college zijn gericht.

Raad en college: stel tijdig een integraal beleidskader op dat voldoet aan de nieuwe inburgeringswet.

Bij de introductie van de nieuwe Wet Inburgering heeft de minister aangegeven dat de beleidsruimte voor gemeenten beperkt zal zijn. Hierbij werd ook vermeld dat er begin 2021 een (mogelijk) fors aantal Algemene Maatregelen van Bestuur zullen worden vrijgegeven. Deze lagere regelgeving moet door de gemeente worden uitgevoerd. Aanvullend daarop kunnen gemeenten beleidsruimte invullen, bijvoorbeeld op het snijvlak tussen inburgeraars onder de oude en de inburgeraars onder de nieuwe wet of bijvoorbeeld in de verbinding richting de andere beleidsthema's / leefgebieden maar ook op het gebied van boetes en maatregelen. Zodra er meer concreet is over de beleidsruimte (vermoedelijk februari/maart) komen wij bij u terug met een concreet stappenplan voor de verdere uitwerking.

Het spreekt voor zich dat de eerder verkregen informatie van maatschappelijke organisaties, ketenpartners én statushouders hierbij wordt betrokken.

College: verbeter de uitvoeringsorganisatie en de uitvoering van het integratiebeleid voor statushouders (de thema's arbeidsmarktparticipatie en taalonderwijs).

Dit advies nemen wij over. Vanaf 2018 hebben wij de contacten geïntensiveerd met onze ketenpartners in het onderwijs, afdelingen inkomen, schulddienstverlening en WMO, met Vluchtelingenwerk Oost Nederland, met Werkkracht, enz. Gezamenlijk bespreken we de werkprocessen, verbetermogelijkheden, monitoring, enz. Met hen als partner, ontwikkelen we samen de brede intake, in de breedte die de nieuwe Wet Inburgering bedoelt. We dienen echter ook rekening te houden met de lagere regelgeving die hieromtrent nog komt. Dat is een fluïde proces waarin we de beleidsvaststelling het liefst in een keer zo integraal mogelijk doen.

College: Zorg dat de gemeenteraad voortaan tijdig en volledig over de uitvoering van het integratiebeleid voor statushouders wordt geïnformeerd.

We hebben in 2018 bij de gemeenteraad opgehaald welke informatiebehoefte er precies is bij de gemeenteraadsleden. Met die informatie zijn we in 2019 bij de gemeenteraad teruggekomen en hebben we de factsheet geïntroduceerd. Hierin hebben wij veel lokale gegevens kunnen opnemen die een beeld geven van de Edese situatie. We hebben eerder aangegeven het instrument factsheet te willen blijven hanteren en aan te vullen met nieuwe relevante informatie over de monitoring op inburgeringstrajecten binnen de nWI. In het uitkeringsstelsel dat we bij de afdeling inkomen gebruiken willen we de module inburgering toevoegen. Zo kunnen we enerzijds beter procesregie voeren op al die individuele inburgertrajecten, maar ook meer informatie en gegevens genereren om de stand van zaken op het gebied van inburgering binnen de gemeente te kunnen volgen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

drs. R.F. Groen MPA mr. L.J. Verhulst
secretaris burgemeester

5 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport. De Rekenkamercommissie maakt uit deze reactie op dat het college de aanbevelingen van de commissie ondersteunt c.q. overneemt.

Het college B en W merkt in zijn reactie op dat de beleidsruimte voor de gemeenten bij de nieuwe inburgeringswet naar verwachting beperkt is en dat het waarschijnlijk in februari of maart 2021, zodra er meer duidelijkheid is over deze beleidsruimte, komt met een stappenplan. De commissie is verheugd om te horen dat het college in verband met de invoering van de nieuwe inburgeringswet op korte termijn met een concreet stappenplan komt. Zij merkt hierbij wel op dat een beperkte beleidsruimte het opstellen van een gedegen en integraal beleidskader niet in de weg hoeft te staan.

Verder is de commissie verheugd om in de reactie van het college te lezen dat het, net als de commissie, van mening is dat de uitvoeringsorganisatie en de uitvoering van het integratiebeleid voor statushouders kan worden verbeterd en dat het samen met haar maatschappelijke partners werkt aan een brede intake voor statushouders.

In dit nawoord vraagt de commissie uw raad en college nogmaals uw aandacht voor de (integrale) informatievoorziening over dit belangrijke beleidsthema. Volgens de commissie is het wenselijk dat het college de raad tenminste informeert over het aanbod van de getroffen integratievoorzieningen en -maatregelen voor statushouders, (de voortgang van de) realisatie van de beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten van het integratiebeleid en de hiermee gemoeide financiële middelen. Deze informatie is immers onontbeerlijk voor een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol van uw raad.

Nota van Bevindingen

1 Integratie statushouders: betrokken partijen en proces

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de partijen die in Ede betrokken zijn bij (de uitvoering van) het integratiebeleid en het integratieproces van de statushouders. Het doel van dit hoofdstuk is het bieden van een overzicht. Er zijn geen onderzoeksvragen of normen aan deze onderwerpen gekoppeld.

1.1 Betrokken partijen

Er zijn diverse partijen betrokken bij het integratiebeleid in de gemeente Ede. Het betreffen zowel gemeentelijke afdelingen, lokale uitvoeringspartijen, maatschappelijke initiatieven als vrijwilligersorganisaties. Zie hieronder tabel 1.

Tabel 1. Partijen betrokken bij de integratie van statushouders in Ede

Partij	Rol
De gemeente Ede	Beleidsontwikkeling en verstrekken van subsidies. De afdeling Inkomen verstrekt een uitkering aan statushouders.
Werkkracht	Toeleiding naar de arbeidsmarkt, door middel van trainingen, matching, voorlichting voor werkgevers e.d.
VluchtelingenWerk	Eerste intake, maatschappelijke begeleiding en aanspreekpunt voor statushouders. De organisatie zet veel vrijwilligers in die statushouders ondersteunen en de organisatie biedt ook taalmaatjes en -coaches aan.
Woonstede	Partij die het overgrote deel van de Edese statushouders huisvest.
CVVE	CVVE is een vrijwilligersorganisatie, die diverse activiteiten uitvoert voor statushouders (zoals taalmaatjes e.d.). CVVE is onderdeel van Netwerk Dien je Stad (Stichting TijdVoorActie).
DUO / Onderwijsinstellingen	Voor taalonderwijs en inburgering krijgen statushouders een lening van DUO. Onder de huidige wet zijn zij zelf verantwoordelijk voor het inkopen van een taal- en inburgering traject en dienen dus ook zelf bij onderwijsinstellingen aan te kloppen.
ISK	Voor speciale doelgroepen zijn er klassen zoals de Internationale Schakelklas, waarin 12 tot 18-jarigen speciaal onderwijs krijgen, voordat zij het reguliere onderwijs kunnen instromen

Verder is er in en rond de gemeente Ede een (zeer) breed aanbod van diensten, projecten en programma's gericht op de integratie van statushouders, zoals:

- *Buurthuizen*: buurthuizen bieden taalmaatjes en andere activiteiten voor onder andere statushouders aan;
- *Waar Onderwijs Werkt (WOW)*: een programma gericht op werk en participatie door middel van praktijkgericht leren;
- *EVA*: de entreeopleiding voor anderstaligen;
- *Taalondersteuning Open Hof*: ondersteuning van in de wijk Veldhuizen/ Kernhem wonende statushouders in het oefenen in het spreken van de Nederlandse taal;
- *Thuis in Zuid*: Thuis in Zuid is een laagdrempelige inloop voor bewoners van de hoogbouwflats in Ede-Zuid. Dit is voor alle mensen in Ede-Zuid, dus ook voor statushouders;
- *Connect Us*: Connect Us organiseert wekelijks een gezellige avond en sportactiviteiten voor jonge statushouders;
- *The Girl Movement*: The Girl Movement wil meiden en jonge vrouwen (11-25 jaar) met een vluchtelingachtergrond stimuleren om succesvol te participeren in de Edese samenleving;
- *GastenContact*: GastenContact heeft als doel het welzijn van statushouders te bevorderen. Zij organiseren onder andere vrouwenmorgens, kinderactiviteiten,

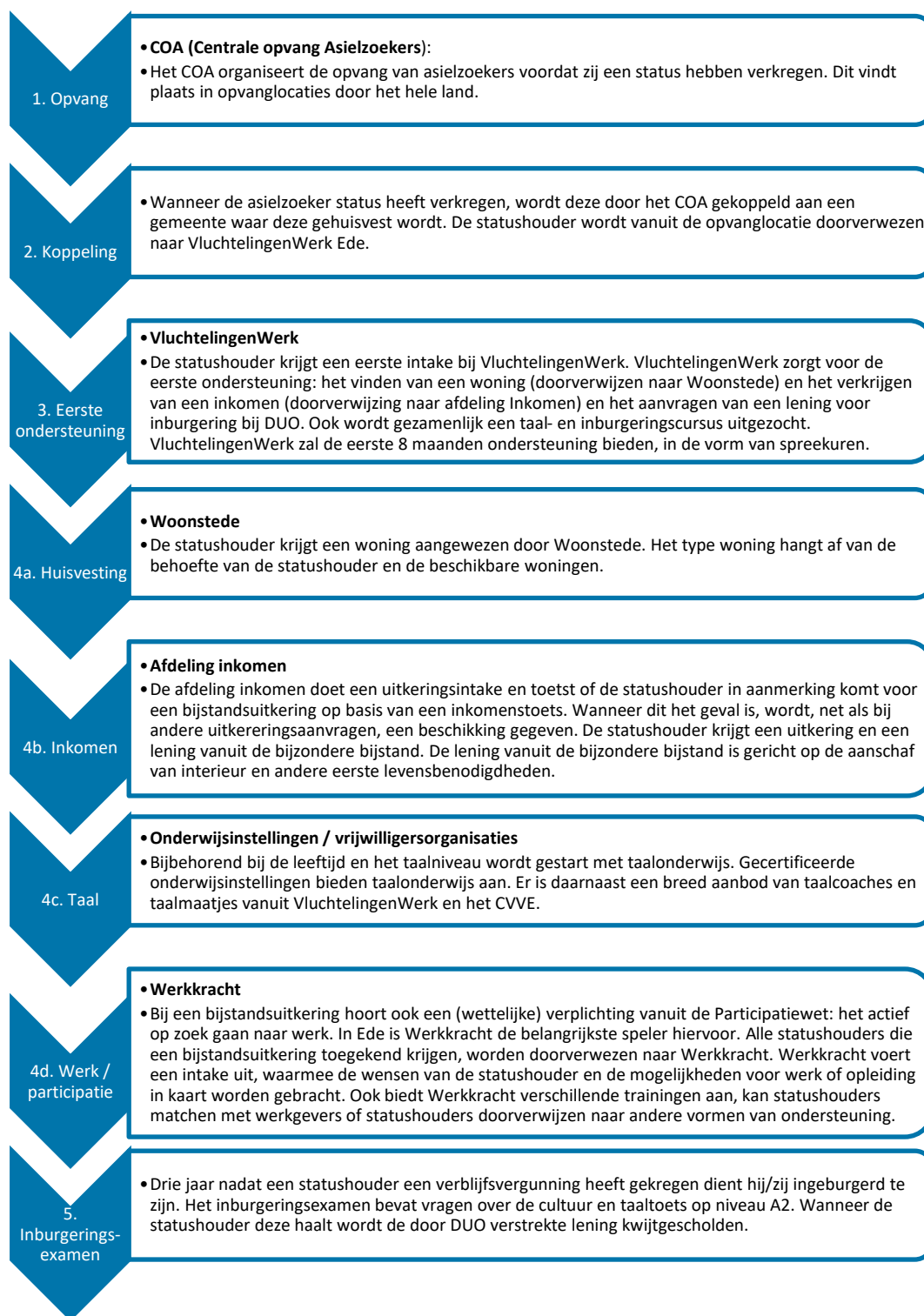
maatjesproject (samen met CVVE/VluchtelingenWerk) en werkmiddagen. Daarnaast bieden ze ondersteuning bij stageplekken;

- *Meet-Inn*: inloopcentrum waar mensen vijf dagen per week binnen kunnen lopen voor een praatje, het nieuws van de dag, een kop koffie, een vraag – of even helemaal niks. Ook worden verschillende activiteiten georganiseerd, zoals taalgroepen voor vrouwen;
- *Malkander*: Malkander ondersteunt en faciliteert initiatieven en netwerken, legt verbindingen tussen mensen en organisaties en bevordert een klimaat waarin mensen tot hun recht komen. Doel is dat iedereen in deze samenleving zo veel mogelijk participeert en een bijdrage levert, waarbij mensen zich voldoende gesteund weten. Dit is voor alle mensen in Ede, dus ook voor statushouders;
- *COOK*: Culturele Ontmoeting en Ontdekking via de Keuken; het is een groep buitenlandse vrouwen die wekelijks samenkomt om naast recepten ook andere wetenswaardigheden uit te wisselen, terwijl intussen het Nederlands wordt geoefend met behulp van enkele Nederlandse vrijwilligers.

1.2 Proces

In figuur 1 wordt het proces dat statushouders doorlopen geschetst. Dit betreft een schets op hoofdlijnen met de belangrijkste stappen en organisaties; de uiteindelijke route naar integratie zal voor elke statushouder verschillen.

Figuur 1. Proces van statushouders in gemeente Ede



2 Landelijke kaders

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de landelijke kaders van het Rijk ten aanzien van de integratie van statushouders. Vervolgens wordt er ingegaan op de nieuwe Wet inburgering 2021. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord¹⁰:

1. Welke wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders heeft het Rijk ten aanzien van de integratie van nieuwkomers, inclusief de statushouders, geformuleerd voor gemeenten, in het bijzonder op het vlak van huisvesting, taalverwerving en arbeidsparticipatie?
2. Welke wetwijzigingen zijn tussen 2013 en 2019 doorgevoerd die van invloed zijn op het re-integratiebeleid (bijvoorbeeld de Wet Taaleis Participatiewet per 1-1-2016)?

2.1 Landelijk kaders

2.1.1 Wet Inburgering 2013 (Wi2013)

In 2013 is de huidige Wet Inburgering in werking getreden, die een aantal wijzigingen kent ten opzichte van de wet daarvoor. Onder de oude wet uit 2007 waren gemeenten verantwoordelijk voor de inburgering van statushouders¹¹. Dit hield in dat gemeenten verplicht waren om statushouders een inburgeringscursus aan te bieden en dat zij verantwoordelijk waren voor de inkoop van het taalonderwijs voor statushouders. Vanaf 2013 veranderde dit: *'een ieder die zich duurzaam in Nederland vestigt, heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in de Nederlandse samenleving'*.¹²

De inburgeringsplichtige werd daarmee vanaf 2013 zelf verantwoordelijk voor de selectie, inkoop en deelname aan het taalonderwijs en de inburgeringscursus. De handhaving van de inburgering werd verschoven van gemeenten naar het Rijk.

Het inburgeringsbeleid van 2013 heeft als doel dat nieuwkomers de Nederlandse taal leren, dat zij kennismaken met de Nederlandse samenleving en dat zij aan die samenleving kunnen deelnemen¹³. Het beleid steunt hierbij op de volgende drie pijlers en bijbehorende uitgangspunten¹⁴:

- eigen verantwoordelijkheid: de inburgeraar is goed in staat zijn eigen weg te vinden in het stelsel en zelfstandig te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet;
- consumentenmarkt voor inburgeringscursussen: wanneer inburgeraars op een vrije consumentenmarkt zelf een inburgeringscursus inkopen, worden de cursusinstellingen geprikkeld om een passend aanbod en een goede prijs-kwaliteitsverhouding aan de inburgeraars te bieden;
- resultaatverplichting ondersteund met sancties: de resultaatsverplichting en het bijbehorende sanctie-instrumentarium stimuleren inburgeraars om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

¹⁰ Dit zijn beschrijvende onderzoeksvragen en hebben daarom geen bijbehorende normen.

¹¹ Bron: Algemene Rekenkamer (2017). Inburgering: eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.

¹² Bron: BZK (2011a). Integratiebeleid; Aanbieding visie op integratie. Nota "Integratie, binding en burgerschap" d.d. 16 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, nr. 1. Den Haag.

¹³ Bron: SZW (2016d). Integratiebeleid. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 11 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 8124, nr. 161. Den Haag.

¹⁴ Bron: Memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet Inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. TK 330863, nr. 3.

Inburgeringsplicht

De inburgeraar moet bij het inburgeringsexamen aan de volgende eisen voldoen¹⁵:

- spreken, schrijven, lezen en begrijpen van de Nederlandse taal op niveau A2;
- een positieve beoordeling voor het examen “Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt” (ONA);
- slagen voor het examen “kennis van de Nederlandse Maatschappij” (KNM);
- asielzoekers die Nederland binnen zijn gekomen na 1 oktober 2017 moeten binnen één jaar na vestiging in hun gemeente, het participatieverklaringstraject volgen.

De standaardtermijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen is drie jaar. Deze termijn vangt aan vanaf het moment dat aan de persoon kenbaar wordt gemaakt dat hij/zij een verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd krijgt.¹⁶ Analfabeten krijgen een verlenging van de inburgeringstermijn van maximaal twee jaar. Inburgeraars met onvoldoende leervermogen kunnen na aantoonbare inspanning volledig worden vrijgesteld voor de inburgeringsplicht.

Om in de bekostiging van de inburgering te voorzien, kunnen inburgeraars een lening afsluiten van maximaal €10.000 bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Indien statushouders binnen de gestelde termijn slagen voor het examen wordt de lening kwijtscholden. Gezinsmigranten komen niet in aanmerking voor kwijtschelding.

DUO is als primaire uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen, de organisatie van de inburgeringsexamens, de uitvoering van het leenstelsel, de handhaving van de inburgeringsplicht en het beheer van het informatiesysteem inburgering (ISI). Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de voorbereiding op de inburgering.

2.1.2 Huisvesting

Gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 verplicht om statushouders te huisvesten.¹⁷ Elk half jaar wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bepaald hoeveel statushouders een gemeente moet huisvesten. Dit gebeurt op basis van de landelijke instroom van asielzoekers en de grootte van de gemeente. Na de koppeling heeft de gemeente 10 weken de tijd om de huisvesting en twee weken om de verhuizing te laten plaatsvinden.

Naast het Ministerie van BZK heeft het COA hierin een belangrijke rol. Het COA draagt zorg voor het zoeken naar een match tussen de statushouder en de gemeente.¹⁸ De provincie heeft een toezichthoudende rol bij de uitvoering van deze taak door gemeenten.

¹⁵ De inhoud van het inburgeringsexamen is beschreven op <https://www.inburgeren.nl/examen-doen/>

¹⁶ Bron: Wet inburgering 2013, artikel 3.

