



## Integratie zonder participatie?

---

*Een onderzoek naar de juiste werkwijze bij het ondersteunen van statushouders bij het integreren en re-integreren in de gemeente Borger-Odoorn.*

---

Auteur: Michelle van der Werf  
Studentnummer: 317639  
Plaats, datum: Groningen, juli 2018

## Integratie zonder participatie?

---

Een onderzoek naar de juiste werkwijze bij het ondersteunen van statushouders bij het integreren en re-integreren.

Auteur: Michelle van der Werf  
Studentnummer: 317639

Onderwijsinstelling: Hanzehogeschool Groningen  
Instituut: Instituut voor Rechtenstudies  
Opleiding: Sociaal Juridische Dienstverlening  
Afstudeerdocent: W.J.A. van Es

Opdrachtgever: Stichting Sociale teams Borger-Odoorn  
Praktijkbegeleider: M.J. Holweg

Groningen, juli 2018

## Samenvatting

---

De Stichting Sociale teams Borger-Odoorn is in de gemeente Borger-Odoorn verantwoordelijk voor diverse uitvoeringstaken binnen het sociaal domein. Sinds 1 januari 2018 is de Stichting ook verantwoordelijk om de ondersteuningstaken op het gebied van re-integratie vanuit de Participatiewet uit te voeren. Dit gebeurt vanuit team Werk. Het is de taak van team Werk om uitkeringsgerechtigden duurzaam te laten doorstromen op de participatieladder en waar mogelijk te ondersteunen bij het vinden van een baan. De groep mensen die een bijstandsuitkering ontvangen is erg divers, echter is er één groep bijstandsgerechtigden die de afgelopen jaar flink is gegroeid. Het gaat hier om statushouders, dit zijn inwoners met een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd. Deze groep is zo gegroeid doordat er de afgelopen jaren een enorme toestroom van vluchtelingen is geweest. Vanuit gemeenten, belangenorganisaties en de politiek komen meerdere signalen dat de re-integratie en integratie van statushouders moeizaam verloopt en het te lang duurt voor zij zelfredzaam zijn. Ook de Stichting heeft dit probleem gesignaleerd in de gemeente Borger-Odoorn en dit is de aanleiding geweest voor dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de Stichting gericht op de inzet van instrumenten uit de Participatiewet ten behoeve van het bieden van maatwerk gericht op ondersteuning bij de integratie en participatie van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn. Het is daarbij van belang dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen die statushouders hebben op grond van de Wet Inburgering. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*‘In hoeverre sluit de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren aan bij de Participatiewet, de Wet Inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid, de literatuur, eerder onderzoek en de behoeftes van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?’*

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft er een literatuur- en een praktijkonderzoek plaatsgevonden. Gestart is met een onderzoek van het recht. Eerst is onderzocht welke verplichtingen statushouders hebben op grond van de Wet inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid. Daarna is onderzocht welke re-integratievoorzieningen team Werk kan inzetten op grond van de Participatiewet, de onderliggende verordeningen en beleid. Om de succesfactoren en knelpunten bij het integreren en re-integreren in kaart te brengen is veelal recent onderzoek geraadpleegd.

Statushouders zijn verplicht binnen drie jaar na het verkrijgen van hun verblijfsstatus het inburgeringsexamen te halen. De meeste statushouders gaan drie dagdelen per week naar school om zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat de re-integratievoorzieningen uit de Participatiewet voldoende inzetbaar zijn voor statushouders mits deze worden aangepast op hun situatie. Deze aanpassingen hebben vooral betrekking op de lestijden van het inburgeringstraject en de taalbarrière. Gebleken is dat statushouders sneller integreren wanneer zij gelijktijdig werken aan de inburgering, taal, participatie, scholing en/of arbeidstoeleiding. Dit wordt ook wel een parallelle aanpak genoemd. Het is belangrijk dat hier zo vroeg mogelijk mee wordt gestart. Veel gemeenten hebben re-integratietrajecten of beleid voor statushouders om de parallelle aanpak te waarborgen.

De belangrijkste inzichten uit het literatuuronderzoek zijn in de praktijk nader onderzocht zodat de resultaten uit het literatuur- en praktijkonderzoek later vergeleken konden worden. Er zijn vijf statushouders in de gemeente Borger-Odoorn geïnterviewd om hun ervaringen aangaande het integreren en re-integreren in kaart te brengen. De meeste van hen doen vrijwilligerswerk om hun taalvaardigheden te verbeteren en Nederlandse contacten op te doen. Een aantal van hen hebben

ondersteuning gehad van team Werk bij het zoeken naar vrijwilligerswerk. Echter was dit omdat zij zelf aangaven vrijwilligerswerk te willen doen, het was geen onderdeel van een re-integratietraject.

Om de werkwijze van de Stichting bij het begeleiden van statushouders te bepalen zijn de medewerkers van team Werk geïnterviewd. Gebleken is dat de Stichting geen richtlijnen heeft specifiek voor statushouders. Er wordt nu vaak gewacht met vrijwilligerswerk of een werkstage tot de statushouder al lange tijd aan het inburgeren is. Ook is er nog geen oplossing gevonden voor de lestijden van de inburgeringslessen die werken naast het inburgeren moeilijk maken.