¹⁷ Burgemeester en wethouders dragen zorg voor het huisvesten van statushouders in de gemeente overeenkomstig voor de gemeente geldende taakstelling (artikel 28 Huisvestingswet)

¹⁸ De regiovoerders van het COA koppelen vergunninghouders aan gemeenten. Bij de koppeling houdt het COA rekening met zaken die de integratie kunnen bevorderen. Een kansrijke koppeling start met het ‘screeningsgesprek’ op de opvanglocaties van het COA. Hierbij wordt gekeken naar ‘harde plaatsingscriteria’: eerstegraadsfamilie in Nederland, gezinshereniging, medische behandeling en een arbeidscontract of inschrijving bij een onderwijsinstelling. Daarnaast wordt aandacht besteed aan ‘zachte plaatsingscriteria’: werkervaring, gevolgde opleidingen, aanwezigheid van een (sociaal) netwerk in Nederland en ambities voor de toekomst. Zie: <https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten/vroege-integratie-en-participatie>

2.1.3 Maatschappelijke begeleiding

Vanaf 1 oktober 2017 is de maatschappelijke begeleiding van statushouders onderdeel geworden van de Wet Inburgering.¹⁹ Het Rijk heeft de gemeenten verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Deze maatschappelijke begeleiding heeft betrekking op onder andere het regelen van de basisvoorzieningen werk, wonen en inkomen, hulp bij het starten van inburgeren en begeleiding gericht op integratie.

Doel is om de statushouder te begeleiden tot een volwaardig lid van de gemeenschap, waarbij betaald werk centraal staat. Gemeenten krijgen van het Rijk voor de uitvoering een bedrag van €2.370 per inburgeringsplichtige statushouder van 18 jaar en ouder.

2.1.4 Participatieverklaring

Vanaf 1 oktober 2017 zijn gemeenten verplicht om aan alle inburgeringsplichtigen een participatieverklaringstraject aan te bieden.²⁰ In dit traject maken de inburgeraars kennis met de rechten, plichten en kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Van een nieuwkomer wordt verwacht dat hij/zij de participatieverklaring ondertekent.

Als onderdeel van het inburgeringsexamen moeten alle nieuwkomers na vestiging in een gemeente het traject rond de participatieverklaring in één jaar hebben afgerond. Indien de statushouder de participatieverklaring niet binnen één jaar tekent, kan hij/zij geen aanspraak meer maken op een lening van DUO en kan hij/zij een bestuurlijke boete van maximaal € 340 per jaar krijgen.²¹

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van het traject rond de participatieverklaring en kan dit zelf uitvoeren of het uitbesteden aan een andere gemeente, een maatschappelijke organisatie of een andere instelling.

2.1.5 Participatiewet

Via de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van bijstandsgerechtigden. De Participatiewet biedt inkomensondersteuning voor iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en niet in zijn of haar onderhoud kan voorzien. Statushouders die in een gemeente wonen, kunnen een aanvraag indienen voor een bijstandsuitkering. Gemeenten ondersteunen statushouders bij de toeleiding naar werk. Statushouders zijn - net als andere personen die een bijstandsuitkering krijgen - verplicht om hieraan mee te werken.²²

Wet Taaleis

Op 1 januari 2016 werd de Wet Taaleis in de Participatiewet ingevoerd. De Taaleis in de Participatiewet is een nadere uitwerking van een afspraak uit het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' om de activerende werking van de bijstand te versterken en heeft als doel om de kansen van bijstandsgerechtigden op participatie op de arbeidsmarkt te vergroten.²³ De Taaleis vereist dat bijstandsgerechtigden een basiskennis hebben van de

¹⁹ Bron: Wet Inburgering, artikel 18. via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/2017-10-01/1/>

²⁰ Bron: Wet Inburgering, artikel 7a. via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/2017-10-01/1/>

²¹ Bron: Wet Inburgering, artikel 16 en 34. via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/2020-01-01>

²² Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>

²³ Bron: Memorie van Toelichting, Wijziging van de Wet Werk en Bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Taaleis in Participatiewet WWB), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014.

Nederlandse taal op referentieniveau 1F. Dat is niveau basisschool groep acht en vergelijkbaar met taalniveau A2 uit het Raamwerk NT2 voor anderstaligen. Voor inburgeringsplichtigen geldt dat zij op grond van de Wet inburgering een verplichting hebben om de Nederlandse taal machtig te worden. Indien de inburgeringsplichtige gestart is met een leertraject (wat hieronder wordt verstaan is gemeentelijke beoordelingsvrijheid) om het inburgeringsexamen te behalen, kan dit worden beschouwd als 'voldoende inspanning' van de kant van de bijstandsgerechtigde. De inburgeringsplichtige krijgt dus niet te maken met twee verschillende trajecten.

2.2 Nieuwe Wet inburgering

2.2.1 Aanleiding voor nieuwe inburgeringswet

Diverse onderzoeken laten zien dat de huidige Wet Inburgering niet voldoet: inburgeraars doen te lang over hun inburgering en het stelsel prikkelt niet om de Nederlandse taal op het hoogst mogelijke niveau te leren.²⁴ De wet en het stelsel zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten die in de praktijk niet, of maar ten dele, realistisch blijken te zijn. Een aantal tekortkomingen die uit de onderzoeken naar voren zijn gekomen:

- Het inburgeringsstelsel staat op zichzelf en mist samenhang. Inburgering en participatie van personen met een migratieachtergrond in de samenleving en op de arbeidsmarkt zijn losgekoppeld van elkaar.
- Eigen verantwoordelijkheid is voor een grote groep inburgeraars niet realistisch. Voor deze groep is het onduidelijk hoe het stelsel precies werkt, waar welke informatie te vinden is en welke cursusaanbieder het beste past bij de eigen behoefte en het eigen niveau.
- Er is voldoende aanbod aan taalcursussen, maar dit aanbod is niet altijd passend bij de behoefte van de inburgeraar. Bovendien veronderstelt het stelsel dat inburgeraars kritische en vaardige consumenten zijn en de taalaanbieder scherp houdt op de te leveren kwaliteit. De realiteit is dat een groot deel van de inburgeraars in beperkte mate kwaliteitsverschillen in het aanbod kan onderscheiden en hierdoor wordt de aanbieder onvoldoende geprikkeld om een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren.

2.2.2 Wijzigingen

In juli 2018 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten om het inburgeringsstelsel anders vorm te geven. De hiertoe ingerichte nieuwe Wet inburgering gaat naar verwachting in op 1 januari 2022.²⁵ Dit nieuwe inburgeringsstelsel stelt hogere eisen aan de statushouders en het stelsel zorgt voor een veranderende rol van de gemeente. De statushouder blijft onder het nieuwe stelsel de verplichting houden om in te burgeren en te participeren in de maatschappij. De gemeente krijgt de regie op het traject van de statushouder om op een goede manier te kunnen integreren en participeren.

²⁴ Deze en volgende opmerkingen zijn verzameld uit de volgende rapporten: VluchtelingenWerk Integratie Barometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering (april 2018); SER advies over arbeidsintegratie statushouders: Vluchtelingen en werk, een nieuwe tussenbalans (advies van 25 mei 2018, SER 2018/05); Algemene Rekenkamer: Inburgering, eerste resultaten van de Wet Inburgering 2013 (rapport van 24 januari 2017) WRR, Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten (policy brief 16 december 2015).

²⁵ Zie de brief van minister Koolmees aan de Tweede Kamer van 11 november 2020 over de stand van zaken van de voorbereiding van de nieuwe inburgeringswet..

Veranderingen in de nieuwe wet zijn onder andere²⁶:

- de gemeente krijgt weer regie op de inburgering: gemeenten kopen taallessen in en doen de statushouder een aanbod tot inburgering;
- statushouders krijgen bij de gemeente zo snel mogelijk een brede (dat wil zeggen zo compleet mogelijke) intake welke aansluit op de voorinburgering vanuit het AZC. De brede intake geeft inzicht in de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden op de verschillende leefgebieden van de statushouder;
- gemeenten maken voor alle statushouders een Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP): een door de gemeente opgesteld trajectplan gericht op het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage;
- statushouders moeten bij vestiging financieel ontzorgd worden;
- het leenstelsel wordt afgeschaft: statushouders hoeven geen lening meer af te sluiten voor het inburgeringstraject. Gemeenten financieren de inburgering;
- de taaleis gaat omhoog van niveau A2 naar niveau B1. Dit taalniveau is noodzakelijk om een goede startpositie te hebben op de arbeidsmarkt;
- er komen drie leerroutes met eigen leerdoelen: de onderwijsroute (gericht op het volgen van vervolgonderwijs), de reguliere route (gericht op het behalen van het inburgeringsexamen) en de Z-route (gericht op deelname aan de maatschappij).

Het nieuwe inburgeringsstelsel moet gemeenten in staat stellen om nieuwkomers zo snel mogelijk op het vereiste taalniveau en aan het werk te krijgen. De verwachting is dat gemeenten onder het nieuwe stelsel meer zicht krijgen op de vergunninghouders die in hun gemeente wonen en dat gemeenten beter kunnen inspelen op de mogelijkheden en belemmeringen van vergunninghouders met betrekking tot inburgering en participatie.

²⁶ Kamerbrief stand van zaken Veranderopgave Inburgering. 25 juni 2019.

3 Lokaal beleid in Ede

In dit hoofdstuk wordt het integratiebeleid van de gemeente Ede beschreven. De eerste paragraaf gaat overkoepelend in op het integratiebeleid. Vervolgens wordt het beleid op de drie thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie beschreven. Als laatste worden de doorontwikkelingen van het lokale beleid en de toe te passen wijzigingen ten aanzien van de nieuwe Wet inburgering 2021 weergegeven. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?
4. Heeft de gemeente bij de beleidsdoelen vermeld hoe zij deze wil bereiken (het doelbereik)?
5. Welke beleidstheorie is ontwikkeld om deze doelstellingen te halen?
6. Is het gemeentelijk beleid concreet en doelgericht en past het binnen de kaders van het Rijk?
7. Zijn er daarnaast relevante thema's ten aanzien van integratie van nieuwkomers die geen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk beleid?
8. Hoe anticipeert de gemeente op het in werking treden van de nieuwe Wet inburgering?

3.1 Overkoepelend integratiebeleid in Ede

Het integratiebeleid van statushouders is in Ede niet in een centraal beleidskader vastgelegd.²⁷ Integratie valt onder diverse beleidsterreinen van het sociaal en ruimtelijk domein. Op bestuurlijk niveau zijn de drie thema's van dit onderzoek bij twee verschillende wethouders belegd. De thema's huisvesting en integratie vallen onder de wethouder die verantwoordelijk is voor wonen, integratie en inclusie. Het thema arbeidsparticipatie valt onder de wethouder die verantwoordelijk is voor participatie/arbeidsmarkt en werk en inkomen.

De integratie van statushouders binnen de gemeente heeft betrekking op diverse leefgebieden: wonen, gezondheid, sociale basis en meedoen, inclusie en samenleven.²⁸ Statushouders moeten zich volgens de gemeente snel thuis voelen in Ede en zo snel mogelijk zelfstandig en maatschappelijk zelfredzaam zijn. De ambitie van de gemeente Ede is:

'.. dat deze nieuwe inwoners goed en snel inburgeren, integreren en participeren door middel van werk of onderwijs en opleiding. Dit vraagt om extra activiteiten en een integrale aanpak met wonen en werk. Er is samenwerking met maatschappelijke partners en werkgevers in afstemming met de arbeidsmarktregio FoodValley'²⁹

Ede kent geen doelgroepenbeleid: er zijn geen aparte regels voor statushouders. Indien er aparte activiteiten worden georganiseerd die specifiek voor bepaalde statushouders gelden, worden deze activiteiten zoveel mogelijk toegankelijk gemaakt voor alle Edenaren.

²⁷ Bron: Interview met de medewerkers van de gemeente Ede (november 2019)

²⁸ Bron: Rapport 'Beleid Vestigen, Inburgering en Participeren voor statushouders in Ede: een advies vanuit het maatschappelijk middenveld statushouders' (2019)

²⁹ Bron: Programmabegroting gemeente Ede 2018

Actieplan Integratie Statushouders Ede 2017-2019

Vanwege de grote toestroom van asielzoekers in 2015 en 2016 ontstond er bij de gemeente meer behoefte aan meer sturing op en richting voor de opvang, huisvesting en begeleiding van statushouders.³⁰ Organisaties en professionals vanuit de gemeente Ede, die betrokken waren bij de uitvoering, hadden zorgen over de integratie/inburgering van statushouders in Ede. In mei 2017 is daarom het 'Actieplan Integratie Statushouders Ede 2017-2019' opgesteld en vastgesteld door het college.

Het actieplan geeft inzicht in wat de gemeente in gang wil zetten om de statushouders zo goed mogelijk te laten integreren en participeren. Het actieplan is het belangrijkste document waarin de uitvoering omtrent integratie van statushouders is vormgegeven.³¹

In 2018 is, ter aanvulling op het actieplan, een beleidsadvies opgesteld. Het opgaveteam Nieuwkomers van de gemeente Ede³², dat vanaf het voorjaar 2018 van start ging, kwam tot de conclusie dat er veel onduidelijkheid en onbekendheid was over statushouders in Ede.³³ Het opgaveteam heeft gezamenlijk met het maatschappelijk middenveld van Ede een beleidsadvies opgesteld. Dit rapport is op 20 juni 2019 aangeboden aan de wethouder die verantwoordelijk is voor wonen, integratie en inclusie.

Regioplan integratie en participatie van statushouders (2017)

In februari 2017 is er een regioplan opgesteld voor de integratie en participatie van statushouders in de arbeidsmarktregio (AMR) FoodValley. Doel van de samenwerking is het uitwisselen van kennis en ervaringen zodat niet elke gemeente beleid en acties voor de integratie en participatie van statushouders opnieuw hoeft uit te vinden. In het plan staat omschreven op welke wijze de AMR FoodValley samenwerkt om statushouders toe te leiden naar werk en op welke wijze de regio samenwerkt voor wat betreft huisvesting. In het plan staan vier speerpunten benoemd:

- afstemming en kennisdeling: uitwisselen van kennis en ervaringen bij het begeleiden van statushouders naar scholing en werk;
- afstemming regionale project huisvesting statushouders: organiseren van themabijeenkomsten rondom huisvestingsvraagstukken;
- onderzoek naar mogelijkheden voor integratie en participatie vanaf dag één;
- participeren in het landelijke project van Divosa 'Kansrijke koppeling en maximaal benutten wachttijd'.

Beoordeling overkoepelend integratiebeleid

Deelvraag 3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?	
Normen • De gemeente heeft integraal beleid voor de integratie van statushouders	
• Het gemeentelijke beleid is concreet en doelgericht	n.t.b.
• Het gemeentelijk beleid past binnen de kaders van het Rijk	

³⁰ Bron: Actieplan integratie statushouders Ede 2017-2019

³¹ Bron: O.a. interview Wethouder Hoefsloot en groepsgesprek ambtelijke organisatie

³² Het opgaveteam Nieuwkomers van de gemeente Ede is onderdeel van de afdeling Beleid Sociaal Domein.

³³ Bron: Beleid Vestigen, Inburgering en Participeren voor statushouders in Ede (2019)

De gemeente Ede heeft geen integraal beleid voor statushouders vastgesteld. Er is generiek beleid ontwikkeld. Vanwege de grote toestroom van statushouders heeft de gemeente wel een actieplan opgesteld. Dit actieplan is niet meer geldig (deze is verlopen in 2019). Daarnaast is het de vraag in hoeverre het actieplan als overkoepelend beleidskader op het gebied van integratiebeleid gezien kan worden. Aan de ene kant worden er algemene uitgangspunten en doelen benoemd, aan de andere kant zijn de acties en speerpunten in het actieplan gericht op het aanpakken van problematiek veroorzaakt door de hoge instroom in 2017. Het actieplan zit hiermee tussen een beleidskader en tijdelijk uitvoeringsplan in. Het actieplan valt wel binnen de gestelde kaders van het Rijk. De norm 'het gemeentelijke beleid is concreet en doelgericht' is niet te beoordelen.

Deelvraag

5. Welke beleidstheorie is ontwikkeld om deze doelstellingen te halen?

Norm

- *Geen norm, maar beschrijving*

De gemeente Ede heeft geen specifiek integraal beleid ontwikkeld voor de integratie van statushouders. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd. Er is dus ook geen beleidstheorie te reconstrueren.

3.2 Thematische aanpak gemeentelijk beleid

De gemeente Ede hanteert als uitgangspunt dat Edese statushouders hetzelfde worden beschouwd en benaderd als alle andere Edese inwoners. Zij krijgen gelijke kansen en mogelijkheden. Daar waar nodig pleegt de gemeente extra inspanningen om achterstanden bij de statushouders weg te werken. Hieronder is per thema aangegeven wat het gemeentelijk beleid en de beleidsdoelen zijn met betrekking tot statushouders.

3.2.1 Gemeentelijk beleid huisvesting statushouders

De integratie van statushouders begint met het huisvesten van deze groep. Om te kunnen voldoen aan de taakstelling en om statushouders te kunnen huisvesten werkt de gemeente Ede samen met het COA, woningbouwcorporatie Woonstede en VluchtelingenWerk. Deze organisaties hebben verschillende verantwoordelijkheden:

- de gemeente heeft de plicht om ieder jaar de wettelijke taakstelling voor het huisvesten van statushouders te realiseren. De gemeente heeft vervolgens een controlerende taak om erop toe te zien dat statushouders worden gehuisvest in passende woningen;
- het COA koppelt een statushouder aan de gemeente. Daarnaast verzamelt het COA de eerste informatie over de statushouder;
- VluchtelingenWerk is verantwoordelijk voor de maatschappelijk begeleiding van statushouders. Deze begeleiding heeft betrekking op hun asielprocedure, huisvesting, integratie, taal en vrijwilligerswerk;
- Woonstede is verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders. De gemeente Ede heeft met de woningcorporatie prestatieafspraken gemaakt over de huisvesting van statushouders.

In het woningbeleid van de gemeente Ede³⁴ is met betrekking tot statushouders opgenomen:

'De gemeente spant zich in statushouders te begeleiden bij het integreren in de samenleving bijvoorbeeld door zorg te dragen voor een zinvolle dagbesteding. De huismeesters van Woonstede spelen ook een belangrijke rol in de woonbegeleiding van statushouders'

Ten aanzien van de huisvesting van statushouders stelt het college het volgende doel: alle statushouders die aan de gemeente Ede gekoppeld worden, krijgen binnen drie maanden een huis en een maatschappelijk begeleider toegewezen, zodanig dat:

- de toegewezen woning door alle betrokkenen als passend ervaren wordt;
- statushouders zoveel als mogelijk over Ede verspreid worden gehuisvest;
- de statushouders voldoende begeleid worden bij het tekenen van een huurcontract, het krijgen van een inrichtingskrediet, het aanvragen van toeslagen en bijstand etc.;
- de statushouders de 8 maanden daarna terecht kunnen bij de maatschappelijke begeleider.³⁵

Statushouders krijgen voorrang bij de verdeling van woonruimte. Zij behoren, net als een aantal andere groepen, tot de urgent woningzoekenden. De gemeente wil ervoor zorgen dat de slaagkans voor reguliere woningzoekenden minimaal gelijk blijft ondanks de toewijzing van woningen aan bijzondere doelgroepen, waaronder statushouders.³⁶ In de huisvestingsverordening van de gemeente Ede staat opgenomen dat 80% van de sociale woningen beschikbaar moet zijn voor reguliere woningzoekenden.

Beoordeling gemeentelijk huisvestingsbeleid statushouders

Deelvraag	
3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid op het gebied van huisvesting? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?	
Normen	
• De gemeente heeft beleid voor de huisvesting van statushouders	
• Het gemeentelijk beleid op het gebied van huisvesting voor statushouders is concreet en doelgericht	
• Doelen voor huisvesting zijn SMART- geformuleerd	

De gemeente Ede is verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders. De gemeente heeft in haar beleid als doel gesteld om statushouders binnen 3 maanden een huis en een maatschappelijk begeleider toe te wijzen. De doelen zijn SMART geformuleerd: alle statushouders die Ede krijgt toegewezen, moeten worden gehuisvest. Het beleid is concreet en doelgericht: statushouders komen direct in aanmerking voor een woning, omdat zij als urgent woningzoekenden worden aangemerkt. Het gemeentelijke huisvestingsbeleid voldoet hiermee aan de gestelde normen.

Deelvraag

³⁴ Bron: Woonvisie Ede 2030

³⁵ Bron: Actieplan integratie statushouders Ede 2017-2019

³⁶ Bron: Prestatieafspraken 2019

4. Heeft de gemeente bij de beleidsdoelen vermeld hoe zij deze wil bereiken (het doelbereik)?	
Norm	
• In het beleidsdocument is vermeld op welke wijze de doelen worden bereikt	

De gemeente Ede heeft vermeld hoe zij de beleidsdoelen op het gebied van huisvesting van statushouders wil bereiken: de gemeente Ede heeft met Woonstede prestatieafspraken gemaakt over het huisvesten van statushouders, waarin staat opgenomen wat er van Woonstede verwacht wordt. We beoordelen deze norm hiermee als voldaan.

Deelvraag	
6. Is het gemeentelijk beleid (op het gebied van huisvesting) concreet en doelgericht en past het binnen de kaders van het Rijk?	
Normen	
• Doelen gaan zowel over doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid (effectiviteit)	
• Het gemeentelijk beleid past binnen de gestelde kaders van het Rijk	

De gestelde beleidsdoelen voor huisvesting zijn doelmatig en rechtmatig: de gemeente houdt rekening met overige woningzoekenden en statushouders worden verspreid over Ede gehuisvest. De uitvoering van het huisvestingsbeleid voor statushouders is effectief: statushouders worden zo snel mogelijk gehuisvest. De bijbehorende norm wordt daarmee als voldaan beoordeeld. De landelijke kaders geven aan dat gemeenten binnen 3 maanden huisvesting moet vinden voor statushouders die aan hen worden toegewezen. Vanaf het moment dat het COA een statushouder aan een gemeente heeft gekoppeld, heeft de gemeente twaalf weken de tijd om een statushouder te huisvesten. Het gemeentelijk beleid van Ede voldoet aan deze kaders. De bijbehorende norm wordt daarmee als voldaan beoordeeld.

3.2.2 Gemeentelijk beleid taalonderwijs statushouders

De gemeente heeft geen wettelijke taak en verantwoordelijkheid op het gebied van taalonderwijs. Statushouders zijn tot de inwerkingtreding van de nieuwe inburgeringswet zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en de financiering van het traject. Voor dit traject kunnen zij een lening bij DUO aangaan. Dit principe van eigen verantwoordelijkheid geldt ook voor de statushouders in Ede. De inburgeraar moet zelf een organisatie zoeken voor taalonderwijs, een cursus aanvragen, lessen organiseren en een toets aanvragen en maken.

Ondanks dat de gemeente geen wettelijke taak en verantwoordelijkheden heeft op het gebied van taalonderwijs, staan in het actieplan³⁷ als speerpunten³⁸ met betrekking tot het taalonderwijs opgenomen:

- gericht inzetten op het vinden en het creëren van taalstages en werkervaringsplekken voor statushouders³⁹;
- met de arbeidsmarktregio een traject opstellen met ROC A12 en het CHE om extra taaltrajecten (voorschakeltrajecten) in te zetten voor statushouders die een te grote taalachterstand hebben om in het reguliere onderwijs te kunnen instromen.

³⁷ Bron: Actieplan integratie statushouders Ede 2017-2019

³⁸ Deze speerpunten zijn geen beleidsregels.

³⁹ Werkkracht zet hiervoor activiteiten in. Zie ook hoofdstuk 7.

Verder staat in het actieplan genoemd dat de gemeente Ede het belangrijk vindt dat alle inwoners kunnen participeren in de Edese samenleving en taal hier geen belemmering in moet vormen.⁴⁰ Het leren van de taal is effectief indien dit wordt gecombineerd met een participatietraject, zoals vrijwilligerswerk.⁴¹

Beoordeling gemeentelijk beleid taalonderwijs

Deelvraag	
3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid op het gebied van taalonderwijs? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?	
Normen	n.t.b.
• De gemeente heeft beleid voor taalonderwijs voor statushouders	
• Het gemeentelijk beleid op het gebied van taalonderwijs voor statushouders is concreet en doelgericht	n.t.b.
• Doelen voor taalonderwijs zijn SMART- geformuleerd	n.t.b.

De gemeente heeft geen wettelijk verplichting op het gebied van taalonderwijs, en hoeft daarmee ook geen beleid te formuleren op het gebied van taalonderwijs. We beoordelen de normen daarmee als niet te beoordelen.

3.2.3 Gemeentelijk beleid arbeidsparticipatie statushouders

De gemeente Ede wil dat alle inwoners (jong en oud) actief kunnen deelnemen en bijdragen aan de samenleving. Het leidend principe is 'werk en participatie voorop'.⁴² Participatie wordt dan in brede zin beschouwd. Dit kan ook betrekking hebben op het volgen van onderwijs.

Voor statushouders gelden dezelfde uitgangspunten als voor reguliere bijstandsgerechtigden. Inwoners die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering of die in een uitkeringssituatie dreigen te komen, worden begeleid naar werk. Het uitgangspunt is dat iedereen die kan werken, werkt.⁴³ In het beleidskader Participatiewet staat opgenomen⁴⁴:

'Iedereen doet mee naar vermogen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat elke werkzoekende een eigen verantwoordelijkheid draagt voor het versterken van zijn zelfredzaamheid en naar vermogen participeert in de samenleving'

De gemeente Ede onderkent dat statushouders een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.⁴⁵ Een relatief groot deel van de statushouders heeft daardoor extra ondersteuning nodig om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. In het actieplan staat het volgende doel omschreven: het begeleiden van de statushouder naar een passend participatieniveau richting betaald of onbetaald (vrijwilligers)werk.⁴⁶

⁴⁰ Bron: Interview Wethouder Veltman-Kamp: taal is belangrijk om in te burgeren en onderdeel te kunnen uitmaken van de samenleving, maar is niet per definitie een voorwaarde voor werk.

⁴¹ Bron: Interview Wethouder Hoefsloot 16 januari 2020

⁴² Bron: Interview beleidsregisseur Samenleving en Beleid, november 2019

⁴³ Bron: Beleid Vestigen, Inburgering en Participeren voor statushouders in Ede (2019)

⁴⁴ Bron: Re-integratieverordening Participatiewet Ede 2015.

⁴⁵ Bron: Memo arbeidsparticipatie statushouders (2016)

⁴⁶ Bron: Actieplan integratie statushouders Ede 2017-2019

Om de statushouders toe te leiden naar een passend participatieniveau heeft de gemeente de volgende doelen gesteld:

- realiseren van voldoende taalstage- werkervarings- en arbeidsplekken voor de doelgroep;
- meer grip krijgen op het inburgeringsproces;
- extra taaltrajecten voorafgaand of parallel aan beroepsonderwijs (jonge statushouders).

Beoordeling gemeentelijk beleid arbeidsparticipatie

Deelvraag	
3. Welke doelstellingen heeft het gemeentelijk beleid op het gebied van arbeidsparticipatie? Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?	
Normen	
• De gemeente heeft beleid voor arbeidsparticipatie van statushouders	
• Het gemeentelijk beleid op het gebied van arbeidsparticipatie voor statushouders is concreet en doelgericht	
• Doelen voor arbeidsparticipatie zijn SMART- geformuleerd	

De gemeente Ede hanteert geen doelgroepenbeleid (specifiek voor statushouders) op het gebied van arbeidsparticipatie: statushouders vallen onder het reguliere re-integratiebeleid van de Participatiewet. Voor deze groep statushouders worden wel specifieke trainingen en vormen van begeleiding georganiseerd.

Er wordt aandacht besteed aan arbeidsre-integratie in het Actieplan en er wordt een algemeen doel omtrent arbeidsre-integratie benoemd (zie hierboven).

Het beleid omtrent de arbeidsparticipatie van statushouders is in algemene termen verwoord: de gemeente heeft zich als doel gesteld om statushouders extra ondersteuning te bieden zodat zij sneller kunnen participeren in de samenleving en in het actieplan is opgenomen dat statushouders begeleid worden naar een passend participatieniveau. De bijbehorende doelen (zoals hierboven beschreven) zijn hiermee algemeen verwoord en specificeren niet hoeveel trainingen er aangeboden worden en hoeveel statushouders beoogd worden uit te stromen.

De beleidsdoelen zijn niet SMART geformuleerd. Het is lastig voor gemeenten om exacte cijfermatige doelen te stellen: een gemeente weet aan de voorkant niet hoeveel statushouders er per jaar worden toegewezen en wat het participatieniveau van deze statushouders is. Echter zien we dat er in het actieplan (als het gaat om arbeidsparticipatie) helemaal geen cijfermatige doelen gesteld worden. Op basis van historische gegevens en ervaring kan de gemeente wel een indicatie geven van het participatieniveau van de statushouders die een uitkering krijgen, het aantal beoogde trainingen dat gegeven wordt en de beoogde effecten van de trainingen op uitstroom naar werk. Op deze manier wordt het beleid ook toetsbaar. Worden de gestelde doelen gehaald? Wat zijn mogelijke oorzaken dat een doel niet gehaald wordt? Hoe kan het beleid bijgesteld worden zodat de doelen wel behaald worden? Et cetera.

We beoordelen de eerste norm hiermee als gedeeltelijk voldaan: er is algemeen beleid voor de doelgroep als geheel, maar slechts beperkt voor de groep statushouders. De tweede norm beoordelen we als gedeeltelijk voldaan: doelen zijn in algemene termen

verwoord en slechts gedeeltelijk concreet en doelgericht. De beleidsdoelen voor statushouders zijn niet SMART, waarmee we de derde norm als niet voldaan beoordelen.

3.2.4 Overige thema's

Naast de thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie is gezondheid een belangrijk thema voor integratie, zo is in meerdere gesprekken aangegeven. Voor veel statushouders spelen (psychische) gezondheidsproblemen een rol en deze zijn sterk bepalend voor hun (on)mogelijkheden om te integreren.⁴⁷ De gemeente Ede heeft in de gesprekken aangegeven dat er momenteel geen specifiek beleid is voor statushouders op het gebied van zorg en traumaverwerking.⁴⁸ Dit valt onder de reguliere Wmo-taken. De zorgvraag van de inwoner, in dit geval de inburgeraar, bepaalt de ondersteuning. De Wmo professional kijkt samen met de client welke zorg het efficiëntst is om in te zetten. In de factsheet staat dat het zorggebruik onder statushouders niet afwijkt van de niet-statushouders in Ede.⁴⁹ De nieuwe inburgeringswet biedt kansen om statushouders vanuit een integrale aanpak, waarin aandacht en ruimte is voor (het behandelen van) gezondheidsbelemmeringen van statushouders, te helpen bij hun proces van integratie en participatie.

Beoordeling overige relevante thema's

Deelvraag
7. Zijn er daarnaast relevante thema's ten aanzien van integratie van nieuwkomers die geen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk beleid?
Norm
<ul style="list-style-type: none">In het gevoerde beleid is voldoende aandacht voor de verschillende onderwerpen die betrekking hebben op integratie van statushouders

De gemeente Ede heeft aangegeven dat er momenteel geen specifiek beleid is op het gebied van zorg voor statushouders. In de gesprekken met wethouder en medewerkers is wel aangegeven dat dit onderwerp aandacht verdient en hier binnen de organisatie meer aandacht aan geschonken moet worden. We beoordelen de bijbehorende norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

3.3 Betrekken partijen bij het opstellen beleid

In 2018 is het opgaveteam Nieuwkomers van de gemeente Ede een participatietraject gestart met als doel om het inburgeringsproces voor statushouders in Ede te verbeteren. Met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld zijn diverse werkconferenties gehouden. Dit heeft geleid tot een beleidsadvies met een integrale beschrijving van de belangrijkste levensgebieden van de statushouders in Ede.⁵⁰ In dit advies staat opgenomen op welke wijze de gemeente in samenwerking met maatschappelijke organisaties de statushouders in Ede kan ondersteunen bij het integreren in de Edese samenleving.

Beoordeling betrekken partijen bij opstellen beleid

⁴⁷ Bron: Pharos, De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders (2019)

⁴⁸ Bron: Interview Wethouder Hoefsloot, 16 januari 2020

⁴⁹ Bron: Gemeente Ede, Factsheet 'Statushouders in de gemeente Ede' (2019)

⁵⁰ Bron: Rapport 'Beleidsadvies, Inburgering en Participeren voor statushouders in Ede: een advies vanuit het maatschappelijk middenveld statushouders' (2019)

Deelvraag ⁵¹	
-	
Norm	
<ul style="list-style-type: none"> Bij het opstellen van het integratiebeleid betreft de gemeente (relevante) externe partijen 	

De gemeente Ede heeft maatschappelijke organisaties nadrukkelijk betrokken bij de doorontwikkeling van het inburgeringsproces van statushouders in Ede. Het opgaveteam van de gemeente heeft in nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld een beleidsadvies opgesteld. De norm wordt daarom als voldaan beoordeeld.

3.4 Doorontwikkeling lokaal beleid en voorbereiding nieuwe Wet inburgering

In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze het gemeentelijke beleid voor integratie de afgelopen periode is doorontwikkeld en de wijze waarop de gemeente zich voorbereid op de nieuwe Wet Inburgering.

Doorontwikkeling beleid

Eind 2019 is de looptijd van het actieplan afgelopen. Vanwege de onzekerheid omtrent de invulling van de nieuwe Wet inburgering wacht de gemeente met het actualiseren van het beleid. Dat betekent dat er vanaf 2020 sprake is van een lacune: er is geen actueel vastgesteld beleidskader en ook geen geldend uitvoerings-/actieplan.

Nieuwe Wet inburgering

In paragraaf 2.2 staan de uitgangspunten en doelen van de nieuwe wet beschreven. Het nieuwe stelstel beoogt dat vergunninghouders zo snel mogelijk in staat worden gesteld te participeren in de Nederlandse samenleving. Onder de nieuwe inburgeringswet hebben gemeenten meer ruimte om op lokaal niveau maatwerk mogelijk te maken en meer geïntegreerde trajecten aan te bieden voor taal/inburgering, participatie, onderwijs en/of re-integratie.⁵²

Om de gestelde doelen van het nieuwe inburgeringsstelsel te halen en om zich voor te bereiden op de nieuwe wet heeft de gemeente Ede een kernteam veranderopgave inburgering (VOI) ingesteld. Daarnaast heeft de gemeente een subsidieaanvraag ingediend bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor een pilot Brede intake en Plan Inburgering en Participatie (PIP). Deze aanvraag is niet gehonoreerd⁵³.

Onder leiding van het kernteam zijn er begin 2018 drie werkgroepen gestart ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering, te weten de werkgroep ontzorgen, de werkgroep werk en de werkgroep taal. In het interview met VluchtelingenWerk en het groepsgesprek met de beleidsambtenaren van de gemeente kwam naar voren dat er binnen de werkgroepen met samenwerkende partijen periodiek overleg is gevoerd. Ook is aangegeven dat er tot dusver geen besluiten zijn genomen over de invulling van de verschillende thema's. De gemeente Ede wil vanaf de ingangsdatum van de nieuwe wet

⁵¹ Er is onderzocht in hoeverre de gemeente Ede bij het vormgeven van het integratie beleid stakeholders betreft. Aan de gestelde norm is geen directe onderzoeksvraag gekoppeld.

⁵² Bron: Kamerbrief tussenstand veranderopgave inburgering, 25 juni 2019.

⁵³ De pilots zijn gegund aan een aantal grotere gemeenten die hun pilotaanvraag verder hadden uitgewerkt en daardoor een hogere beoordeling hebben gekregen.

nadrukkelijk inzetten op duale trajecten. Samenwerking met het onderwijs wordt daarom gezien als prioriteit.⁵⁴

Beoordeling doorontwikkeling lokaal beleid en voorbereiding nieuwe Wet inburgering

Deelvraag 8. Hoe anticipeert de gemeente op het in werking treden van de nieuwe Wet inburgering?	
Norm <ul style="list-style-type: none">De gemeente speelt aantoonbaar tijdig en adequaat in op de nieuwe wet- en regelgeving (nieuwe Wet inburgering).	

Het opgaveteam van de gemeente heeft in nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld een beleidsadvies opgesteld. Dit advies wordt meegenomen in de voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering. Daarnaast wordt in de gesprekken met betrokken organisaties aangegeven dat de gemeente werkgroepen heeft gevormd om een start te maken met de voorbereiding op de nieuwe wet. Hier zijn echter nog geen concrete besluiten uit voortgekomen. In verschillende gesprekken met samenwerkingspartners is aangegeven dat graag gezien wordt dat de gemeente sterker invulling geeft aan deze werkgroepen en de voorbereiding in aanloop naar de nieuwe wet. We beoordelen deze norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

⁵⁴ Bron: Interview ambtelijke organisatie gemeente, november 2019

4 Organisatie en uitvoering: huisvesting

In dit hoofdstuk wordt de organisatie en uitvoering van het huisvesten van statushouders behandeld. Onderstaande paragrafen gaan in op:

- een beschrijving van de betrokken partijen en taken en verantwoordelijkheden;
- de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en samenwerking, waarin deze worden beschreven en vervolgens geanalyseerd en beoordeeld;
- de taakstelling en realisatie, waarin deze worden beschreven en vervolgens geanalyseerd en beoordeeld.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- | |
|--|
| 9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid (op het gebied van huisvesting)? |
| 10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van huisvesting) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden? Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van huisvesting)? |
| 11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig? |
| 12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid (op het gebied van huisvesting)? |
| 13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid op het gebied van huisvesting gezien vanuit het clientperspectief? |
| 14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid (op het gebied van huisvesting) aan de wet- en regelgeving? |
| 15. Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld? |

4.1 Betrokken partijen, taken en verantwoordelijkheden

De onderstaande partijen zijn in Ede bij de uitvoering van het beleid omtrent huisvesting betrokken:

- **de gemeente Ede**, die de taakstelling vanuit het Rijk vertaalt naar prestatieafspraken met Woonstede;
- **Woonstede**, die nieuwe statushouders van huisvesting voorziet;
- **VluchtelingenWerk**, die statushouders begeleidt bij het uitzoeken van een woning en ondersteunt bij de uitvoering van praktische zaken.