De resultaten van dit onderzoek hebben geleid tot de volgende aanbevelingen:

1. Het verdient aanbeveling om richtlijnen of een uitvoeringsplan specifiek voor de integratie en re-integratie van statushouders op te stellen. Hiervoor is het benodigd dat de gemeente een duidelijke visie rondom statushouders formuleert en dat daarin duidelijk wordt welke partij de regie moet voeren. De uitvoeringstaken op het gebied van re-integratie worden uitgevoerd door team Werk. Binnen team Werk is reeds de expertise aanwezig die benodigd is op dit gebied, tevens zijn zij reeds verantwoordelijk voor de re-integratie van statushouders. Dit maakt team Werk een geschikte regievoerder op de integratie en re-integratie van statushouders. Het wordt aanbevolen om bij het opstellen van deze richtlijnen rekening te houden met de punten die op grond van het literatuuronderzoek succesvol zijn gebleken. Deze punten zijn:
  - Zo snel mogelijk een brede intake houden waarna een plan van aanpak kan worden opgesteld.
  - Zo snel mogelijk starten met participatie in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, een taalstage of betaald werk.
  - Naast een snelle start is een parallelle aanpak het meest effectief gebleken. Dit houdt in dat de inburgeraar parallel aan de inburgering werkt aan maatschappelijke participatie, taal en school- of arbeidstoeleiding. Dit kan op verschillende manier worden vormgegeven. Er zijn gemeenten waarbij alle inburgeraars een deel van het inburgeringstraject of het gehele inburgeringstraject het zelfde re-integratietraject volgen. Er zijn ook gemeenten waarbij voor iedere inburgeraar een plan op maat op maat wordt gemaakt. Er kan worden geleerd van de good practises van andere gemeenten, in bijlage 7 is informatie over de parallelle aanpak in andere gemeenten bijgevoegd.
  - Een specialist binnen het team die verantwoordelijk is voor de statushouders. De specialist heeft een kleinere caseload met enkel statushouders, waardoor hij voldoende tijd heeft voor de extra tijd en aandacht die statushouders behoeven. De specialist is tevens de regievoerder tijdens het gehele re-integratietraject. Dit houdt onder andere in dat hij regelmatig contact heeft met andere partijen waar de statushouder mee te maken heeft zoals Vluchtelingenwerk en de cursusinstelling. Op deze manier weet de specialist ten alle tijde waar de statushouder staat, waar hij mee bezig is en op welke gebieden mogelijk stappen moeten worden ondernomen. Op deze manier kan er voldoende maatwerk worden geleverd.
2. Aanbevolen wordt om te zoeken naar oplossingen voor de knelpunten die integratie door middel van participatie in de weg staan. Deze knelpunten bestaan voornamelijk uit de lestijden van het inburgeringstraject. Tevens vormt de taalbarrière een belangrijk knelpunt. Vooral in de eerste periode is het voor de regisseur Werk moeilijk om te communiceren met de inburgeraar.

## Voorwoord

---

Voor u ligt de scriptie ‘Integratie zonder participatie?’. Het onderzoek voor deze scriptie naar de juiste werkwijze bij het ondersteunen van statushouders bij het integreren en re-integreren in de gemeente Borger-Odoorn is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool Groningen. Met veel plezier heb ik in de periode van maart 2018 tot en met juli 2018 aan mijn scriptie gewerkt.

Hierbij wil ik iedereen bedanken die mij heeft geholpen en ondersteund bij de totstandkoming van mijn scriptie. Allereerst wil ik de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn bedanken voor de mogelijkheid om mijn scriptie voor zo’n mooie organisatie te mogen schrijven. Marie-José Holweg jou wil ik in het bijzonder bedanken voor jouw ondersteuning als praktijkbegeleider. Dankzij jouw feedback is niet alleen mijn onderzoek goed verlopen maar heb ik mij als persoon ook verder kunnen ontwikkelen. Heleen Schut bedankt voor jouw input en de sparringsmomenten, dit heeft mij meer dan eens de goede kant op geleid. Daarnaast wil ik al mijn collega’s bedanken voor hun gastvrijheid en hun medewerking aan het onderzoek. Ook wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek, zonder jullie had ik het onderzoek nooit kunnen voltooien.

Tevens wil ik Wim van Es, mijn scriptiebegeleider, bedanken voor zijn flexibiliteit, inzichten en feedback. Ik kon met al mijn vragen bij je terecht en heb op het effectieve wijze met je kunnen sparren over het onderzoek. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun eindeloze geduld met het aanhoren van mijn verhalen over mijn scriptie. In het bijzonder wil ik Nienke van der Meij en Annemarie Akker bedanken voor hun feedback, tijd en het meedenken.

Michelle van der Werf  
Groningen, juli 2018

# Inhoudsopgave

---

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Inleiding .....                                                        | 7  |
| 1.1 De opdrachtgever .....                                                | 8  |
| 1.2 Praktische aanleiding van het onderzoek.....                          | 8  |
| 1.3 Doelstelling.....                                                     | 10 |
| 1.4 Centrale onderzoeksvraag.....                                         | 10 |
| 1.5 Deelvragen.....                                                       | 10 |
| 1.7 Leeswijzer .....                                                      | 11 |
| 2. Methodologische verantwoording.....                                    | 12 |
| 2.1 Literatuur .....                                                      | 12 |
| 2.2 Praktijk.....                                                         | 13 |
| 2.3 Analyse .....                                                         | 16 |
| 2.4 Kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek .....                    | 16 |
| 3. Normatief en theoretisch kader .....                                   | 18 |
| 3.1 Inburgeren .....                                                      | 18 |
| 3.1.1 Inleiding Wet inburgering.....                                      | 18 |
| 3.1.2 De inburgeringsverplichting .....                                   | 19 |
| 3.1.3 Bekostiging inburgering.....                                        | 20 |
| 3.1.4 Het inburgeringsexamen .....                                        | 20 |
| 3.1.5 Het Participatieverklaringstraject.....                             | 21 |
| 3.1.6 Gevolgen niet tijdig voldoen aan de inburgeringplicht .....         | 22 |
| 3.1.7 Maatschappelijke begeleiding.....                                   | 22 |
| 3.1.8 Toekomst Wet inburgering.....                                       | 22 |
| 3.2 Participeren .....                                                    | 23 |
| 3.2.1 De Participatiewet .....                                            | 23 |
| 3.2.2 Participatiewet in Borger-Odoorn .....                              | 24 |
| 3.2.3 Voorzieningen.....                                                  | 25 |
| 3.3 Succesfactoren en knelpunten bij het inburgeren en participeren ..... | 30 |
| 3.4 Conclusie theorie.....                                                | 32 |
| 3.5 Onderzoekspunten praktijk.....                                        | 33 |
| 4 Resultaten praktijkonderzoek .....                                      | 35 |
| 4.1 Werkwijze Stichting Sociale teams Borger-Odoorn .....                 | 35 |
| 4.2 Ervaringen medewerkers .....                                          | 39 |
| 4.3 Statushouders in Borger-Odoorn .....                                  | 42 |

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5 Analyse .....                                                                             | 46 |
| 5.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de huidige werkwijze.....            | 46 |
| 5.2 De overeenkomsten en verschillen tussen de werkwijze en de ervaringen van statushouders | 48 |
| 6 Conclusies .....                                                                          | 50 |
| 7 Aanbevelingen.....                                                                        | 52 |
| Lijst van veel voorkomende afkortingen en begrippen.....                                    | 54 |
| Bronnenlijst .....                                                                          | 55 |
| Bijlagen .....                                                                              | 58 |
| Bijlage 1 Het regenboogmodel.....                                                           | 59 |
| Bijlage 2 De Participatieladder .....                                                       | 60 |
| Bijlage 3 Interviewvragen medewerkers team Werk.....                                        | 61 |
| Bijlage 4 Interviewvragen accountmanager .....                                              | 63 |
| Bijlage 5 Interviewvragen statushouders .....                                               | 65 |
| Bijlage 6 Persoonskenmerken respondenten (statushouders) .....                              | 67 |
| Bijlage 7 De parallelle aanpak in andere gemeenten.....                                     | 69 |

# 1. Inleiding

---

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De regering heeft de WWB, een groot deel van de Wajong en de Wsw vervangen voor de Participatiewet met als doel de sociale voorzieningen weer terug te brengen tot waarvoor ze bedoeld zijn: *“de bijstand als tijdelijk vangnet, op weg naar werk; de Wajong voor wie volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft; en de sociale werkvoorziening voor wie uitsluitend in een beschutte omgeving kan functioneren.”*<sup>1</sup> De eigen verantwoordelijkheid van burgers is centraal komen te staan. Burgers moeten alles doen wat zij kunnen om in hun eigen bestaan te voorzien.<sup>2</sup> Iedereen die (gedeeltelijk) kan werken, moet dan ook naar vermogen werken.<sup>3</sup> Twee belangrijke en veel voorkomende begrippen binnen het sociaal domein zijn re-integreren en participeren. Re-integratie betekent letterlijk “weer laten functioneren”<sup>4</sup> en is het geheel van activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling.<sup>5</sup> Participeren betekent volgens de Dikke van Dale meedoen, binnen de sociale zekerheid gaat het erom dat de bijstandsgerechtigde actief is en niet zomaar een uitkering ontvangt.<sup>6</sup>

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Aan hen de taak om mensen, waar nodig, te begeleiden naar betaald werk. Gemeenten ontvangen één gebundeld re-integratiebudget, zodat zij deze naar eigen inzicht kunnen besteden en daarmee maatwerk kunnen leveren.<sup>7</sup> Hoe gemeenten dit doen leggen zij vast in verordeningen en beleidsstukken. Tegelijk met de uitvoeringstaken van de Participatiewet zijn ook uitvoeringstaken van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Jeugdwet de verantwoording van de gemeente geworden. In de gemeente Borger-Odoorn ligt de volgende visie ten grondslag aan deze uitvoeringstaken: *‘Het is aan mensen zelf (en hun omgeving) om iedereen op een gezonde wijze te laten meedoen, jong en oud, gezin of alleenstaande. Waar dat echt niet lukt, zal de gemeente aanvullende acties ondernemen en het mogelijk maken om dit alsnog (zoveel mogelijk) voor elkaar te krijgen.’*<sup>8</sup> Het uitgangspunt is dat hierbij integraal wordt gewerkt op alle gebieden. Binnen deze integrale gedachte is bewust zo min mogelijk onderscheid gemaakt in doelgroepen als ouderen, statushouders, jongeren met een beperking en dergelijke<sup>9</sup>. De visie heeft mede geleid tot de ontwikkeling van het Regenboogmodel.<sup>10</sup> Het Regenboogmodel brengt niet alleen de verschillende beschikbare vormen van hulp- en dienstverdeling in het sociaal domein in kaart, maar ook de oplopende zwaarte, de oplopende impact voor de cliënt en de oplopende kosten van de vormen van de hulp- en dienstverlening voor de gemeente. Het Regenboogmodel is in bijlage 1 bijgevoegd.

De gemeente Borger-Odoorn voert de taken binnen het sociaal domein niet zelf uit, maar heeft deze uitbesteed aan de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn. Binnen de door de gemeente opgestelde beleid en de visie is de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn (hierna: de Stichting) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet. Hiervoor is zij gemandateerd door de gemeente. De Stichting is de opdrachtgever van dit onderzoek.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr. 3, p. 4

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28870 nr. 3, p. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr. 3, p. 4.

<sup>4</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 324.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28870, nr. 3, p. 5.

<sup>6</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 324.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr. 3, p. 6.

<sup>8</sup> Beleidsplan sociaal domein 2015-2016, p. 4.

<sup>9</sup> Beleidsplan sociaal domein 2017-2020, p. 7.

<sup>10</sup> Regenboogmodel 2013, p.3.

In dit hoofdstuk wordt de opdrachtgever voorgesteld, daarna wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de methoden van onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor het onderzoeksrapport.