Deelvraag
10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van huisvesting) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden?
Norm
• <i>Geen norm, maar beschrijving</i>

4.2 Inrichting uitvoeringsorganisatie en samenwerking

Samenwerking en uitvoering

De gemeente maakt prestatieafspraken met Woonstede, waarin is opgenomen dat vergunninghouders gehuisvest worden waar op dat moment woningen beschikbaar zijn. Om de huisvestingsdoelstellingen te bereiken is er een periodiek huisvestingsoverleg tussen de gemeente, Woonstede (die het grootste deel van de statushouders huisvest), VluchtelingenWerk (die maatschappelijke ondersteuning aanbiedt voor het vinden van

een passende woning), Timon en Lindenhout⁵⁵. In dit overleg worden werkprocessen vastgesteld en cases besproken.⁵⁶

De gesproken partijen (Woonstede, gemeente Ede en VluchtelingenWerk) geven allen aan dat de samenwerking in het huisvestingsoverleg naar verwachting verloopt. Onderling contact is goed, beleid wordt vertaald naar de uitvoering en wanneer er specifieke issues op casusniveau spelen, wordt dit gezamenlijk opgepakt⁵⁷. Partijen geven aan dat ze gezamenlijk actie hebben ondernomen om maatwerk te leveren voor aparte doelgroepen. Zo heeft Woonstede in 2016 en 2017 huizen omgebouwd om deze geschikt te maken voor kamergewijze verhuur aan alleenstaande statushouders. In 2016 (het jaar van de piek in de taakstelling) zijn 20 huizen omgebouwd tot 60 kamers, die vrijwel direct allemaal bezet waren. In 2017 zijn er 3 huizen omgebouwd.

Beoordeling uitvoering en samenwerking op gebied van huisvesting

Deelvragen	
11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig?	
10. Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van huisvesting)?	
12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten – zo nodig – tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid?	
Normen	
• De inrichting van de uitvoeringsorganisatie en gemaakte afspraken zijn beredeneerd afgestemd op de uit te voeren activiteiten (op het gebied van huisvesting).	
• De gemaakte afspraken zijn beredeneerd afgestemd op de uit te voeren activiteiten	
• Bij de uitvoering van het integratiebeleid betreft de gemeente relevante externe organisaties	
• Er is afstemming tussen gemeente en betrokkenen externe organisaties bij de uitvoering van het beleid	
• Knelpunten zijn inzichtelijk gemaakt en leiden zo nodig tot bijstelling in uitvoering of aanpassing van beleid	

We beoordelen de normen als voldaan:

- de gemeente betreft de relevante uitvoerende partijen (Woonstede, Vluchtelingenwerk en Lindenhout) bij de uitvoering van haar huisvestingsbeleid (in één centraal periodiek overleg);
- deze partijen hebben in de gevoerde interviews aangegeven dat ze tevreden zijn over de opzet en invulling van de overlegstructuur;

⁵⁵ Timon levert zorg voor gezinnen, jongeren en jongvolwassenen, Lindenhout verzorgt woningen voor jongere statushouders.

⁵⁶ In november 2018 is er een project woonbegeleiding opgestart waarin Lindenhout en Timon verantwoordelijk zijn voor de woonbegeleiding van jonge statushouders. Denk hierbij aan onderhoud woning, sociale omgangsnormen en ondersteuning, indien statushouders tegen problemen aanlopen. Dit is een terugkerend onderdeel van het huisvestingsoverleg. Vanaf juli 2020 stopt het project en worden de taken ondergebracht bij andere partijen (VluchtelingenWerk en WMO).

⁵⁷ Bron: Interviews met Woonstede, Gemeente Ede en VluchtelingenWerk, 2019 en 2020

- wanneer er knelpunten zijn worden deze naar elkaar gecommuniceerd, en leidt dit tot aanpassingen in de uitvoering (bijvoorbeeld in het geval van de kamergewijze bewoning);
- De taakstelling wordt vertaald in prestatieafspraken. Deze afspraken worden grotendeels gerealiseerd (zie ook paragraaf 5.3).

Perspectief statushouders

De gesproken statushouders geven aan tevreden te zijn met de huisvesting en de kwaliteit van de aangeboden woningen. Eén van de geïnterviewde statushouders gaf aan wel op zoek te zijn naar een grotere woning voor zijn gezin. De medewerkers van Werkkracht geven aan dat dergelijke issues soms spelen, maar dat de statushouders over het algemeen blij zijn met (de kwaliteit van) de woningen in Ede.⁵⁸

Beoordeling vanuit clientperspectief

Deelvraag	
13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid op het gebied van huisvesting gezien vanuit het clientperspectief?	
Norm	
• De uitvoering van het huisvestingsbeleid voldoet aan de behoeften van de cliënten	

Uit de gesprekken met de statushouders en Werkkracht komt naar voren dat statushouders tevreden zijn met (de kwaliteit van) de woning. We beoordelen de norm daarom als voldaan.

4.3 Taakstelling en realisatie

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de jaarlijkse huisvestingstaakstelling van statushouders in Ede in de periode 2013 t/m 2019. De eerste kolom geeft de jaarlijkse taakstelling weer. De tweede kolom geeft aan wat de stand is ten opzichte van de taakstelling aan het einde van het betreffende jaar⁵⁹.

Tabel 2. Taakstelling huisvesting gemeente Ede 2013 – 2019

	<i>Jaarlijkse taakstelling</i>	<i>Aantal huisvestingen</i>	<i>Stand t.o.v. taakstelling aan het einde van het jaar***</i>
2014	102	72	-19**
2015	188	200	-7
2016	282	309	20
2017	150	163*	33
2018	158	83*	-42
2019	78	118*	-2

Bron: Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>, 2020

* Het aantal huisvestingen van deze jaren geldt t/m 1 december van dit jaar. Voor 2018 en 2019 geldt hiermee dat de realisatie (het aantal huisvestingen in dit jaar) een beeld geven van het aantal huisvestingen van 1 december van het vorige jaar tot 1

⁵⁸ Bron: Groepsgesprekken statushouders, 2020

⁵⁹ Landelijk wordt de taakstelling en het aantal huisvestingen geregistreerd. Het aantal huisvestingen van statushouders wordt hierbij uitgedrukt als 'stand ten opzichte van de taakstelling'. Het aantal jaarlijkse huisvestingen is (door onvolledige landelijke registratie) niet inzichtelijk voor de jaren 2017, 2018 en 2019, omdat deze overzichten de standen t/m 1 december van het respectievelijke jaar geven. In de tabel is er daarom voor gekozen de stand op 1 december van die jaren weer te geven. Gegevens zijn geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>.

december van het betreffende jaar. Dit is een gevolg van de systematiek zoals de landelijke cijfers berekend en gepresenteerd worden.

** In 2013 zijn er 11 meer statushouders gehuisvest dan de taakstelling.

*** In deze kolom wordt weergegeven wat de stand is (het aantal huisvestingen) ten opzichte van de taakstelling. Het Rijk publiceert geen cumulatieve gegevens, alleen de stand van het aantal huisvestingen ten opzichte van de taakstelling aan het eind van het jaar.

In 2014 is er ten opzichte van de taakstelling een achterstand van 19 huisvestingen. In 2015 en 2016 wordt de achterstand uit 2014 volledig ingelopen. Van 2015 tot en met 2017 vinden er structureel meer huisvestingen plaats dan de taakstelling voorschrijft. In 2018 ontstaat weer een achterstand, maar deze wordt eind 2019 weer (vrijwel volledig) ingelopen.

Veel gemeenten worstelden in 2019 met de huisvesting van statushouders, waardoor er per 1 januari 2019 in Nederland sprake is van een achterstand van 3.000 huisvestingen.⁶⁰ Van de 27 gemeenten in Gelderland die statushouders huisvesten, zijn er 21 gemeenten die op 31 december 2019 achterlopen op hun taakstelling. Gemiddeld lopen zij 10 huisvestingen achter op de taakstelling. In Ede is de achterstand per 31 december 2019 2 huisvestingen.

Zoals beschreven, is het de wettelijke taak van de gemeente Ede om statushouders, wanneer ze door het COA gekoppeld worden aan de gemeente, binnen drie maanden een woning aan te bieden. De gemeente kan geen exacte cijfers over de huisvesting van statushouders aanleveren.⁶¹ In de praktijk huisvest Woonstede vrijwel alle statushouders in Ede. In de gesprekken met Woonstede en de gemeente is aangegeven dat de wettelijke termijn van 3 maanden, enkele uitzonderingen daargelaten, gehaald wordt.⁶²

Het gezamenlijk huisvestingsoverleg (zie paragraaf 5.2) stelt partijen in staat gezamenlijk oplossingen te zoeken voor huisvestingsvragen. Bijvoorbeeld bij individuele gevallen, maar ook bij het ombouwen van woningen zodat het aanbod voor statushouders groter wordt.

Beoordeling taakstelling en realisatie

Deelvraag
14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid aan de wet- en regelgeving?
Norm
<ul style="list-style-type: none">De uitvoering van het beleid voldoet aan de wet- en regelgeving

De gemeente heeft een wettelijke taak voor wat betreft het huisvesten van statushouders. De uitvoering van het beleid voldoet aan wet- en regelgeving (bestaande uit de taakstelling en de wettelijke termijn van 3 maanden). We beoordelen de bijbehorende norm als voldaan.

⁶⁰ Bron: [Binnenlands bestuur](#), 'Gemeenten doen hun voorsprong huisvesting statushouders teniet', januari 2019. Dit artikel verwijst ook naar de cijfers uit het [landelijke overzicht](#) 'Overzicht huisvesting vergunninghouders 1 januari 2019' van de Rijksoverheid (2019).

⁶¹ De gemeente is gevraagd cijfers aan te leveren over de huisvestingstermijn. Deze zijn niet beschikbaar.

⁶² Bron: Interview Woonstede, 30 januari 2020

Deelvraag	
9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in gemeente Ede op het gebied van huisvesting? Is de uitvoering van het beleid doelgericht?	
Norm	
<ul style="list-style-type: none"> De uitvoering van het beleid is doelgericht 	

De gemeente maakt op het gebied van de huisvesting van statushouders prestatieafspraken met Woonstede. Woonstede huisvest de statushouders, Vluchtelingenwerk begeleidt de statushouder bij het vinden van een woning. Het gezamenlijk overleg tussen gemeente, Woonstede en VluchtelingenWerk stelt partijen in staat gezamenlijk oplossingen te zoeken om zo aan de taakstelling te kunnen voldoen. De uitvoering van het beleid is doelgericht: binnen 3 maanden wordt - enkele uitzonderingen daargelaten - een woning gevonden voor een statushouder. De bijbehorende norm beoordelen we als voldaan.

Deelvraag	
15. <i>Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?</i>	
Norm	
<ul style="list-style-type: none"> Met het uitgevoerde beleid wordt het gestelde doel/het gestelde doelbereik voldoende bereikt 	

Het valt op dat de gemeente, ondanks de hausse in 2016 en de uitdagingen die gemeenten in 2019 kenden, er in slaagt de taakstelling te behalen. Driekwart van de Gelderse gemeenten kent aan het eind van 2019 namelijk een achterstand die groter is dan in Ede.⁶³ Met andere woorden: juist in deze moeilijke perioden haalt Ede de beleidsdoelstellingen en wordt de taakstelling (nagenoeg) behaald. We beoordelen een achterstand van twee huisvestingen dan ook als minimaal. Op basis van de analyse beoordelen we dat het beleid wordt uitgevoerd zoals beoogd. De uitvoering van het beleid is doelgericht en het gestelde doel (d.w.z. het voldoen aan de wettelijke taak) wordt bereikt.

⁶³ Overzicht vergunninghouders 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/12/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-december-2019>

5 Organisatie en uitvoering: taalonderwijs

In dit hoofdstuk wordt de organisatie en uitvoering van taalonderwijs behandeld. De eerste paragraaf beschrijft de betrokken partijen, de tweede paragraaf de uitvoering van het beleid, de derde paragraaf de inrichting van de uitvoering en samenwerking en de vierde paragraaf het perspectief van de statushouders.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid (op het gebied van taalonderwijs)?
10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van taalonderwijs) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden? Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van taalonderwijs)?
11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig?
12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid (op het gebied van taalonderwijs)?
13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid op het gebied van taalonderwijs gezien vanuit het clientperspectief?
14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid (op het gebied van taalonderwijs) aan de wet- en regelgeving?
15. Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?

5.1 Betrokken partijen, taken en verantwoordelijkheden

De partijen betrokken bij het taalonderwijs voor statushouders zijn:

- **DUO**, die een lening verstrekt voor het volgen van taalonderwijs voor inburgeringsplichtige statushouders;
- **VluchtelingenWerk**, die samen met de statushouder zoekt naar passend taalonderwijs en zelf taalonderwijs en taalmaatjes aanbiedt. Daarnaast ondersteunt VluchtelingenWerk statushouders bij het aanvragen van een lening bij DUO, facturering van de taallessen, eventuele overstap naar een andere taalschool of bij het aanvragen van een verlening;
- **onderwijsinstellingen**, die regulier taalonderwijs voor inburgeringsplichtigen aanbieden. Het staat statushouders vrij om taalopleidingen buiten de gemeente Ede te zoeken (zoals in Nijmegen). Er zijn in Ede vier taalscholen waar statushouders regulier taalonderwijs kunnen volgen:
 - Nieuwland;
 - Upgrade (van ROC A12);
 - Leer Unique;
 - VluchtelingenWerk;
- **onderwijsinstellingen zoals de ISK en de Taalopvangklas** (een samenwerking van de schoolbesturen CNS, PROO en SKOW), die taalonderwijs voor jongere statushouders aanbieden;
- naast het aanbod van (reguliere) onderwijsinstellingen, kunnen statushouders ook gebruik maken van **taalmaatjes en taalcoaches**. Dit zijn vrijwilligers die vanuit

VluchtelingenWerk of vrijwilligersorganisaties (zoals CVVE⁶⁴) gekoppeld kunnen worden aan een statushouder en taalbegeleiding kunnen aanbieden.

Beoordeling betrokken partijen taalonderwijs

Deelvraag
10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van taalonderwijs) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden?
Norm
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen norm, maar beschrijving</i>

5.2 Uitvoering van beleid

Hoewel de gemeente geen concreet beleid heeft op het gebied van taalonderwijs⁶⁵ (en er wettelijk gezien ook geen beleid gemaakt hoeft te worden op taalonderwijs), worden er in het actieplan twee speerpunten op het gebied van taal genoemd⁶⁶:

- gericht inzetten op het vinden en het creëren van taalstages en werkervaringsplekken voor statushouders;
- met de arbeidsmarktregio een traject opstellen met ROC A12 en het CHE om extra taaltrajecten (voorschakeltrajecten) in te zetten voor statushouders die een te grote taalachterstand hebben om in het reguliere onderwijs te kunnen instromen.

Beoordeling beleid

Deelvraag	
14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid op het gebied van taalonderwijs aan de wet- en regelgeving?	
9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in gemeente Ede op het gebied van taalonderwijs? Is de uitvoering van het beleid doelgericht?	
Normen	n.t.b.
<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering van het beleid voldoet aan de wet- en regelgeving 	
<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering van het beleid is doelgericht 	n.t.b.

Gemeenten kennen geen wettelijke taken⁶⁷ en verantwoordelijkheden op het gebied van taalonderwijs. We beoordelen deze normen daarmee als niet te beoordelen.

De speerpunten in het actieplan zijn niet te toetsen. Het is niet duidelijk wat 'gericht inzetten' betekent. Werkkracht voert wel activiteiten uit op dit gebied (creëren van

⁶⁴ Vanuit CVVE ligt de nadruk niet op het leren van de Nederlandse taal, maar op verbinding en sociaal contact. Dat contact draagt wel bij aan het leren van Nederlands (de gesprekken zijn in het Nederlands), maar het is geen doel op zich.

⁶⁵ Zie paragraaf 4.2. voor een beschrijving van het beleid.

⁶⁶ Bron: Actieplan integratie statushouders Ede 2017-2019

⁶⁷ Zie paragraaf 3.2. voor een behandeling van de wettelijke taken op het gebied van taalonderwijs en de inrichting hiervan onder de huidige Wet Inburgering.

taalstages en werkervaringsplekken voor statushouders).⁶⁸ Het tweede speerpunt (het voorschakeltraject) wordt zoals beoogd uitgevoerd.⁶⁹

Om te beoordelen of het gestelde doel wordt bereikt (en het beleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld), zijn zowel SMART doelstellingen nodig als een centrale registratie van taalontwikkeling. Dit is niet het geval: doelen zijn van algemene aard en de gemeente beschikt niet over een centrale registratie van taalontwikkeling (of taalniveau) van de statushouders. Het aantal statushouders dat taalonderwijs volgt, doorlooptijden van taalonderwijs en aantallen statushouders die taalonderwijs (wel of niet) succesvol afronden is niet bekend. Wettelijk gezien heeft de gemeente ook niet de plicht om dergelijke cijfers te registreren. Wel is het zo dat dergelijke gegevens noodzakelijk zijn om te beoordelen of het eigen gemeentelijk beleid succesvol is of niet.

5.3 Inrichting uitvoering en samenwerking

Vrijwel alle gesproken partijen (Gemeente, VluchtelingenWerk, Werkkracht en statushouders zelf) benadrukken het belang van taalbeheersing voor inburgering. In alle gesprekken is aangegeven dat het beheersen van taal een primaire voorwaarde is voor zelfredzaamheid en volwaardige maatschappelijke participatie.⁷⁰ Inburgeringsplichtige statushouders dienen binnen drie jaar hun taalopleiding af te ronden en hun inburgeringsexamen te behalen.

Uitvoering

Bij het vinden van een taalopleiding kan een statushouder ondersteuning krijgen van VluchtelingenWerk. Dit valt onder de maatschappelijke begeleiding die VluchtelingenWerk in de eerste 8 maanden biedt. VluchtelingenWerk biedt zelf een taalopleiding aan voor inburgeringsplichtige statushouders. Daarnaast heeft VluchtelingenWerk de afspraak met de gemeente Ede om maximaal 50 taalmaatjestrajecten per jaar af te ronden.⁷¹

In de gesprekken met VluchtelingenWerk en statushouders zelf is aangegeven dat in de praktijk statushouders vrijwel volledig afhankelijk zijn van de begeleiding die zij op dit gebied krijgen van VluchtelingenWerk. VluchtelingenWerk is de centrale plek voor vragen rondom voortgang van taalonderwijs, ook na de acht maanden maatschappelijke ondersteuning. De organisatie kan dit zoals beoogd uitvoeren en heeft hiervoor voldoende capaciteit.⁷²

VluchtelingenWerk en Werkkracht geven aan dat zij er op toe moeten zien dat statushouders niet tussentijds uitvallen en dat continuïteit geborgd wordt. In het gesprek met Werkkracht is aangegeven dat er in sommige gevallen sprake is van bijvoorbeeld uitval. Dit heeft verschillende oorzaken.

Wanneer een leraar naar een andere onderwijsinstelling gaat bijvoorbeeld, dan willen statushouders 'meeverhuizen' naar de nieuwe onderwijsinstelling (om les te krijgen van dezelfde leraar). Dit vergt administratieve handelingen: DUO moet op de hoogte zijn van

⁶⁸ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020.