## 1.1 De opdrachtgever

De Stichting bestaat uit drie sociale teams: sociaal team de Hondsrug, sociaal team de Monden en sociaal team het Veenland. De sociale teams zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Jeugdwet, zij werken hierbij onder gemeentelijk mandaat. Inwoners van de gemeente Borger-Odoorn kunnen bij de sociale teams terecht wanneer zij al dan niet tijdelijk ondersteuning nodig hebben. Voorbeelden waarbij de sociale teams hulp en ondersteuning biedt zijn: het regelen van hulpmiddelen wanneer iemand slecht te been is, tijdelijke ondersteuning na bijvoorbeeld een operatie, hulp bij financiën of het aanvragen van sociale voorzieningen. Ook voor vragen over opvoeding of ondersteuning bij opvoedingstaken kan men bij de sociale teams terecht.<sup>11</sup> Met het Regenboogmodel als uitgangspunt werkt de Stichting volgens het principe *'1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'*.<sup>12</sup> In de praktijk houdt dit in dat een medewerker van het sociale team of team werk de zorg-of ondersteuningsvraag inventariseert en in overleg met het gezin of de cliënt bepaalt hoe de zorg of ondersteuning wordt geregeld. Een gezin of cliënt houdt binnen het traject steeds dezelfde contactpersoon.

Sinds 1 januari 2018 is een nieuw team werkzaam binnen de Stichting, namelijk team Werk. Team Werk is door de gemeente gemandateerd om op grond van de Participatiewet bijstandsgerechtigden te begeleiden bij hun re-integratie. De regisseur Werk begeleidt de bijstandsgerechtigde bij het vinden van een baan of een andere activiteit.<sup>13</sup> De Participatiewet biedt verschillende re-integratievoorzieningen die kunnen worden ingezet bij een re-integratietraject. Voorbeelden hiervan zijn scholing, het verrichten van werkzaamheden in een beschutte werkomgeving of een plaatsingssubsidie. Voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die nog niet toe zijn aan betaald werk, bestaat er bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het doen van vrijwilligerswerk gericht op participatie. Het 'weer meedoen in de maatschappij' is dan het doel.

## 1.2 Praktische aanleiding van het onderzoek

Tot 1 januari 2018 was Werkplein Zuidoost Drenthe verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigden in de gemeente Borger-Odoorn. Zoals reeds benoemd is de arbeidstoeleiding sinds 1 januari 2018 de taak van team Werk. Op 1 januari 2018 is het volledige bestand uitkeringsgerechtigden door het Werkplein overgedragen aan team Werk. Dit betekende voor de mensen die reeds een bijstandsuitkering ontvingen dat zij een nieuwe regisseur Werk kregen toegewezen. Aan de regisseurs Werk de taak om zo snel mogelijk met iedereen in hun caseload kennis te maken en voort te borduren op lopende trajecten of nieuwe trajecten op te starten. Het begrip caseload wordt gebruikt om het aantal actieve en inactieve dossiers aan te geven die onder een regisseur Werk vallen. Aan de caseload worden constant nieuwe klanten toevoegt. Ook deze klanten worden zo snel mogelijk uitgenodigd voor een intakegesprek met hun regisseur werk.

Het kost veel tijd om met iedere klant kennis te maken en de mogelijkheden voor het juiste traject te onderzoeken. Hierdoor lukt het nog niet altijd om tijdig op nieuwe ontwikkelingen in te springen. Er is een nieuwe groep mensen die veelal een bijstandsuitkering ontvangen en waarover niet altijd voldoende kennis paraat is om deze mensen zo snel mogelijk naar arbeid toe te leiden. Het gaat hier om de groep statushouders. Statushouders zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben

---

<sup>11</sup> Sociale teams Borger-Odoorn, z.d.

<sup>12</sup> Startdocument Sociale teams, 2014, p. 20.

<sup>13</sup> Sociale teams Borger-Odoorn, z.d.

verkregen. Het aantal statushouders is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2014 zijn er 27 duizend asielzoekers via COA-opvanglocaties naar Nederland gekomen, in 2015 54 duizend, in 2016 31 duizend en in de eerste helft van 2017 20 duizend<sup>14</sup>. De grootste groep vluchtelingen komen uit Syrië en Eritrea. Van alle instromende asielzoekers is een steeds groter wordend deel nareiziger. Nareizigers zijn gezinsleden van asielzoekers die reeds een verblijfsvergunning hebben verkregen. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden naar Nederland komen waarna zij een afgeleide asielvergunning verkrijgen. In de eerste helft van 2017 was 46% van de ingestroomde asielzoekers een nareiziger.<sup>15</sup>

Asielzoekers vragen bij de Integratie en Naturalisatie Dienst een verblijfsvergunning asiel aan. Op het moment dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd is verleend worden asielzoekers statushouders of vergunninghouders genoemd. Gedurende de asielprocedure verblijft een asielzoeker in een asielzoekerscentrum. Op het moment dat hij een verblijfsvergunning heeft verkregen heeft hij recht op een woning, hij kan echter niet kiezen waar hij gaat wonen. Op grond van de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten de taak om woonruimte te regelen voor statushouders. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid bepaald aan de hand van het aantal inwoners per gemeente, aan hoeveel statushouders een gemeente het komende halfjaar onderdak moet bieden<sup>16</sup>. Wanneer een gemeente niet aan deze taakstelling voldoet kan de Raad van State sancties opleggen. De gemeente Borger-Odoorn heeft de taakstelling voor 2016, 65 statushouders<sup>17</sup> en 2017, 35 statushouders<sup>18</sup> gehaald. Voor de eerste helft van 2018 is de taakstelling 20, op peildatum 1 mei 2018 moeten nog 4 statushouders worden gehuisvest in de gemeente.<sup>19</sup> Voor 2016 was er ook een taakstelling echter waren de aantallen toen lager en was er minder aandacht voor deze groep.

Zodra de verblijfsvergunning is verleend is een statushouder inburgeringsplichtig op grond van de Wet Inburgering. De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen.<sup>20</sup> Wanneer iemand een taal- of inburgeringscursus bij een officiële instelling wil volgen kan hij hiervoor geld lenen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs. Wordt het inburgeringsexamen binnen de verplichte drie jaar gehaald, dan wordt het geleende bedrag kwijtgescholden. Wanneer een inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet binnen de termijn van drie jaar of de onder bepaalde omstandigheden verlengde termijn afrondt, dan moet hij een boete betalen.<sup>21</sup> Inburgering, als eerste stap in het integratieproces en naar een zelfstandig bestaan, wordt volgens kabinetsbeleid als wezenlijke voorwaarde gezien om zelfstandig en actief deel te nemen aan de samenleving.<sup>22</sup>

Zelfstandig en actief deelnemen aan de samenleving is het doel, maar toch is de uitkeringsafhankelijkheid van statushouders groot. Uit landelijke cijfers van het CBS blijkt dat van de volwassen asielzoekers die in 2014 een verblijfsvergunning kregen niet meer dan 11% betaald werk heeft.<sup>23</sup> De Sociaal Economische Raad ziet de grote uitkeringsafhankelijkheid onder statushouders als een urgent maatschappelijk en sociaaleconomisch vraagstuk<sup>24</sup>. Dit wordt ook door het kabinet als zodanig onderkend.<sup>25</sup> De integratie van statushouders is iets wat leeft in de gehele samenleving en natuurlijk ook in de gemeente Borger-Odoorn.

---

<sup>14</sup> CBS, 2018, p. 10.

<sup>15</sup> CBS 2018, p. 11.

<sup>16</sup> Rijksoverheid, 2017.

<sup>17</sup> Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 december 2016.

<sup>18</sup> Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 december 2017.

<sup>19</sup> Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 mei 2018.

<sup>20</sup> Rijksoverheid, z.d.

<sup>21</sup> DUO, z.d.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33086, 3, p. 2.

<sup>23</sup> CBS, 2018, p. 32.

<sup>24</sup> SER, 2018, p. 5.

<sup>25</sup> Zie de brief van 30 maart 2018 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, met als titel: Verdere

Binnen de Stichting is geen werkwijze vastgelegd voor de arbeidstoeleiding van statushouders. Gebleken is dat binnen team Werk vraag is naar meer kennis over de integratie en participatie van statushouders in de gemeente en de mogelijke vormen van begeleiding hierbij. Ook zijn de wensen en behoeften van statushouders in de gemeente niet altijd duidelijk. De Stichting wil graag meer kennis over de mogelijkheden die de huidige wet,- en regelgeving biedt om statushouders te begeleiden bij het integreren en re-integreren. Door de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in kaart te brengen en deze te vergelijken met kennis uit de theorie en de wensen en behoeften van statushouders krijgt de Stichting inzicht in de mogelijke succesfactoren en knelpunten van haar werkwijze. Met deze kennis kan de Stichting haar werkwijze indien nodig aanpassen zodat het gewenste maatwerk kan worden geleverd en statushouders beter zullen integreren en re-integreren in de gemeente Borger-Odoorn.

### 1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn gericht op de inzet van instrumenten uit de Participatiewet ten behoeve van het bieden van maatwerk gericht op ondersteuning bij de integratie en participatie van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn, daarbij rekening houdend met de verplichtingen van statushouders op grond van de Wet Inburgering

door

Op basis van de Participatiewet, de Wet Inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid, literatuur en eerder onderzoek inzicht te geven in:

- De mogelijkheden en beperkingen van de beschikbare re-integratievoorzieningen;
- De huidige werkwijze van de Stichting ten aanzien van de ondersteuning van statushouders bij het integreren en re-integreren;
- De behoeftes van statushouders als het gaat om ondersteuning bij het integreren en re-integreren;
- De mogelijk benodigde aanpassingen van de re-integratievoorzieningen aangepast op de situatie van statushouders.

### 1.4 Centrale onderzoeksvraag

De genoemde aanleiding en de doelstelling hebben geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre sluit de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren aan bij de Participatiewet, de Wet Inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid, de literatuur, eerder onderzoek en de behoeftes van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?

### 1.5 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. Het gaat om deelvragen gericht op de theorie, de praktijk en op analyse.

Theorie

1. Welke verplichtingen hebben statushouders op het gebied van integratie op grond van de Wet inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid?
2. Welke re-integratievoorzieningen bieden de Participatiewet, de onderliggende verordeningen en beleid?
3. Wat blijkt uit de literatuur en eerder onderzoek over de succesfactoren en knelpunten bij het integreren en participeren van statushouders?

#### Praktijk

4. Wat is de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders ten aanzien van integratie en re-integratie in de gemeente Borger-Odoorn?
5. Welke succesfactoren en knelpunten ervaren medewerkers van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?
6. Welke succesfactoren, knelpunten en behoeften ervaren statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren?

#### Analyse

7. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de huidige werkwijze van de Stichting ten aanzien van het begeleiden van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren?
8. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de werkwijze van de medewerkers van de Stichting en de ervaringen van statushouders ten aanzien van de begeleiding bij het integreren en re-integreren van de statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?

#### 1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding van onderhavig onderzoek besproken en zijn de onderzoeksvragen, die de basis vormen voor dit onderzoek, geformuleerd. In hoofdstuk 2 worden de gebruikte onderzoeksmethoden en objecten besproken en verantwoord en zal worden ingegaan op de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het literatuuronderzoek besproken in het normatief en theoretisch kader. Het hoofdstuk wordt afgesloten met onderzoekspunten die de basis vormen voor het praktijkonderzoek. De resultaten van het praktijkonderzoek worden besproken in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de resultaten uit het praktijk- en theoretisch onderzoek met elkaar vergeleken. Deze analyse leidt tot een aantal conclusies in hoofdstuk 6, waar ook de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Tot slot worden in hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen geformuleerd.