⁶⁹ Bron: Interviews gemeente, Werkkracht en VluchtelingenWerk, 2019 en 2020.

⁷⁰ Bron: Interviews en groepsgesprekken statushouders, 2019 en 2020

⁷¹ Bron: Interview VluchtelingenWerk, 30 januari 2020

⁷² Bron: Interview VluchtelingenWerk, 30 januari 2020

een inschrijving bij een nieuwe onderwijsinstelling. De mate waarin dit voortkomt is niet inzichtelijk.⁷³

Cijfermatig inzicht in taalonderwijs

In de gesprekken met de medewerkers van de gemeente⁷⁴ en de Factsheet Statushouders (Gemeente Ede, 2019)⁷⁵, is aangegeven dat de gemeente Ede geen zicht heeft op de taalontwikkeling van statushouders. Dit komt voort uit het feit dat inburgering en taalonderwijs onder de huidige Wet Inburgering niet onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeente. Gevolg is dat er momenteel geen centrale registratie is waarin wordt bijgehouden welke statushouders taalonderwijs volgen en wat hun niveau is. Er is bij de gemeente geen actueel en volledig overzicht beschikbaar over het gebruik van de voorzieningen (of bijvoorbeeld de verhouding van het totaal aantal statushouders dat is gehuisvest en het deel hiervan dat taalonderwijs geniet).

In de gesprekken met de medewerkers van Werkkracht en VluchtelingenWerk is aangegeven dat taalinstututen, die regulier taalonderwijs aanbieden, de voortgang van de taalontwikkeling van individuele statushouders monitoren maar dat deze gegevens niet kunnen worden gedeeld omwille van de privacywetgeving. Dergelijke gegevens over voortgang zijn daarmee niet inzichtelijk voor medewerkers van Werkkracht⁷⁶ of VluchtelingenWerk.⁷⁷

Werkkracht heeft aangegeven dat onder de oude Wet Inburgering (van voor 2013) er meer grip was op taalonderwijs. Gemeenten waren onder die wet verantwoordelijk voor de inkoop van taalonderwijs. Daarmee werden inburgeringstrajecten alsmede de kwaliteit van aanbieders beter gemonitord. Onder de huidige Wet Inburgering is dit niet het geval. Werkkracht geeft aan dat zicht en de grip op het taalonderwijs en taalniveau van statushouders onder de huidige Wet Inburgering minder is geworden.

Medewerkers van VluchtelingenWerk en Werkkracht hebben op casusniveau wel zicht op het taalniveau en de taalontwikkeling van statushouders (vrijwilligers en medewerkers van Werkkracht weten in de praktijk welke personen zich goed ontwikkelen of een risico op achterstand lopen).

Als gevolg van de inrichting van de huidige wetgeving (waarbij de gemeente geen centrale rol inneemt in taalonderwijs), is het niet duidelijk hoeveel statushouders een opleiding volgen, hoeveel statushouders deze succesvol afronden, waar knelpunten liggen, wat de doorlooptijden zijn en of de effectiviteit van aanbieders verschilt. Er is geen centraal registratie- of monitoringssysteem. Dit bemoeilijkt het werk van Werkkracht. Werkkracht geeft aan dat hierdoor minder grip ervaren wordt op de taalontwikkeling.⁷⁸

⁷³ Bron: Interview VluchtelingenWerk, 30 januari 2020

⁷⁴ Bron: Interview Ambtenaren gemeente Ede, 27 november 2019

⁷⁵ In de factsheet statushouders wordt genoemd: "Over (de ontwikkeling van) het taalniveau van de groep statushouders waren bij het opstellen van dit factsheet helaas geen cijfers beschikbaar. De reden hiervoor is het ontbreken van volledige registraties. Er wordt gewerkt aan een plan om het komend jaar nauwkeuriger te registreren, zodat de ontwikkeling van het taalniveau inzichtelijk kan worden gemaakt."

⁷⁶ Werkkracht heeft aangegeven contact te hebben met één aanbieder van het taalonderwijs, namelijk Upgrade (van ROC A12).

⁷⁷ Bron: Interviews Werkkracht en Vluchtelingenwerk, 2020

⁷⁸ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

Beoordeling uitvoering en samenwerking op gebied van taalonderwijs

Deelvragen 11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met partijen (op het gebied van taalonderwijs) vormgegeven? Is dat doelmatig? 10. Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van taalonderwijs)?	
Normen <ul style="list-style-type: none">• De inrichting van de uitvoeringsorganisatie en gemaakte afspraken zijn beredeneerd afgestemd op de uit te voeren activiteiten (op het gebied van taalonderwijs)	n.t.b.
<ul style="list-style-type: none">• De gemaakte afspraken zijn beredeneerd afgestemd op de uit te voeren activiteiten	n.t.b.
<ul style="list-style-type: none">• Bij de uitvoering van het integratiebeleid betreft de gemeente relevante externe organisaties	n.t.b.
<ul style="list-style-type: none">• Er is afstemming tussen gemeente en betrokkenen externe organisaties bij de uitvoering van het beleid	n.t.b.

Omdat de gemeente geen wettelijke taken uitvoert op het gebied van taalonderwijs, beoordelen we de normen als niet te beoordelen. Wel beantwoorden we hieronder de onderzoeksvragen, waarmee we een beeld schetsen van de inrichting van uitvoering en samenwerking.

Het antwoord op de onderzoeksvragen is tweeledig. Aan de ene kant zien we dat de inrichting van de uitvoering conform de wet- en regelgeving is. Elke betrokken organisatie voert afzonderlijk van anderen zijn of haar taak uit (VluchtelingenWerk verzorgt de maatschappelijke begeleiding; taalonderwijsinstellingen leveren een aanbod; CVVE en vrijwilligersorganisaties bieden taalmaatjes en taalcoaches). Omdat de gemeente geen wettelijke taken heeft op het gebied van taalonderwijs, is de rol van de gemeente Ede beperkt: de gemeente neemt geen centrale rol in.

Aan de andere kant zien we dat de inrichting – die dus conform de Wet Inburgering is – wel zijn consequenties heeft voor de doelmatigheid van de samenwerking. Alle partijen hebben in de gesprekken aangegeven dat taalbeheersing een primaire voorwaarde is voor inburgering en volledige maatschappelijke participatie. In de gesprekken is aangegeven dat de samenwerking in de praktijk relatief ongestructureerd is. Er is geen sprake van centraal en structureel overleg tussen samenwerkingspartners op het gebied van taalonderwijs. Ook is er geen centraal zicht op de voortgang van taalonderwijs van statushouders.

Bij de uitvoering van het integratiebeleid op het gebied van taalonderwijs worden relevante externe organisaties niet door de gemeente betrokken (dit valt ook buiten de wettelijke taken van de gemeente). Er is geen sprake van centrale of periodieke afstemming tussen samenwerkingspartners

Beoordeling knelpunten in de uitvoering taalonderwijs

Deelvraag 12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid?	
Norm <ul style="list-style-type: none">• Knelpunten zijn inzichtelijk gemaakt en leiden zo nodig tot bijstelling in uitvoering of aanpassing van beleid	n.t.b.

Er zijn wel knelpunten in de uitvoering van het taalonderwijs. Volgens Werkkracht is het aanbod van taalonderwijs versnipperd; statushouders wisselen wel eens van opleiding en er is een risico op uitval. Er is geen zicht op de kwaliteit van het aanbod van taalonderwijs.⁷⁹ Er is geen centraal zicht op de ontwikkeling van het taalniveau van de statushouders. De groep Syrische statushouders heeft aangegeven dat het aanbod van taalonderwijs voor hoger opgeleiden in de gemeente en regio beperkt is en dat opleidingen in Nijmegen niet gevolgd kunnen worden door reiskosten (die niet vergoed kunnen worden)⁸⁰ – een issue waarmee veel hoogopgeleide statushouders worstelen, zo geeft Werkkracht aan.⁸¹ Knelpunten (en cijfers over doorstroom en taalontwikkeling) worden niet centraal geregistreerd of inzichtelijk gemaakt. Ook hier wordt de norm (omdat de gemeente geen wettelijke taken heeft) beoordeeld als niet te beoordelen.

5.4 Perspectief statushouders

In de gesprekken met de statushouders was voor de onderzoekers zichtbaar dat zij zeer gemotiveerd zijn om de taal te beheersen; zo volgen ze zelf ook (gratis) cursussen via internet.⁸²

In het gesprek met Syrische statushouders gaven de geïnterviewden aan dat hoogopgeleide statushouders liever in Nijmegen (op hoger niveau) taalonderwijs willen genieten, maar dit door reiskosten (die niet vergoed worden) niet kunnen volgen. Deze groep geeft aan dat het niveau van de taalopleidingen in Ede voor hoogopgeleiden te laag is.

Voor statushouders uit Eritrea geldt dat er een deel als analfabeet naar Nederland komt, zo is aangegeven in de gesprekken met Werkkracht. In het gesprek met deze groep statushouders en de begeleiders van Werkkracht is aangegeven dat deze groep veel meer ondersteuning nodig heeft en daardoor een langer traject volgt.

Beoordeling taalonderwijs vanuit cliëntperspectief

Deelvraag 13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid op het gebied van taalonderwijs gezien vanuit het cliëntperspectief?	
Norm <ul style="list-style-type: none">• De uitvoering van het taalonderwijsbeleid voldoet aan de behoeften van de cliënten	

⁷⁹ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

⁸⁰ Groepsgesprek Syrische statushouders, 19 februari 2020

⁸¹ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

⁸² Bron: Groepsgesprekken statushouders, 2020

De aangeboden onderwijsopleidingen voldoen niet altijd aan de wensen van de statushouders. Opleidingen op hoger niveau worden niet in Ede aangeboden. In de gesprekken is door de statushouders aangegeven dat zij niet geheel tevreden zijn met het taalonderwijs. Hoogopgeleide statushouders geven aan dat zij het aanbod in de gemeente Ede en de directe regio van een te laag niveau vinden en dat reiskosten naar Nijmegen niet vergoed kunnen worden. De uitvoering van het beleid voldoet hiermee matig aan de behoeften van bepaalde statushouders. We beoordelen de norm hiermee als gedeeltelijk voldaan.

6 Organisatie en uitvoering: Arbeidsparticipatie

In dit hoofdstuk wordt het thema arbeidsparticipatie van statushouders besproken. Als eerste wordt ingegaan op betrokken partijen, taken en verantwoordelijkheden. Vervolgens wordt ingegaan in de uitvoering (7.2) en de samenwerking en knelpunten (7.3). In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie)?10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden? Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van arbeidsparticipatie)?11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig?12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie)?13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid op het gebied van arbeidsparticipatie gezien vanuit het clientperspectief?14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) aan de wet- en regelgeving?15. Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld? |
|---|

6.1 Betrokken partijen en taken en verantwoordelijkheden

De partijen betrokken bij arbeidsparticipatie zijn:

- **De Afdeling Inkomen van de gemeente Ede:** die een bijstandsuitkering en bijzondere bijstand verstrekt aan statushouders;
- **Werkkracht:** die trainingen geeft aan statushouders op het gebied van solliciteren, het vinden van werk en cultuurverschillen. Ook verzorgt Werkkracht begeleiding voor statushouders bij het zoeken naar werk of opleiding, zorgt zij voor matches met werkgevers, worden er trainingen voor werkgevers gehouden en kan zij jobcoaches inzetten;
- **Werkgevers:** waar statushouders aan het werk kunnen.

Deelvraag
10. Welke partijen zijn, naast de gemeente, bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden?
Norm
• <i>Geen norm, alleen beschrijving</i>

6.2 Inrichting uitvoering en samenwerking arbeidsparticipatie

6.2.1 Wet- en regelgeving

De wettelijke kaders voor arbeidsparticipatie zijn primair vastgelegd in de Participatiewet. In de praktijk gelden voor statushouders (wanneer de inburgering is afgerond) dezelfde verplichtingen als voor reguliere personen met een bijstandsuitkering.⁸³ Bijstandsgerechtigden zijn verplicht⁸⁴ alles te doen om zo snel mogelijk betaald werk te vinden, mee te werken aan re-integratie en de gemeente volledig te informeren over de (financiële) situatie.

Beoordeling wet- en regelgeving arbeidsparticipatie

14. Voldoet de uitvoering van het gemeentelijke beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) aan de wet- en regelgeving?	
Norm <ul style="list-style-type: none">De uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) voldoet aan de wet- en regelgeving	

Door Werkkracht is aangegeven dat de uitvoering binnen de wettelijke kaders valt. Statushouders worden gewezen op hun verplichtingen en verplichte inspanningen⁸⁵ en door Werkkracht ondersteund in de zoektocht naar werk. Uit de documenten en de andere gesprekken (met beleidsmedewerkers van de gemeente) zijn er geen beschrijvingen of opmerkingen gemaakt waaruit zou blijken de uitvoering niet voldoet aan de wet- en regelgeving. Wij beoordelen deze norm daarmee als voldaan.

6.2.2 Uitvoering

Intake en trainingen

Alle statushouders die een bijstandsuitkering toegekend hebben gekregen, worden doorverwezen naar Werkkracht. Werkkracht voert een intake uit, waarmee de wensen van de statushouder en de mogelijkheden voor werk of opleiding in kaart worden gebracht.

In de gesprekken met Werkkracht is gemeld dat de organisatie verschillende instrumenten inzet voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt en daarmee een centrale rol inneemt in de arbeidsparticipatie van statushouders:

- Werkkracht organiseert drie verschillende trainingen (op verschillende niveaus en met verschillende intensiteit), die betrekking hebben op professionele vaardigheden, taal op de werkvloer en werkcultuur;
- Werkkracht organiseert ook meeloopstages en bijeenkomsten bij werkgevers om statushouders bekend te laten worden met lokale werkgevers en verschillende sectoren als horeca, ICT en zorg;
- Wanneer statushouders zelfstandig gaan meelopen in bedrijven of beginnen met een baan, zorgt Werkkracht voor jobcoaches. Die zorgen voor begeleiding van de statushouders. Ook worden jobcoaches ingezet bij statushouders die al langere tijd aan het werk zijn om na te gaan hoe het bij de statushouders en de werkgever gaat. Zo wordt beoogd grip op de statushouder te houden en uitval te voorkomen.

⁸³ Bron: Kennisplatform Integratie en Samenleving, Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019. zie <https://www.kis.nl/sites/default/files/monitor-gemeentelijk-beleid-2019.pdf>

⁸⁴ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand> geeft een overzicht van verplichtingen.

⁸⁵ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

Werkkracht organiseert ook een training voor werkgevers die bekend willen worden met het inschakelen van statushouders als werknemer. In deze training wordt ingegaan op wederzijdse kennismaking, verschillen in cultuur en omgang en verwachtingen vanuit werkgevers en statushouders.

Werkkracht heeft in de gesprekken aangegeven doorlopend contact te hebben met lokale werkgevers, lokale vrijwilligersorganisaties en het WSP over het inschakelen van statushouders, zodat matching kan plaatsvinden.

Werkgevers, verwachtingen en cultuurverschillen

Werkkracht heeft aangegeven⁷¹ dat er verschillende werkgevers en programma's zijn waar intensief contact mee wordt onderhouden voor matching en meeloopstages. Terugkerende namen zijn Road-2-Work, ReVaBo (gericht op de bouwsector), WOW (Waar onderwijs Werkt, voor leer-werkstages bij diverse bedrijven) en de samenwerking met autobedrijf Noot (gericht op taalontwikkeling op de werkvloer). Daarnaast is er ook intensief contact tussen Werkkracht en de accountmanagers van het WSP.

Ook is in deze gesprekken aangegeven dat bedrijven 'klaargestoomd' moeten worden voor het aannemen van statushouders. De verwachtingen over en weer moeten helder zijn, en er moet een overeenstemming zijn over wat statushouders kunnen.

In de gesprekken met Werkkracht en de statushouders is aangegeven dat de statushouders (met name uit Syrië) hoge verwachtingen hebben van werk. Over het algemeen wordt er zeer veel waarde gehecht aan vast werk dat voorziet in zingeving en routine.⁸⁶ Het vinden van een passende baan is in de praktijk niet gemakkelijk⁸⁷. Syrische diploma's en certificaten kunnen gewaardeerd worden, zodat deze in Nederland geldig zijn. Dit kost in de praktijk veel tijd. De gesproken hoogopgeleide Syriërs verwachten dat zij een functie op hetzelfde niveau als in Syrië kunnen uitvoeren. Zij geven aan dat dit in de praktijk niet lukt: de eisen en verwachtingen van statushouders en werkgevers verschillen van elkaar⁸⁸. De statushouders die voor dit onderzoek zijn gesproken, geven aan door cultuurverschillen en gebrekkige taalbeheersing zich soms minder betrokken en geïsoleerd te voelen op de werkvloer.

Door de geïnterviewde Eritrese statushouders is gemeld dat zij vooral worstelen met cultuurverschillen: de Eritrese cultuur is bescheidenheid en groepsverband belangrijk, in de Nederlandse cultuur zijn zelfredzaamheid en assertiviteit juist essentieel. De medewerkers van Werkkracht proberen in de trainingen deze eigenschappen te stimuleren en cultiveren⁸⁹.

Net zoals reguliere bijstandsgerechtigden hebben deze statushouders ook te maken met kortlopende contracten, terwijl ze hopen op werk op langere termijn, zo geven statushouders en medewerkers van Werkkracht aan.⁹⁰ Werkkracht heeft aangegeven dat het streven is om de kortlopende contracten te verlengen en de kans op duurzaam werk te vergroten. Zodra een kandidaat geplaatst op een werkplek wordt deze middels

⁸⁶ Bron: Interview Werkkracht en groepsgesprekken statushouders, 2020

⁸⁷ Bron: Interview Werkkracht en groepsgesprekken statushouders, 2020

⁸⁸ Bron: Interviews gemeente, Werkkracht, VluchtelingenWerk en groepsgesprekken statushouders, 2019 en 2020

⁸⁹ Bron: Interview Werkkracht en groepsgesprek Eritreeërs, 2020

⁹⁰ Bron: Interview Werkkracht en groepsgesprekken statushouders, 2020

een jobcoach vanuit Werkkracht ondersteund. Ook het WSP blijft betrokken na plaatsing om terugval in de uitkering te voorkomen.

Monitoring uitvoeringsactiviteiten

Een volledig overzicht van het gebruik van trainingen en andere voorzieningen bij Werkkracht ontbreekt. Dit wordt veroorzaakt door het informatiesysteem dat nog in ontwikkeling is. In de gesprekken met Werkkracht is aangegeven dat er momenteel circa 360 statushouders zijn die een dossier hebben bij Werkkracht en contact hebben gehad over toeleiding naar werk.

De door de gemeente aangeleverde gegevens, laten zien dat tussen 1 januari 2018 en 31 augustus 2019 er 129 statushouders zijn uitgestroomd uit een traject bij Werkkracht, waarvan 48 statushouders zijn uitgestroomd naar werk. In hoeverre dit vast of tijdelijk werk betreft is niet bekend. De 81 andere statushouders zitten nog in training of zijn (nog) niet uitgestroomd naar werk.⁹¹

Werkkracht heeft op verzoek in 100 dossiers gekeken wat de gemiddelde doorlooptijd is van statushouders die trainingen of andere vormen van ondersteuning volgen. Werkkracht geeft aan dat de gemiddelde doorlooptijd (van aanmelding tot het vinden van werk) twee tot vier jaar is. Hierbij zijn er statushouders die in minder dan drie maanden werk vinden, maar ook statushouders die pas na zeven jaar een eerste baan vinden⁹².