## 2. Methodologische verantwoording

---

Voorafgaand aan en gedurende het onderzoek worden steeds keuzes gemaakt wat betreft de selectie van de onderzoeksmethoden en –objecten. Om het onderzoek controleerbaar te maken moet de onderzoeker iedere keuze die hij maakt verantwoorden.<sup>26</sup> Welke onderzoeksmethoden en -objecten zijn gebruikt voor het literatuuronderzoek wordt in paragraaf 2.1 toegelicht en in paragraaf 2.2 worden de gekozen onderzoeksmethoden en –objecten voor het praktijkdeel van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 2.3 worden de kwaliteiten en beperkingen van dit onderzoek besproken, deze paragraaf sluit af met een conclusie ten aanzien van de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

### 2.1 Literatuur

Voor het beantwoorden van de theoriedeelvragen is gekozen voor onderzoek van het recht en een literatuuronderzoek. De methode die is gebruikt voor het literatuuronderzoek is de inhoudsanalyse. Een inhoudsanalyse is een methode waarbij je gebruikmaakt van bestaand materiaal.<sup>27</sup> Voor het literatuuronderzoek zijn verschillende bronnen gebruikt zoals onderzoeksrapporten, artikelen, elektronische bronnen en juridische literatuur.

Deelvraag 1 is gericht op de verplichtingen van statushouders ten aanzien van hun inburgering. Uit literatuuronderzoek is gebleken dat deze verplichtingen van invloed zijn op de mogelijkheden bij het participeren en integreren in de gemeente. De wettelijke grondslag voor het inburgeren is vastgelegd in de Wet inburgering en deze regels zijn nader uitgewerkt in de Regeling,- en Besluit inburgering. De Wet inburgering is sinds de inwerkingtreding van deze wet meerdere keren gewijzigd. Een toelichting over deze wijziging was niet terug te vinden in handboeken. Om de beweegredenen van de wetgever voor deze wijzigingen beter te begrijpen zijn dan ook kamerstukken geraadpleegd.

Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd in 2020 een aantal wetwijzigingen in de Wet inburgering te willen doorvoeren. De hoofdlijnen van zijn plannen heeft hij neergelegd in de kamerbrief *‘Hoofdlijnen verandering op gave inburgering’* van 2 juli 2018. In paragraaf 3.1.8 wordt kort aandacht besteedt aan deze brief. Vooralsnog gaat het om plannen en is er nog geen concreet wetsvoorstel, daarom is deze informatie verder niet mee genomen in de conclusie en aanbevelingen van dit onderzoek.

Voor het literatuuronderzoek naar de inburgeringsverplichting van statushouders is gekozen voor een studie van eerder onderzoek en niet juridische literatuur. De handboeken aangaande dit onderwerp zijn niet altijd actueel en onderzoeksrapporten verschaffen de meest recente informatie. De gebruikte onderzoeksrapporten zijn van gewaardeerde onderzoekinstellingen zoals onder andere het Kenniscentrum Platform & Integratie, het Verwey-Jonker instituut, het Sociaal Cultureel Planbureau, en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Doordat verschillende onderzoeksrapporten zijn bestudeert die gaan over verschillende aspecten van het inburgeringsproces is er een duidelijk beeld ontstaan.

Deelvraag 2 richt zich op de instrumenten die kunnen worden ingezet bij participatie en uiteindelijk re-integratie van statushouders. De Participatiewet is hierbij leidend wat betreft het juridische kader. De instrumenten kunnen immers op grond van de Participatiewet worden aangeboden. De Participatiewet geeft het college opdracht voor het vastleggen van regels in gemeentelijke verordeningen. De gemeentelijke verordeningen kunnen dan ook niet ontbreken in het juridische kader. Voor de analyse van de Participatiewet en de onderliggende verordeningen zijn verschillende

---

<sup>26</sup> Van Schaaijk, 2011, p. 35.

<sup>27</sup> Van Schaaijk, 2011, p. 88.

kamerstukken geraadpleegd om de bedoeling van de wetgever beter te kunnen begrijpen. Daarnaast is ook een boek met Tekst & Toelichting Participatiewet gebruikt om de verschillende wetsartikelen op de juiste manier te kunnen interpreteren.<sup>28</sup> Bij het analyseren van de gemeentelijke verordeningen is ook steeds de toelichting bij de verordeningen geraadpleegd. In de toelichting wordt een duidelijk beeld geschetst van de bedoeling van het college voor de inzet van de verschillende instrumenten. Daarnaast is voor de uitleg van een aantal begrippen het Basisboek Sociaalzekerheidsrecht 2017 gebruikt.<sup>29</sup>

Door de juridische analyse van de Participatiewet en de onderliggende regelgeving is in kaart gebracht welke re-integratievoorzieningen ingezet kunnen worden. Niet iedere re-integratievoorziening is effectief inzetbaar bij de arbeidstoeleiding van statushouders. Een literatuuronderzoek over de juiste inzet van deze re-integratievoorzieningen was dan ook benodigd. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksrapporten bestudeerd. Er is gekozen voor een studie van onderzoeksrapporten en niet van boeken over dit onderwerp, omdat de bestudeerde onderzoeksrapporten veelal recenter zijn dan beschikbare boeken. De samenstelling van de groep statushouders die nu aan het inburgeren is, is anders dan de groep die bijvoorbeeld tien jaar geleden aan het inburgeren was. Boeken zijn daardoor niet meer actueel. De studie van onderzoeksrapporten heeft geleid tot een duidelijk beeld van de meest ingezette re-integratieinstrumenten op grond van de Participatiewet bij statushouders en de succesfactoren en knelpunten bij de arbeidstoeleiding van statushouders.

Er is geen jurisprudentie gevonden die relevant is voor dit onderzoek. De beschikbare jurisprudentie heeft met name betrekking op de rechtmatige toewijzing van uitkeringen, handhaving en sanctionering. Hoewel dit belangrijke onderdelen zijn van het Nederlandse rechtssysteem zijn deze niet van toepassing op dit onderzoek. Dit onderzoek is immer toegespitst op de mogelijk inzetbare instrumenten op grond van de Participatiewet en de inburgeringsverplichting op grond van de Wet inburgering. De gevolgen van het niet mee werken aan bijvoorbeeld een re-integratietraject zijn in dit kader niet van belang.

Deelvraag 3 stelt specifiek een vraag aan de literatuur en aan eerder gedaan onderzoek. Het gaat hier om succesfactoren en knelpunten bij het inburgeren en participeren. Voor deelvraag 3 is dezelfde literatuur geraadpleegd als voor de deelvragen 1 en 2. Deelvraag 3 staat immers in relatie tot de andere deelvragen. Sinds de start van dit onderzoek in maart 2018 zijn een aantal nieuwe onderzoeken gepubliceerd die van belang zijn voor het literatuuronderzoek.<sup>30</sup> Nieuwe publicaties zijn steeds mee genomen in dit onderzoek. Het normatief en theoretisch kader is daardoor meer dan eens aangepast om te zorgen dat de meest recente informatie onderdeel is van dit onderzoek.

## 2.2 Praktijk

De deelvragen 4 en 5 hebben betrekking op de werkwijze van de Stichting en de ervaringen van medewerkers van de Stichting bij het begeleiden van statushouders bij het integreren en participeren. Binnen de Stichting is geen werkproces vastgelegd wat betreft de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigden in het algemeen of van statushouders specifiek. De Stichting is bezig met het maken van een productenhandboek waarin alle re-integratievoorzieningen terug te vinden zijn en onder welke voorwaarden deze kunnen worden ingezet. Het productenhandboek zal na afronding van onderhavig onderzoek gereed zijn en wordt derhalve niet mee genomen in het onderzoek. De voorzieningen die in het productenhandboek komen kunnen worden aangeboden op grond van de Re-

---

<sup>28</sup> Eiselin, 2017.

<sup>29</sup> Van Boetzelaer-Gulyas, 2017.

<sup>30</sup> CBS, 2018; Kahmann et al., 2018; SER, 2018.

integratieverordening. Er komen geen nieuwe voorzieningen in voor, het is een handboek wat meer overzicht moet geven.

Om de huidige werkwijze van de Stichting te kunnen vaststellen is er voor gekozen om de medewerkers van team Werk te interviewen. Team Werk is verantwoordelijk om de ondersteuningstaken op het gebied van re-integratie vanuit de Participatiewet uit te voeren, daarmee is zij ook verantwoordelijk voor de re-integratie van statushouders. Door de medewerkers van team Werk te interviewen konden de succesfactoren en knelpunten bij de arbeidstoeleiding van statushouders en de werkwijze van team Werk hierbij worden geïnventariseerd.

Gekozen is voor een half gestructureerd interview. Kenmerkend voor een half gestructureerd interview is dat er wel een vragenlijst of een lijst met onderwerpen is, maar dat er ook ruimte is voor de eigen inbreng van de geïnterviewde.<sup>31</sup> Om de uitkomsten van de verschillende interviews te kunnen vergelijken en hier conclusies uit te kunnen trekken wat betreft de werkwijze was het van belang dat in ieder interview dezelfde onderwerpen aan bod kwamen. Daarom is met de deelvragen 4 en 5 en de onderzoekspunten geformuleerd in hoofdstuk 3 als uitgangspunt een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst kon tijdens het interview als checklist dienen zodat aan iedereen dezelfde vragen werden gesteld. Daarnaast was tijdens het interview voldoende ruimte om op bepaalde onderwerpen dieper in te gaan.

Team Werk bestaat uit een teamleider, drie regisseurs werk, twee sociaal werkers participatie en een accountmanager. De regisseur werk en de sociaal werker Participatiewet begeleiden statushouders bij het integreren en participeren. Zij beslissen welke re-integratie instrumenten worden ingezet in een casus en staan in direct contact met de statushouders. De accountmanager staat in direct contact met werkgevers en is altijd op zoek naar nieuwe werkgevers om mee samen te werken. De accountmanager werkt nauw samen met de regisseur werk en de sociaal werker participatie. De volgende personen zijn geïnterviewd: de regisseurs werk, de sociaal werkers participatie en de accountmanager. In zijn totaliteit zijn dus zes medewerkers geïnterviewd.

Voor de inzet van veel re-integratieinstrumenten zijn werkgevers nodig. Daarom is er voor gekozen om ook de accountmanager te interviewen. De teamleider heeft een aansturende rol van team Werk en begeleidt zelf geen statushouders, daarom is ervoor gekozen om hem niet te interviewen.

Alle medewerkers die zijn uitgenodigd voor een interview hebben hier positief op gereageerd. De onderzoeker heeft van te voren draagvlak gecreëerd door regelmatig bij de Stichting aanwezig te zijn en het belang van het onderzoek kenbaar te maken. De onderzoeker heeft de medewerkers al in de beginfase van het onderzoek geïnformeerd over de interviews en gevraagd om hun medewerking. Toen duidelijk werd in welke periode de interviews plaats gingen vinden konden de interviews dan ook snel ingepland worden.

Door de geformuleerde onderzoekspunten te beantwoorden wordt antwoord gegeven op de verschillende praktijkdeelvragen. Voor de uitwerking van de interviews in hoofdstuk 4 heeft de onderzoeker de onderzoekspunten die antwoordt geven op een bepaalde deelvraag gebruikt om sub kopjes te formuleren. Deze sub kopjes zijn gebruikt om de resultaten van het praktijkonderzoek overzichtelijk weer te geven. De accountmanager heeft andere taken dan de regisseur werk en sociaal werker participatie. Hij staat vooral in contact met werkgever en in minder mate met de klanten. Om deze reden is voor het interview met de accountmanager een andere vragenlijst gebruikt dan voor de interviews met de andere medewerkers. Om de anonimiteit van de accountmanager te waarborgen is

---

<sup>31</sup> Van Schaaijk, 2011, p. 88.

er voor gekozen om de verkregen informatie tezamen met de uitwerking van de interviews met de overige medewerkers weer te geven. Hierdoor is bij sommige onderwerpen het aantal respondenten vijf en bij sommige zes.