Beoordeling uitvoering arbeidsparticipatie

9. Hoe geeft de gemeente in de praktijk invulling aan haar beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in gemeente Ede (voor arbeidsparticipatie)? Is de uitvoering van het beleid doelgericht?	
15. Wordt het beleid (voor arbeidsparticipatie) uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?	
13. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid (voor arbeidsparticipatie)bezien vanuit het clientperspectief?	
Normen	
• De uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) is doelgericht.	
• Met het uitgevoerde beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) wordt het gestelde doel/het gestelde doelbereik voldoende bereikt	
• De uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) voldoet aan de behoeften van de cliënten.	

Het beleid wordt zoals beoogd uitgevoerd. De aangeleverde informatie van Werkkracht laat zien dat er op maat gemaakte trainingen⁹³ en trajecten voor statushouders worden aangeboden en dat deze groep daarmee actief ondersteund wordt in het vinden van werk. Ook is in de gesprekken aangegeven dat er trajecten worden gehouden voor

⁹¹ Bron: Gemeente Ede, 2020

⁹² Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

⁹³ Dit betreffen trainingen op verschillende instapniveaus, gericht op statushouders met een verschillende achtergrond en verschillend perspectief op werk.

werkgevers, zodat deze worden 'klaargestoomd' voor het aannemen van statushouders.⁹⁴ We beoordelen de bijbehorende norm als voldaan.

Het doelbereik van het beleid is niet vast te stellen. Er zijn geen SMART doelstellingen beschreven. Ook blijkt uit de gesprekken en de aangeleverde gegevens dat zowel Werkkracht als de gemeente niet over een volledige registratie beschikken van het aantal statushouders dat een traject heeft gevolgd, uitstroomt uit de bijstand en is er geen registratie van de resultaten van het aantal uitgevoerde trainingen. Werkkracht heeft aangegeven dat deze registratie ontbreekt door een vertraging in de invoering van het informatiesysteem.⁹⁵

De uitvoering is doelgericht (er zijn diverse trajecten die maatwerkondersteuning bieden voor statushouders) maar dat het doelbereik kan niet worden vastgesteld door een gebrek aan registratie en monitoring. Vanwege het gebrek aan registratie en monitoring krijgt het doelbereik de beoordeling niet voldaan.

De gesproken statushouders geven aan (zeer) tevreden te zijn met het aanbod en ondersteuning van Werkkracht. Wel is in de gesprekken aangegeven dat de route naar vast werk op niveau veel uitdagingen kent, die veel standvastigheid en bijstellen van verwachtingen vereist van de statushouders en werkgevers. De bijbehorende norm beoordelen we als voldaan.

6.3 Samenwerking en knelpunten

In de gesprekken met Werkkracht is aangegeven, dat Werkkracht andere partijen, zoals werkgevers en het WSP, betreft in het arbeidsparticipatieproces. Op casusniveau is er ook nauw contact met andere partijen zoals VluchtelingenWerk.

Wel is in de gesprekken aangegeven dat de samenwerking tussen VluchtelingenWerk, de afdeling Werk en Inkomen (die de uitkering verstrekt) en Werkkracht niet optimaal is. Alle drie de organisaties voeren momenteel een intake uit⁹⁶. De intake is niet gezamenlijk en informatie-uitwisseling tussen partijen is beperkt⁹⁷. Ook is aangegeven dat communicatie (brieven e.d.) vanuit de afdeling Werk en Inkomen in het Nederlands zijn. Dit is begrijpelijk, echter het complexe taalgebruik in communicatie leidt tot extra inspanning van Werkkracht en VluchtelingenWerk. Statushouders beheersen de Nederlandse taal vaak nog onvoldoende. Eenvoudiger taalgebruik en indien nodig een mondelinge toelichting vanuit de afdeling Inkomen is wenselijk. Overleggen om de intake verder vorm te geven, hebben nog niet geleid tot structurele verbeteringen.

Werkkracht wenst⁹⁸ een nauwere samenwerking met de Afdeling Inkomen van de gemeente in de vorm van een vast team inkomensconsulenten die aanspreekpunt zijn voor de statushouders. Het werken met verschillende dossiers wordt als onnodig tijdrovend en onhandig ervaren. Ook is in de gesprekken aangegeven dat brieven en communicatie vanuit de Afdeling Inkomen alleen in het Nederlands zijn. Dit kan problemen veroorzaken voor statushouders die de taal niet beheersen en vergt extra inspanning van medewerkers van VluchtelingenWerk en Werkkracht.

⁹⁴ Bron: Werkkracht, 2020

⁹⁵ Bron: Interview Werkkracht, 29 januari 2020

⁹⁶ Bron: Interviews gemeente, Werkkracht en VluchtelingenWerk, 2020

⁹⁷ Bron: Interviews Werkkracht en VluchtelingenWerk, 2020

⁹⁸ Bron: Interviews Werkkracht en VluchtelingenWerk, 2020

Knelpunten zijn (bij Werkkracht en VluchtelingenWerk) op casusniveau inzichtelijk⁹⁹. Werkkracht past daarbij trainingen aan op de behoeften die zij bij statushouders waarnemen, zo wordt in de gesprekken aangegeven en laat de aangeleverde informatie over trainingen zien. Stapsgewijs zijn er steeds meer trainingen toegevoegd aan het programma, die zich richten op specifieke onderdelen van arbeidstoeleiding en zich richten op verschillende niveaus.

Wel zien we dat op operationeel niveau en binnen Werkkracht aanpassing in de uitvoering plaatsvindt. Afhankelijk van issues die spelen binnen de doelgroep worden trainingen en begeleiding aangepast. De hierboven genoemde knelpunten op het gebied van intake en informatie-uitwisseling zijn door de gesproken partijen onderkend, maar hebben nog niet tot een bijstelling van het beleid geleid.

Beoordeling samenwerking en knelpunten arbeidsparticipatie

10. Is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgestemd op de uit te voeren activiteiten van het integratiebeleid (op het gebied van arbeidsparticipatie)?	
11. In hoeverre en op welke manier is de samenwerking met deze partijen vormgegeven? Is dat doelmatig?	
12. Zijn er bij de uitvoering knelpunten? Zo ja, leiden deze knelpunten - zo nodig - tot bijsturing in de uitvoering of aanpassing van beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie)?	
Normen	
• Bij de uitvoering van het integratiebeleid (op het gebied van arbeidsparticipatie) betreft de gemeente relevante externe organisaties.	
• De inrichting van de uitvoeringsorganisatie en gemaakte afspraken zijn (op het gebied van arbeidsparticipatie) beredeneerd afgestemd op de uit te voeren activiteiten.	
• Er is afstemming tussen gemeente en betrokkenen externe organisaties bij de uitvoering van het beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie).	
• Knelpunten zijn inzichtelijk gemaakt en leiden zo nodig tot bijstelling in uitvoering of aanpassing van beleid (op het gebied van arbeidsparticipatie).	

We beoordelen de eerste norm als voldaan: in de gesprekken is aangegeven dat alle relevante organisaties (VluchtelingenWerk, de afdeling inkomen, Werkkracht en werkgevers) door de gemeente en organisaties betrokken worden bij de uitvoering van integratieactiviteiten op het gebied van participatie.

We beoordelen de tweede en derde norm als niet voldaan: VluchtelingenWerk, de afdeling inkomen en Werkkracht voeren alle drie afzonderlijk een intake uit en wisselen beperkt informatie uit, waardoor – zoals in de gesprekken is aangegeven – een verminderde grip op elkaars werkzaamheden wordt ervaren.

De vierde norm beoordelen we als gedeeltelijk voldaan. Aan de ene kant zien we dat Werkkracht haar instrumentarium aanpast op knelpunten die ervaren worden bij statushouders (zie hierboven voor een beschrijving van trainingen die zijn toegevoegd

⁹⁹ Bron: Interview en documenten Werkkracht, 2020.

aan het instrumentarium). Aan de andere kant zien we dat resultaten niet volledig gemonitord worden en niet gebruikt worden om beleid bij te stellen.

7 Financiën

In dit hoofdstuk worden de financiële baten en lasten voor de integratie van statushouders in kaart gebracht. Er wordt ingegaan op de beschikbare financiële middelen en de verdeling van deze middelen over verschillende betrokken organisaties. De gemeente Ede hanteert vanaf 2015 een andere systematiek voor het administreren. Hierdoor zijn alleen de gegevens over de periode 2015 t/m 2019 meegenomen in het onderzoek¹⁰⁰. De onderstaande deelvraag zal in dit hoofdstuk worden behandeld:

16. Hoeveel geld besteden de gemeente en de betrokken partijen jaarlijks aan de integratie van de statushouders (uitgesplit naar de thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie)? Vindt de uitvoering van het beleid plaats binnen de toegekende budgetten?

Beschikbare financiële middelen

Het Rijk verstrekt financiële middelen aan de gemeente voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Vanaf 1 januari 2016 gaat het om € 2.370 per inburgeringsplichtige statushouder¹⁰¹. Voorheen was dit € 1.000. Om deze financiële middelen te ontvangen dient de gemeente een plan van aanpak in te dienen bij het COA voor de implementatie van het participatieverklaringstraject¹⁰². In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die de gemeente Ede vanuit het Rijk heeft ontvangen voor maatschappelijke begeleiding en de daadwerkelijke uitgaven¹⁰³. De lasten worden achteraf vergoed door het Rijk, waardoor in sommige jaren de baten en lasten uiteenlopen.

Tabel 3. Reguliere baten en lasten maatschappelijke begeleiding

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Baten	€ 131.000	€ 74.400	€ 530.500*	€ 78.200	€ 184.900	€ 999.000
Lasten	€ 187.200	€ 220.200	€ 278.000	€ 193.800	€ 197.100	€ 1.076.300

* In 2017 ontvang de gemeente Ede een vergoeding van €530.500. Deze vergoeding bevat ook een nabetaling over het jaar 2016 van € 476.000.

Bron: Gemeente Ede, 2020

De gemeente Ede heeft in de periode 2015-2019 uitsluitend met VluchtelingenWerk Oost Nederland samengewerkt met betrekking tot de maatschappelijke begeleiding.

Verstrekking subsidies

In de onderstaande tabel is uiteengezet welke subsidies gemeente Ede ter beschikking stelt ten behoeve van (onder andere) integratie van statushouders:

¹⁰⁰ De financiële gegevens benoemd in deze paragraaf zijn verstrekt door de gemeente Ede, tenzij anders benoemd.

¹⁰¹ Als gevolg van de verhoogde asielinstroom is in het bestuursakkoord besloten om het budget van maatschappelijke begeleiding te verhogen van 1000 naar 2370 euro per vergunninghouder. In eerste instantie was dit een tijdelijke verhoging van het budget. Inmiddels is deze verhoging structureel gemaakt.

¹⁰² Bron: VNG 'overzicht van geldstromen uit de akkoorden verhoogde asielinstroom

¹⁰³ Alle lasten die zijn opgenomen in dit hoofdstuk zijn uitgaven.

Tabel 4. Verdeling subsidie over diverse partijen¹⁰⁴

	Organisatie	Subsidie
2015	VluchtelingenWerk Oost Nederland	€ 61.825
2016	VluchtelingenWerk Oost Nederland	€ 74.382
2017	VluchtelingenWerk Oost Nederland	€ 178.287
2018	Stg. Tijd voor Actie (maatjesproject)	€ 12.000
2019	Girl Movement (participeren van vrouwen)	€ 10.000
	Stg. Tijd voor Actie (Netwerk dien je stad)	€ 12.750

Bron: Gemeente Ede, 2020

Bovenstaande subsidies zijn geboekt op de activiteit inburgering bij de gemeente Ede. Er zijn mogelijk meer initiatieven ondersteund, maar die zijn op een ander product geboekt. De gemeente geeft aan dat met deze uitgaven ongeveer 98% van de subsidies met betrekking tot integratie van statushouders in beeld zijn¹⁰⁵.

Huisvesting

Het huisvestingsbeleid wordt in de gemeente Ede uitgevoerd door woningcorporatie Woonstede. De gemeente financiert huurderiving en betaalt mee aan woongroep-begeleiding.

Tabel 5. Overzicht lasten voor huisvesting

	Organisatie - activiteit	Lasten
2015	Woonstede – Huurderiving	€ 3.800
2016	Woonstede – huurderiving	€ 29.500
2017	Woonstede – huurderiving en Timon – ambulante begeleiding	€ 21.000
2018	Woonstede – huurderiving en Timon / Lindenhout – woongroep-begeleiding	€ 247.900 (inclusief €7.500 huurderiving)
2019	Woonstede – huurderiving en Timon / Lindenhout – woongroep-begeleiding	€ 266.900 (inclusief €17.000 huurderiving)

Bron: Gemeente Ede, 2020

Arbeidsparticipatie

In de Participatiewet wordt geen onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van herkomst. De verplichtingen in het kader van de Participatiewet zijn voor autochtonen en allochtonen (statushouders) immers hetzelfde. De gemeente heeft daarom geen aparte budgetten verstrekt voor de re-integratie van statushouders.

Aanvullende financiële middelen

Voor 2019 en 2020 heeft het Rijk aanvullende financiële middelen toegekend voor de huidige groep inburgeraars en voor pilots. Dit kwam bij de meicirculaire beschikbaar als decentralisatie-uitkering. De verdeelsleutel is het inwoneraantal van de gemeente. De

¹⁰⁴ CVVE geeft in haar jaarverslagen over 2017, 2018 en 2019 aan de volgende financiële bijdrage te hebben ontvangen van de gemeente Ede: € 57.605 (2017), € 55.000 (2018) en € 57.500 (2019). CVVE is onderdeel van de Stichting Tijd voor Actie. Het is niet duidelijk waar het verschil in bedragen vandaan komt.

¹⁰⁵ Bron: Gemeente Ede, 2020

aanvullende middelen worden verstrekt aan gemeenten om de invoering van de nieuwe Wet inburgering mogelijk te maken en ervaring op te doen met de regievoering op de inburgertrajecten van statushouders.

De gemeente Ede heeft de aanvullende middelen in 2019 ingezet voor verschillende doeleinden ter voorbereiding op de nieuwe inburgeringswet. Er zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd met maatschappelijke organisaties. Daarnaast is de gemeente zich gaan oriënteren op het beleid. Hiervoor zijn tijdelijk medewerkers aangetrokken. De inzet van deze medewerkers is doorbelast naar het budget inburgering (het resterende deel is bekostigd uit andere bronnen). Daarnaast zijn de extra middelen ingezet om de woongroepbegeleiding te dekken en ervaring op te doen met de inzet van ondersteunende activiteiten voor de groep ¹⁰⁶.

Tabel 6. Overzicht aanvullende middelen vanuit het Rijk

	Activiteit	Baten
2019	(Tijdelijke) inzet van formatie en inzet op woongroep-begeleiding	€ 133.000

Bron: Gemeente Ede, 2020

Programmarekeningen (2015-2018)¹⁰⁷

In de verschillende programmarekeningen (2015-2018) van de gemeente worden statushouders genoemd. In deze programmarekeningen wordt gemeld dat de vergoeding die de gemeente krijgt voor de inburgering de lasten dekt. Ook wordt aangegeven dat op verschillende niveaus met meerdere maatschappelijke organisaties wordt samengewerkt om activiteiten te ontplooiën ten behoeve van de opvang, begeleiding en participatie van de statushouders. Hiervoor zijn vanuit het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom middelen toegekend om deze extra activiteiten ten behoeve van statushouders te kunnen bekostigen.

Beoordeling financiën

<p>Deelvraag</p> <p>16. Hoeveel geld besteden de gemeente en de betrokken partijen jaarlijks aan de integratie van de statushouders (uitgesplit naar de thema's huisvesting, taalonderwijs en arbeidsparticipatie)? Vindt de uitvoering van het beleid plaats binnen de toegekende budgetten?</p>	
<p>Norm</p> <ul style="list-style-type: none"> De uitvoering van het beleid vindt plaats binnen de toegekende budgetten 	

De baten die de gemeente ontvangt voor de maatschappelijke begeleiding dekken volgens de programmarekeningen de lasten¹⁰⁸. De lasten worden namelijk achteraf vergoed door het Rijk. De gemeente ondersteunt daarnaast maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van activiteiten voor statushouders op het gebied van huisvesting en taalontwikkeling. De organisaties ontvangen hiervoor een financiële bijdrage van de gemeente. Dit vindt (voor zover inzichtelijk) plaats binnen de toegekende budgetten. Voor arbeidsparticipatie zijn geen aparte budgetten verstrekt voor de re-integratie van statushouders. Er is geen indicatie dat de budgetten worden

¹⁰⁶ Bron: Gemeente Ede, 2020

¹⁰⁷ Bron: Gemeente Ede, Programmarekeningen 2015, 2016, 2017 en 2018

¹⁰⁸ Bron: Gemeente Ede, Programmarekeningen 2015, 2016, 2017 en 2018

overschreden. We beoordelen hiermee de norm als voldaan. Wel bleek gedurende het onderzoek het lastig om de financiële cijfers te achterhalen. Dit betreft een aandachtspunt.

8 Informatievoorziening aan en de rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad (paragraaf 9.1) en de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad (paragraaf 9.2).

De deelvragen die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn:

17. Hoe informeert het college van B&W de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in Ede?
18. Is de informatie van het college over de uitvoering van het beleid tijdig, toegankelijk en volledig?

8.1 Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over het beleid rondom integratie: middels de Planning & Control cyclus, raadsinformatie- / collegebrieven en de factsheet 'Statushouders in de gemeente Ede' uit 2019.

Informatie in de Planning & Control cyclus

De stukken uit de Planning & Control cyclus geven deels informatie over de statushouders. In de P&C documenten van 2014 t/m 2019 wordt de volgende informatie rondom statushouders gegeven:

- In de Programmarekening van 2014 wordt in het geheel niet gerefereerd naar statushouders¹⁰⁹;
- In de Programmarekening van 2015 wordt kort verwezen naar het huisvesten van statushouders (p. 6), het effect van instroom van statushouders op de hoogte van de bijzondere bijstand (p. 54). Exacte cijfers omtrent plaatsing en het aantal statushouders dat aanspraak doet op bijzondere bijstand worden niet benoemd¹¹⁰;
- In de Programmarekening van 2016 wordt een beschrijving gegeven van de inzet op huisvesting, zoals de taakstelling en het ombouwen van een aantal appartementen (p. 66). Exacte cijfers over het succesvol aantal plaatsingen worden niet genoemd¹¹¹;
- In de begroting van 2017 wordt circa 1 A4 aan tekst besteed aan statushouders. Dit betreft een samenvatting van het 'Actieplan Statushouders'¹¹²;
- In de begroting en Programmarekening van 2017 en 2018 worden doelen vanuit het actieprogramma benoemd. Hoe deze doelen behaald worden (en welke middelen hiermee gemoeid zijn) wordt niet in de stukken beschreven. De volgende doelen keren terug in de stukken¹¹³:
 - 'Statushouders zijn zo snel mogelijk zelfstandig en maatschappelijk zelfredzaam' (p. 31 van de begroting van 2017)
 - 'Realisatie en uitrol nieuw programma rond tekenen participatieverklaring voor inburgeraars in afstemming met rol VluchtelingenWerk rond maatschappelijke begeleiding' (p. 48 Programmarekening 2018).
 - 'Verbinding met activiteiten wijkregie, Sociaal Team, Woonstede, VluchtelingenWerk (volgens afspraken die gemaakt zijn tussen partijen)' (p. 48 Programmarekening 2018).

¹⁰⁹ Bron: Gemeente Ede, Programmarekening 2014, Jaarstukken 2014. maart 2015

¹¹⁰ Bron: Gemeente Ede, Programmarekening 2015. juli 2016

¹¹¹ Bron: Gemeente Ede, Programmarekening 2016. juni 2017

¹¹² Bron: Gemeente Ede, Programmabegroting 2017-2020. Ede smaakt naar meer. februari 2017

¹¹³ Bron: Gemeente Ede, Programmarekening 2017 (april 2018), Programmabegroting 2017-2020 (feb 2017), Programmarekening 2018 (april 2019) en Programmabegroting 2018-2021 (okt 2017).

- In de begroting van 2019 wordt (op p. 40) het volgende aangegeven: 'Uitgangspunt bij de uitvoering [van de Participatiewet] is 'iedereen heeft kans op werk tenzij'. Prioriteitsgroepen voor 2019 zijn jongeren, 55-plussers en statushouders.' Hoe de benoeming van statushouders als prioriteitsgroep invloed heeft op de uitvoering van het beleid wordt niet benoemd¹¹⁴.

Verder worden in de Programmarekeningen vanaf 2015 uitspraken gedaan over de incidentele baten en lasten. Incidentele baten betreffen middelen vanuit het Rijk gericht op de maatschappelijke ondersteuning van statushouders¹¹⁵. Er wordt aangegeven dat incidentele baten worden besteed en resterende bedragen worden opgenomen in de 'Reserve Inburgering'. Hoe deze middelen verder worden ingezet, wordt verder niet beschreven.

Factsheet 'Statushouders in de gemeente Ede' uit 2019

In 2019 heeft de gemeente een factsheet opgesteld. Met deze factsheet heeft de raad een actueel inzicht gekregen op vier thema's: omvang groep statushouders, participatie, wonen en kosten sociaal domeinvoorzieningen.

Werkconferenties

In 2018 zijn er drie werkconferenties georganiseerd met het maatschappelijk middenveld om het integratiebeleid verder vorm te geven. Het doel van de werkconferenties was om tot een totaalprogramma te komen voor inburgering. De werkconferenties hebben geleid tot een leefgebiedenmodel met zes leefgebieden: wonen, geld, kennis en kunde, gezondheid, meedoen, cultuur en identiteit. Op elk van de zes leefgebieden zijn uitgangspunten geformuleerd. De raadsleden zijn voor alle bijeenkomsten uitgenodigd als toehoorder.

Wens vanuit de raad¹¹⁶

De raadsleden hebben aangegeven de behoefte te hebben om de informatie over statushouders nadrukkelijker naar voren te laten komen in de voortgangsrapportages. De factsheet werd als positief en vernieuwend ervaren en werd gezien als een overzichtelijke manier voor een inzicht in cijfermatige voortgang omtrent integratie van statushouders. In het groepsgesprek met de raad is aangegeven dat een halfjaarlijkse update van de factsheet als wenselijk wordt beschouwd.

Naast de cijfermatige informatie heeft een aantal raadsleden aangegeven behoefte te hebben aan additionele 'kwalitatieve informatie': de verhalen achter de cijfers. Tijdens het groepsgesprek met de raad hebben verschillende raadsleden aangegeven inzicht te willen in de wijze waarop statushouders maatschappelijk zijn geïntegreerd.

In de toekomst wil de gemeenteraad betrokken worden bij de implementatie van de nieuwe Wet inburgering.

Beoordeling informatievoorziening aan de Raad

Deelvraag

¹¹⁴ Bron: Gemeente Ede. Programmabegroting 2019. oktober 2018

¹¹⁵ Bron: Programmarekening 2015: p. 62. Programmarekening 2016: p. 30. Programmarekening 2017 p. 52.

¹¹⁶ Groepsgesprek met raad, 6 februari 2020

17. Hoe informeert het college van B&W de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid ten aanzien van de integratie van statushouders in Ede?	
Norm	
<ul style="list-style-type: none"> De opbrengsten en effecten van het beleid worden nauwkeurig en regelmatig gemonitord 	
<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de opbrengsten en effecten van het integratiebeleid 	

De raad wordt onder andere middels de P&C cyclus geïnformeerd over de integratie van statushouders. De informatie die hierover via de P&C cyclus wordt gedeeld is beperkt en gaat over budgettaire afwijkingen. De documenten in de P&C cyclus noemen incidenteel het beleidsthema inburgering van statushouders. Per jaar worden er verschillende onderwerpen aangestipt, zoals huisvesting en de druk die de instroom van statushouders veroorzaakt op (bijzondere) bijstand. Wanneer er incidentele lasten en baten zijn wordt dit vermeld.

Exacte cijfers over het succesvol aantal huisvestingen of informatie over inzet en effecten (het aantal uitgestroomde statushouders uit de uitkering) worden niet in de P&C cyclus en andere raadsinformatie genoemd.¹¹⁷ De wijze waarop middelen besteed worden en hoe deze aan de gestelde doelen bijdragen, wordt niet vermeld. De opbrengsten en effecten van het integratiebeleid worden niet nauwkeurig en regelmatig gemonitord. We beoordelen de norm als niet voldaan.

. Het college heeft via een factsheet aanvullende informatie over de opbrengsten en effecten van het integratiebeleid met de raad gedeeld. Kanttekening hierbij is dat de factsheet voor het eerst in 2019 is opgesteld. In de periode vóór 2019 was er beperkt cijfermatig inzicht. De factsheet geeft geen inzicht in de trajecten en effecten van de taal- en werktrajecten. We beoordelen de bijbehorende norm als gedeeltelijk voldaan.

Deelvraag	
18. Is de informatie van het college over de uitvoering van het beleid tijdig, toegankelijk en volledig?	
Norm	
<ul style="list-style-type: none"> De informatie over de uitvoering van het beleid is tijdig, toegankelijk en volledig. 	

De informatievoorziening aan de raad wordt door ons beoordeeld als gedeeltelijk voldaan. Er is informatie over de uitvoering van het beleid maar deze is beperkt. De raad is met name geïnformeerd over huisvesting en de speerpunten (doelen) uit het actieplan. De raad is niet geïnformeerd over de voortgang van het actieplan.

8.2 Rol van de raad

In de onderzoeksperiode heeft de gemeenteraad een aantal moties ingediend en op een aantal punten vragen gesteld aan het college. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de meest relevante punten:

- In 2016 zijn er vragen gesteld omtrent de Wet Taaleis. Deze wet stelt een minimale eis aan de Nederlandse taalbeheersing van bijstandsgerechtigden, om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De raad is geïnformeerd over de wijze waarop de

¹¹⁷ Uitstroomcijfers zijn niet toegespitst op de groep statushouders. Dit is begrijpelijk vanuit de gemeentelijke visie om geen apart doelgroepenbeleid te voeren.

gemeente invulling geeft aan de taaleis als nieuwe verplichting in de Participatiewet¹¹⁸ ;

- In december 2017 zijn er in de raad vragen gesteld over de voortgang van de taalwerkstages van statushouders. Eerder is een motie ingediend om extra budget vrij te maken om taal- werkstages te realiseren. De raadsvragen hadden betrekking op het percentage statushouders dat - naast inburgering - vrijwilligerswerk, een taalstage, een werkervaringsplaats of betaald werk heeft. Daarnaast wilde de raad meer inzicht over het contact met werkgevers en instellingen voor het realiseren van de taal- en werkstages. De raad is geïnformeerd over de trajecten die zijn ingezet en de begeleiding die statushouders ontvangen¹¹⁹;
- In 2019 is er een motie ingediend om de urgentieregeling met betrekking tot huisvesting voor statushouders af te schaffen¹²⁰. Met het verstrekken van een urgentie verkrijgt een groep een voorrangspositie voor een sociale huurwoning. De urgentieregeling geeft statushouders momenteel voorrang ten opzichte van reguliere woningzoekenden. Indien de urgentieregeling wordt geschrapt, zullen statushouders op basis van een inschrijftijd (net als reguliere woningzoekenden) een woning moeten verkrijgen. Deze motie om de urgentieregeling voor statushouders af te schaffen is uiteindelijk verworpen. In een memo van het college¹²¹ aan de raad is aangegeven dat het voornaamste gevolg van de motie zal zijn dat de doelstelling om statushouders binnen drie maanden te huisvesten wordt overschreden. Statushouders moeten dan namelijk op basis van de inschrijftijd voor sociale huur een woning krijgen. De gemiddelde wachttijd hiervoor varieert tussen de 1,5 en 3,9 jaar.

Beoordeling rol van de Raad

Deelvraag 19. Kan de raad op basis van deze informatie zijn kader stellende en controlerende rol voldoende uitvoeren?	
Norm <ul style="list-style-type: none">• De raad wordt tijdig in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen naar ontwikkelingen in regelgeving, doelgroepen, problematiek, resultaten van de uitvoering en andere signalen	

De gemeenteraad is met name goed en tijdig geïnformeerd over de voortgang rondom huisvesting van statushouders. De raad is hierdoor in gelegenheid gesteld om haar controlerende rol uit te voeren. De informatie over participatie in trajecten en uitstroom naar werk is niet toegespitst op de doelgroep statushouders. Dit is begrijpelijk vanuit het feit dat de gemeente geen doelgroepenbeleid voert. De raad is niet geïnformeerd over de voortgang van het actieprogramma statushouders. Hierdoor is de raad niet in de gelegenheid gesteld om haar controlerende en kaderstellende rol uit te voeren. We beoordelen de norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

¹¹⁸ Bron: Schriftelijke raadsvragen, 2017/61

¹¹⁹ Bron: Schriftelijke raadsvragen, 2017/64

¹²⁰ Bron: Motie M1, raadsvergadering d.d. 18 april 2019

¹²¹ Bron: Memo aan Gemeenteraad, 14 mei 2019

9 Rol van de gemeente bij nieuwe Wet inburgering

In dit hoofdstuk beschrijven we de rol van gemeente in de nieuwe Wet inburgering. In hoofdstuk 3 staat op hoofdlijnen beschreven wat de nieuwe Wet inburgering vraagt van gemeenten. In dit hoofdstuk wordt omschreven in hoeverre de gemeente Ede daarop is voorbereid. De onderstaande deelvraag wordt hiermee beantwoord.¹²²

20. Hoe kunnen resultaten en bevindingen t.a.v. wat werkt en wat niet werkt, worden vervat in de nieuwe rolinvulling van de gemeente bij de nieuwe Wet inburgering?

Nieuwe Wet inburgering

De gemeente heeft onder het nieuwe inburgeringsstelsel een regierol om een effectieve inburgering te realiseren. Dit heeft ten eerste betrekking op het verankeren van wettelijke instrumenten om handhaving in te kunnen zetten waar nodig. Ten tweede door inburgering een meer integraal proces te laten zijn, binnen het sociaal domein.

Het nieuwe inburgeringstelsel heeft als maatschappelijk doel dat alle inburgeringsplichtigen in staat worden gesteld om zo snel mogelijk te participeren, het liefst via betaald werk¹²³. De aanpassingen in het stelsel moeten ervoor zorgen dat gemeenten betere mogelijkheden krijgen om zoveel mogelijk nieuwkomers aan het werk en op het vereiste taalniveau te krijgen. De regierol van de gemeenten over de uitvoering wordt vastgelegd in de wet (zie paragraaf 3.2. voor de uitgangspunten van de nieuwe wet).

Gemeenten staan voor veel keuzes bij de implementatie van de nieuwe wet. Op dit moment zijn de gemeenten bezig met het formuleren van een strategie en het zoeken naar samenwerkingspartners, om de leerroutes en opleidingsplaatsen voor te bereiden. In de nieuwe wet wordt de gemeente verantwoordelijk voor de inkoop van het inburgeringsaanbod. Dit houdt in dat de gemeente de wettelijke plicht krijgt om zorg te dragen dat de inburgeringsplichtige statushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan dat tevens aansluit bij de inburgeringsroute (vastgelegd in het PIP). Voor een deel zullen gemeenten het benodigde aanbod zelf (kunnen) creëren, bijvoorbeeld de begeleiding van de inburgeraar. Een ander deel van dat aanbod zullen gemeenten op de markt inkopen en daarbij al dan niet regionaal samenwerken. De gemeente krijgt ook een centrale rol in de brede intake, het begeleidings- en adviestraject van inburgeringsplichtigen en het organiseren van taal- en participatiecomponenten van het inburgeringsaanbod.

Vorbereidingen op nieuwe wet in Ede

De gemeente Ede is gestart met de voorbereidingen op de nieuwe wet en rol en heeft hiervoor een kernteam Veranderopgave Inburgering (VOI) ingesteld. Om deze nieuwe rol in te vullen moet de gemeente partners kiezen, onder andere werkgevers, welzijnsinstellingen, taalaanbieders en maatschappelijk begeleiders (zoals VluchtelingenWerk). De gemeente Ede heeft deze maatschappelijke organisaties betrokken bij de doorontwikkeling van het huidige beleid (zie hoofdstuk 3). Dit vormt een goede basis. Uit onze analyse blijkt echter ook dat de gemeente Ede geen volledig zicht heeft op (de kwaliteit van) het aanbod van het taal(onderwijs). De gemeente is straks

¹²² Dit is een beschrijvende onderzoeksvraag. Hiervoor is geen bijbehorende norm.

¹²³ Kamerbrief Stand van zaken Veranderopgave Inburgering. 25 juni 2019.

verantwoordelijk dat er voldoende passend aanbod van taalonderwijs is. Het is van belang om inzicht te verkrijgen in hoeverre het huidige aanbod toereikend is.

Brede intake

De nieuwe wet verplicht de gemeente om een 'brede intake' af te nemen met alle inburgeringsplichtigen. Met de brede intake ontstaat een compleet beeld van de situatie van de statushouder. Denk aan onderwijs- en arbeidskansen, motivatie, interesses etc. Het is aan de gemeente Ede om te bepalen hoe deze intake vorm wordt gegeven. Dit kan worden uitgevoerd door VluchtelingenWerk of bijvoorbeeld in samenwerking met Werkkracht. Uit onze analyse blijkt dat op dit moment de samenwerking tussen VluchtelingenWerk, de afdeling Werk en Inkomen en Werkkracht niet optimaal is. Er is een gebrek aan informatie-uitwisseling en er vinden momenteel drie verschillende intakes plaats.

Regionale infrastructuur

Tevens vraagt het nieuwe inburgeringsstelsel om een regionale infrastructuur waarop gemeenten, werkgevers en werknemers een beroep kunnen doen. De arbeidsmarktregio FoodValley heeft een regioplan met betrekking tot inburgering en participatie van statushouders opgesteld. Bekeken wordt of en hoe er een gezamenlijke inkoopstrategie van leerroutes en inburgeringsaanbod kan worden ontwikkeld.

10 Benchmark en kenmerken statushouders

In dit hoofdstuk worden onder meer kenmerken van de statushouders in de gemeente Ede met die van vergelijkbare gemeenten uit de Divosa Benchmark Statushouders vergeleken. De volgende deelvraag komt in dit hoofdstuk aan bod:

21. Is de uitvoering van het beleid op terreinen huisvesting, taal en arbeidsparticipatie in vergelijking met enkele soortgelijke gemeenten en het landelijk gemiddelde effectief?

De volgende punten komen in de benchmark aan de orde:

- de beantwoording van de onderzoeksvraag en de beoordeling van de norm;
- de opzet van de Divosa Benchmark Statushouders en de vergelijkbaarheid met de cijfers van Ede;
- de belangrijkste kenmerken van statushouders in Ede en een vergelijking van deze kenmerken met de kenmerken van statushouders uit soortgelijke gemeenten (uit de Divosa Benchmark Statushouders);
- een beschrijving en een vergelijking (waar mogelijk) op het gebied van het taalonderwijs en de arbeidsparticipatie;
- er wordt inzicht gegeven in enkele cijfers, die vanuit de Divosa Benchmark Statushouders beschikbaar zijn, maar niet voor de gemeente Ede.

10.1 Beantwoording onderzoeksvraag en beoordeling

Op het gebied van huisvesting haalt de gemeente Ede, in tegenstelling tot andere Gelderse gemeenten, haar taakstelling in de jaren 2014 t/m 2017. Op het gebied van arbeidsparticipatie verschillen de methoden waarop de gemeente Ede en de Divosa Benchmark Statushouders de beleidseffecten inzichtelijk maken. De gemeente Ede beschikt niet over cijfers over de uitstroom van statushouders, die een training hebben gevolgd bij Werkkracht. De gemeente Ede beschikt niet over gegevens en indicatoren op het gebied van taalonderwijs. Wel zijn er diverse kengetallen omtrent de kenmerken van statushouders en enkele gegevens omtrent het gebruik van de bijstand voorhanden. Deze zijn aangeleverd door de gemeente of komen uit de Factsheet Statushouders. Deze gegevens worden in de volgende paragrafen behandeld.

Beoordeling effectiviteit en informatieverzameling

21. Is de uitvoering van het beleid op terreinen huisvesting, taal en arbeidsparticipatie in vergelijking met enkele soortgelijke gemeenten en het landelijk gemiddelde effectief?	
Norm	
• De gemeente verzamelt structureel ervaringen en kennis omtrent uitgevoerde integratietrajecten op het gebied van huisvesting.	
• De gemeente verzamelt structureel ervaringen en kennis omtrent uitgevoerde integratietrajecten op het gebied van taalonderwijs.	
• De gemeente verzamelt structureel ervaringen en kennis omtrent uitgevoerde integratietrajecten op het gebied van arbeidsparticipatie.	

We beoordelen de norm:

- voor het thema huisvesting als voldaan. De uitvoering van het huisvestingsbeleid is effectief. In tegenstelling tot de andere gemeenten haalt de gemeente Ede haar taakstelling in de jaren 2014 t/m 2017.
- voor het thema taalonderwijs als niet voldaan. In hoeverre de uitvoering van het beleid op het gebied van taalonderwijs effectief is in vergelijking met andere gemeenten, is niet te beoordelen. De gemeente Ede beschikt niet over gegevens en indicatoren die hier inzicht in bieden.
- voor arbeidsparticipatie als niet voldaan. In hoeverre de uitvoering van het beleid op het gebied van arbeidsparticipatie effectief is in vergelijking met gemeenten uit de Benchmark, is niet vast te stellen. De wijze waarop de gemeente Ede en de Divosa Benchmark Statushouders effecten van het beleid inzichtelijk maken verschillen te veel om hier een uitspraak over te doen.

10.2 Opzet Divosa Benchmark Statushouders en vergelijkbaarheid met Ede

De cijfers van de gemeente Ede hebben betrekking op alle statushouders (met een verblijfstitel 21 en 26, oftewel verblijfsvergunningen voor vreemdelingen¹²⁴ en vluchtelingen¹²⁵) ongeacht het jaar dat zij woonachtig zijn in Ede. De Divosa Benchmark hanteert een andere opzet: de benchmark volgt het aantal statushouders dat vanaf 2014 woonachtig is in Nederland. De cijfers van de gemeente Ede geven een doorsnee beeld van alle statushouders die woonachtig zijn in Ede (dus ook van vóór 2014). De Divosa Benchmark Statushouders geeft een beeld van de ontwikkelingen van de statushouders die *sinds* 2014 een verblijfsvergunning hebben verkregen¹²⁶. Een vergelijking van de cijfers van de gemeente Ede met die van de benchmark vergt dus enige nuance en voorzichtigheid.

Waar mogelijk worden de kenmerken van de statushouders in Ede vergeleken met cijfers uit de Divosa Benchmark Statushouders. Hierbij worden cijfers gebruikt van gemeenten die een vergelijkbare stedelijkheidsklasse en bevolkingsomvang kennen¹²⁷.

De gemeente Ede beschikt niet over cijfers omtrent taalonderwijs. Het is daarom voor dit thema niet mogelijk een vergelijking te maken met de Divosa Benchmark Statushouders.

¹²⁴ De Vreemdelingenwet 2000 definieert een vreemdeling als iemand die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

¹²⁵ Volgens de definitie van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951 is een vluchteling iemand die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft.

¹²⁶ Zowel in Ede als in de Benchmark Statushouders gaat het om alle statushouders die een verblijfsvergunning hebben gekregen (inclusief nareizigers). In dit opzicht verschilt de afbakening van de populatie niet.

¹²⁷ Dit zijn de gemeenten Deventer, Doetinchem, Dordrecht, Emmen en Westland.

10.3 Kenmerken

In deze paragraaf worden de kenmerken van de statushouders in Ede kort behandeld.

Aantal statushouders en instroom

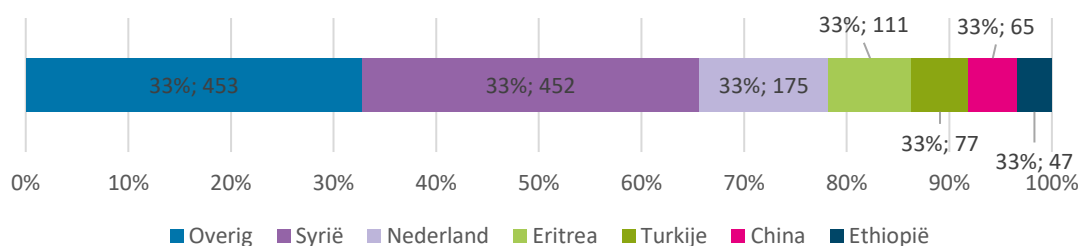
Sinds 2014 heeft Ede te maken met een snelle stijging van het aantal statushouders (zie figuur 2). Eind 2018 zijn er 1.380 statushouders¹²⁸ woonachtig in de gemeente Ede¹²⁹. De onderstaande grafiek geeft deze ontwikkeling weer. Uit de grafiek is op te maken dat in 2015 en 2016 het aantal statushouders in Ede bijna verdubbelde.

De instroom van de statushouders in de gemeente Ede is vergelijkbaar met die van de vergelijkingsgemeenten uit de benchmark van Divosa¹³⁰.

Land van herkomst

De grootste groep statushouders in Ede (33%) bestaat uit Syriërs (peiljaar 2018). Er zijn daarnaast 111 statushouders met een Eritrese achtergrond. De groep overig (33%) bestaat uit statushouders waarvan de herkomst niet bekend is of waarvan het aantal dusdanig klein is dat deze vanwege redenen van privacy niet door de gemeente aangeleverd zijn¹³¹. Verder is het opvallend dat 13% van de statushouders een Nederlandse afkomst heeft. Dit betreft kinderen van statushouders die in Nederland geboren zijn¹³². Kijkend naar het land van herkomst, zijn er verhoudingsgewijs meer Syriërs en Eritreeërs woonachtig in de vergelijkingsgemeenten, waar dit percentage tussen de 75% en 80% ligt.

Figuur 3. Land van herkomst statushouders in de gemeente Ede.



Bron: aangeleverde gegevens gemeente Ede 2020.

Geslacht

51% van de statushouders in Ede is man en 49% vrouw. Bij de vergelijkingsgemeenten is deze verhouding gemiddeld 57% man en 43% vrouw. Dit verschil tussen Ede en de vergelijkingsgemeenten kan deels verklaard worden door de opzet van de Divosa Benchmark Statushouders. Tijdens de hausse van nieuwe statushouders zijn het met name de mannen die het land van herkomst als eerste ontvluchten. Het gezin reist

¹²⁸ Statushouders zijn mensen met een verblijfstitel 21 (gezinsmigrant) of een verblijfstitel 26 (asielmigrant)2. Zij hebben een verblijfstitel voor bepaalde tijd (vaak vijf jaar).

¹²⁹ Bron: factsheet statushouders in gemeente Ede, 2019

¹³⁰ Dit betreft de gemeenten Dordrecht (118.900 inwoners), Emmen (107.775 inwoners) en Westland (104.300 inwoners).

¹³¹ Dit betreft statushouders uit onder andere Irak en Iran, waarvan er per land minder dan 10 in Ede woonachtig zijn.

¹³² 90 hiervan zijn tussen de 0-4 jaar oud, 22 hiervan tussen de 5-9 jaar oud en 60 tussen de 10 jaar of ouder. De ouders van deze kinderen zijn geboren in Turkije (40 ouders), Syrië (32 ouders), Marokko (15 ouders) en Eritrea (13 ouders).

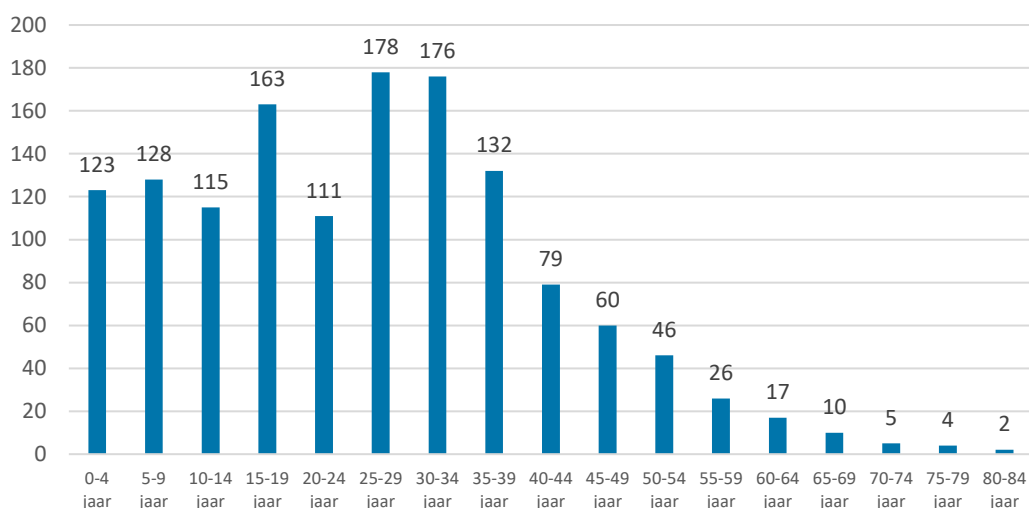
daarna vaak de man achter na. Ook kan het zijn dat door de afwezigheid van eenpersoonswoningen in Ede er relatief veel gezinnen in de gemeente zijn gehuisvest.

Desondanks is het opvallend dat er relatief veel vrouwelijke statushouders in de gemeente Ede woonachtig zijn. Ter illustratie: landelijk gezien is twee-derde van de Syrische statushouders mannelijk¹³³.

Leeftijd

De onderstaande grafiek, figuur 4, geeft de leeftijdsopbouw van de statushouders die woonachtig zijn in Ede weer. Een directe vergelijking met de gegevens uit de benchmark van Divosa op dit punt is lastig, omdat de benchmark met net iets andere leeftijdscategorieën werkt dan de gemeente Ede. In grote lijnen is de leeftijdsopbouw van de in Ede gevestigde statushouders vergelijkbaar met die van de vergelijkingsgemeenten. Zo is in de vergelijkingsgemeenten 59% van de statushouders 26 jaar of jonger. In Ede is 59% van de statushouders 29 jaar of jonger.

Figuur 4. Leeftijdsopbouw statushouders in Ede.



Bron: aangeleverde gegevens gemeente Ede 2020.

Het feit dat er zowel in Ede als in de rest van Nederland sprake is van veel jonge statushouders heeft een specifieke oorzaak. Veelal zijn het jongere mannen die vooruitreizen, waarna het gezin volgt. Ook ontvluchten jongere mannen (van 18 t/m circa 35 jaar) vaak de dienstplicht. Dit speelt met name een issue in Syrië¹³⁴ en in Eritrea.

Huishoudtypen

De meest statushouders in de gemeente zijn gezinnen met kinderen (43%). Een kwart is alleenstaand en circa een vijfde van de statushouders zijn paren zonder kinderen. In vergelijking met de vergelijkingsgemeenten zijn er in Ede relatief meer paren zonder kind en eenoudergezinnen. De cijfers van de vergelijkingsgemeenten laten zien dat 8%

¹³³ Pharos Factsheet Statushouders, januari 2019.

¹³⁴ Ministerie van Buitenlandse zaken, Thematisch ambtsbericht dienstplicht in Syrië, 2016; SCP, Eritrese Statushouders in Nederland', 2018.

van de statushouders een partner is in een paar zonder kinderen, 34% alleenstaand is en 5% een ouder in een éénoudergezin.

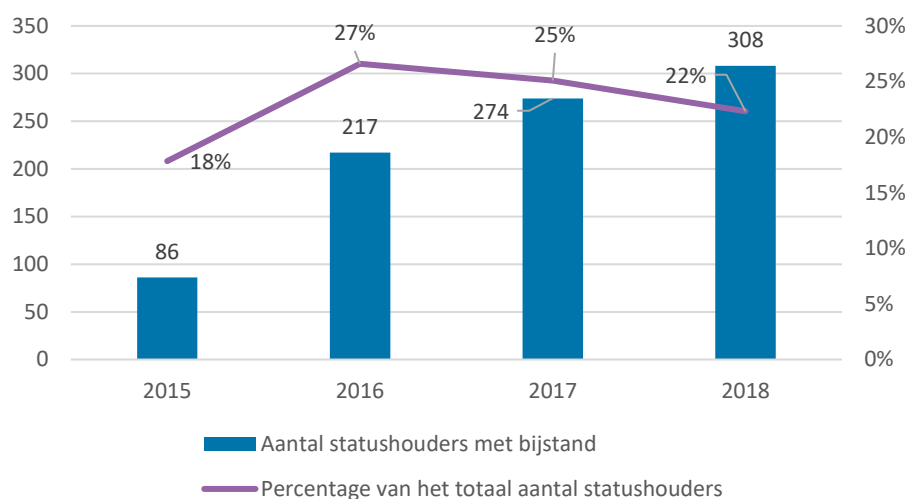
Bijstand en participatie: Vergelijking niet mogelijk

Een vergelijking met de benchmark van Divosa op het punt van bijstand en participatie is niet goed mogelijk.

Aantal statushouders met een bijstandsuitkering

Het aantal statushouders met een bijstandsuitkering in Ede is in de periode 2015-2018 door de instroom van nieuwe statushouders toegenomen. Circa één op de vier statushouders heeft in deze periode een bijstandsuitkering. Zie verder de onderstaande grafiek.

Figuur 5. Aantal statushouders met bijstandsuitkering in Ede en verhouding t.o.v. totaal aantal statushouders.



Bron: gemeente Ede, 2020

Indicatie van uitstroom uit bijstand

In de onderstaande tabel is te lezen hoeveel statushouders per jaar een bijstandsuitkering aanvraagt (het betreft de jaren 2015 t/m 2017). Verder is uit de tabel op te maken hoeveel procent van deze statushouders per augustus 2019 nog steeds een beroep doet op de bijstand.

Tabel 7. Aantal statushouders dat een bijstandsuitkering heeft per jaar

	Aantal statushouders dat in dit jaar een bijstandsuitkering heeft aangevraagd	Aandeel dat per augustus 2019 nog steeds een bijstandsuitkering heeft
2015	56	52%
2016	132	67%
2017	61	72%

Bron: Gemeente Ede, 2020

Ongeveer 60% van de statushouders (18 t/m 64 jaar) heeft op enig moment tussen 2016 en 2018 een bijstandsuitkering ontvangen¹³⁵. Tussen 1 januari 2018 en 31 augustus 2019 zijn er 129 statushouders uitgestroomd uit een traject bij Werkkracht. Hiervan zijn 48 statushouders uitgestroomd naar werk.

10.4 Inzichten vanuit Divosa Benchmark Statushouders

De Divosa Benchmark Statushouders bevat ook gegevens over (onder andere) de volgende onderwerpen:

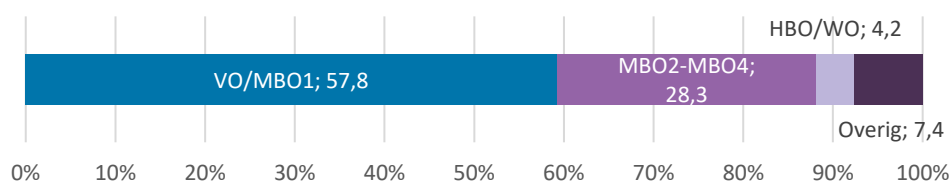
- het aantal inburgeringsplichtigen;
- het aantal inburgeringsplichtigen dat geslaagd/niet geslaagd is voor het inburgeringsexamen (per land van herkomst);
- de gemiddelde duur van een geslaagd inburgeringstraject;
- het percentage werkende statushouders, ook onder geslaagde inburgeraars;
- het percentage statushouders dat onderwijs volgt (inclusief onderwijsniveau).

Dergelijke gegevens geven inzichten in de resultaten van het inburgeringsbeleid, in de kansen van de statushouders op de arbeidsmarkt en geven handvatten voor het bijsturen van het beleid.

Hieronder volgen voor de vergelijkingsgemeenten, als voorbeeld, enkele van deze cijfers :

- van de statushouders die sinds 2014 woonachtig zijn in deze gemeenten is in 2017 gemiddeld 5% geslaagd voor het inburgeringsexamen. In 2018 is dit gemiddeld 11%;
- de gemiddelde duur van een geslaagd inburgeringstraject is in deze gemeenten per 1 juli 2018 2 jaar en 8 maanden;
- per 1 januari 2018 zijn er in de vergelijkingsgemeenten gemiddeld 35 geslaagde statushouders. Circa 33% van deze statushouders heeft een baan;
- Circa één op de tien statushouders volgt in de vergelijkingsgemeenten, waar zij sinds 2014 woonachtig zijn, een opleiding. Bijna 90% van deze statushouders volgt een opleiding op het niveau van VO/MBO1 tot en met MBO4 (zie verder de grafiek hieronder).

Figuur 6. Onderwijsniveau van onderwijsvolgende statushouders in vergelijkingsgemeenten



Bron: Divosa Benchmark Statushouders, 2020

¹³⁵ Bron: Factsheet Statushouders in Ede, 2019.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht respondenten

Interview wethouders

- Wethouder Hoefsloot (portefeuillehouder integratie en inclusie)
- Wethouder Veltman-Kamp (portefeuillehouder Participatiewet, werk en Inkomen en Werkkracht)

Interviews ambtenaren

- Functionaris Participatie, Werk en Inkomen (onderdeel van groepsinterview 27-11-2019)
- Functionaris Sociaal Domein (onderdeel van groepsinterview 27-11-2019)
- Functionaris Inburgering (onderdeel van groepsinterview 27-11-2019)

(Groeps)interviews vertegenwoordigers externe partijen

- Medewerker CVVE
- Medewerker Adviseur Werkkracht
- Trajectbegeleider statushouders Werkkracht
- Trainer/ontwikkelaar Werkkracht
- Medewerker sociaal beheer Woonstede
- Medewerker Vluchtelingenwerk Oost Nederland
- Medewerker ISK

Groepsinterviews

- Groepsinterview gemeenteraad
- Groepsinterview Eritrese statushouders
- Groepsinterview Syrische statushouders

Bijlage 2 Documentenlijst en geraadpleegde literatuur

Landelijke onderzoeken en documenten

- Algemene Rekenkamer (2017). Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. Tweede kamer, vergaderjaar 2016-2017, Den Haag: SDU.
- Bakker, L., & Dagevos, J. (2017). Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stoeve start en blijvende achterstand. In M. Maliepaard, B. Witkamp, & R. Jennissen (red.), Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Binnenlands bestuur (2019). Gemeenten doen hun voorsprong huisvesting statushouders teniet.
- Bureau Nationale Ombudsman (2018). Valse Start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering.
- BZ (2016). Thematisch ambtsbericht dienstplicht in Syrië.
- BZK (2011d). Wijziging van de wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige: Advies Raad van State en nader rapport, d.d. 16 november 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 4, Den Haag.
- CBS. (2017). Van opvang naar integratie. Cohortstudie van recente asielmigranten. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2016). Gemeenten vol op aan de slag met integratie vergunninghouders. *Socialisme & Democratie*, 73(4), 12–19.
- Divosa Benchmark Statushouders (2018)
- Engbersen, G., (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen R. (WODC), en Bakker L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC). m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan). (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten; WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.
- Razenberg, I. & de Gruijter, M. (2017). Hoe kunnen gemeenten werkgevers ondersteunen bij het aannemen van vluchtelingen? Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving/Verwey-Jonkers Instituut.
- Pharos (2019). Factsheet Syrische Vluchteling. Januari 2019.
- SER (2016). Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen, Den Haag: november 2018.
- SCP (2018). Eritrese statushouders in Nederland: een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland.
- SZW (2016d). Integratiebeleid. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 11 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 8124, nr. 161. Den Haag.
- VNG (2016). Overzicht van geldstromen uit akkoorden verhoogde asielinstroom.
- WRR (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR Policy Brief 4. WRR/SCP/WODC. Den Haag.

Documenten gemeente

Beleid en organisatie

- Statushouders in Ede, actieplan 2017-2019.
- Factsheet Statushouders gemeente Ede 2015-2018
- Overeenkomst pilot Groepsbegeleiding jonge statushouders 2018 -2019
- Maatschappelijk middenveld van Ede. Beleid Vestigen, Inburgering en Participeren voor statushouders in Ede.

College- en raadsdocumenten

- Collegevoorstel Wijziging Wet Inburgering in samenhang met wijzigingen binnen Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB/volwasseneducatie)
 - Actieplan 2017 – 2019, statushouders in Ede
 - Ondersteuning aanpak taalachterstanden in voortgezet onderwijs Ede
 - Memo Arbeidsparticipatie statushouders (2016)
 - Raadvragen Taal/werkstages statushouders (2017)
 - Memo aanvullende informatie rondom vergunninghouders (2019)
- Motie Verruiming scholingsaanbod jeugdige asielzoekers (2015)