Deelvraag 6 heeft betrekking op de ervaringen van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn. Het gaat hierbij om ervaringen bij het integreren en participeren in de gemeente Borger-Odoorn en ervaringen met de begeleiding die ze hierbij krijgen van de Stichting. Voor de hand lag dan ook dat de onderzoeksobjecten statushouders in de gemeente Borger-Odoorn moesten zijn. De onderzoeksmethode was lastiger te bepalen. Zowel het afnemen van een enquête en van interviews konden de benodigde informatie verschaffen. Hierna zal worden besproken waarom de methode lastig te bepalen was en voor welke methode uiteindelijk is gekozen.

Enquêtes worden vooral gebruikt in onderzoek waarin veel cijfers worden verzameld die vervolgens worden geanalyseerd of wanneer je informatie in wil winnen bij een groep die te groot is om te interviewen.<sup>32</sup> Hoewel interviews de voorkeur hadden omdat interviews de mogelijkheid geeft om door te vragen, was de groep te groot. Hoeveel statushouders precies in de gemeente Borger-Odoorn wonen is niet bekend, maar navraag bij de gemeente leerde dat in 2016 en 2017 122 statushouders in de gemeente zijn komen wonen. Een deel hiervan is jonger dan 18 jaar. Voor 2016 kwamen ook statushouders in de gemeente wonen, echter waren de aantallen toen veel lager. Het exacte aantal kon de gemeente niet geven omdat mensen inmiddels verhuisd kunnen zijn. Echter voor het afnemen van een enquête waren ook enkele belemmeringen. Ten eerste was het voor de onderzoeker niet mogelijk om van voldoende statushouders in de gemeente contactgegevens te krijgen. Ten tweede zijn veel statushouders nog bezig met hun inburgering en beheersen zij de Nederlandse taal (nog) niet voldoende. Wanneer een enquête in het Nederlands zou worden afgenomen was de kans groot dat vragen niet of niet volledig werden begrepen. Dit had opgelost kunnen worden door de enquête in verschillende talen aan te bieden of door een tolk in te zetten bij het afnemen van de interviews. Echter zijn hieraan hoge kosten verbonden en was er niet voldoende tijd om dit te bewerkstelligen.

Daar de ervaringen van statushouders belangrijk waren voor dit onderzoek en interviews de mogelijkheid gaven om hier tijdens een gesprek dieper op in te gaan is toch gekozen voor interviews. Ook bij het interviewen van statushouders is gekozen voor een half gestructureerd interview. Met de in hoofdstuk drie geformuleerde onderzoekspunten en deelvraag 3 als uitgangspunt is een vragenlijst opgesteld. Helaas was het door de tijd die aan het onderzoek besteedt kon worden, in totaal vijf maanden, niet mogelijk om een groot aantal statushouders te interviewen. De resultaten van de interviews met statushouders moeten dan ook worden gezien als individuele ervaringen die niet gelden voor de gehele groep. De onderzoeker heeft ervoor gekozen om van iedere regisseur werk en sociaal werker participatie in ieder geval één klant te interviewen. Uiteindelijk is de volgende criteria geformuleerd voor de selectie van statushouders:

- De statushouder heeft verblijfsvergunning verkregen op grond van een asielaanvraag;
- De Nederlandse spreek- en luistervaardigheden zijn van een dusdanig niveau dat een gesprek kan worden gevoerd;
- De statushouder ontvangt een bijstandsuitkering of heeft deze ontvangen;
- De statushouders is bekend bij team Werk of heeft ondersteuning gehad van team Werk bij het vinden van een baan of bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

Zowel de interviews met statushouders als de interviews met de medewerkers van team Werk hebben 'face-to-face' plaatsgevonden. Face-to-face gesprekken zijn persoonlijker dan bijvoorbeeld telefoongesprekken. Dit was belangrijk omdat mede naar ervaringen en meningen van personen is

---

<sup>32</sup> Van Schaaijk, 2011, p. 166.

gevraagd. Daarnaast kon de onderzoeker aan de hand van non-verbale communicatie beter inschatten of de geïnterviewde de vraag goed had begrepen. Dit was met name tijdens de interviews met statushouders belangrijk. Vooraf is iedere respondent gevraagd of het interview mocht worden opgenomen. Iedereen heeft hier toestemming voor gegeven en alle interviews zijn opgenomen met een voicerecorder. Het opnemen van interviews heeft meerdere voordelen. De onderzoeker kon zich nu volledig richten op het gesprek en hoefde niet steeds van alles op te schrijven. Daarbij kon de onderzoeker het gesprek zo vaak terugluisteren als nodig was. Van ieder interview is een transcript gemaakt met een letterlijke weergave van het gesprek. Dit bevordert de betrouwbaarheid van de gegevens want de gegevens worden niet vervormd door de wijze van opschrijven en de onderzoeker hoefde niet te selecteren wat hij wel of niet opschreef.<sup>33</sup>

## 2.3 Analyse

Door middel van de inzichten uit het theorieonderzoek zijn een aantal onderzoekspunten voor het praktijkonderzoek geformuleerd. Deze onderzoekspunten vormden tezamen met de deelvragen gericht op de analyse de kernonderwerpen van de analyse. Bij de analyse zijn de inzichten uit de theorie vergeleken met de resultaten van het praktijkonderzoek. De resultaten uit de theorie en de praktijk zijn per onderwerp naast elkaar gelegd en vervolgens zijn de overeenkomsten en verschillen beschreven.

## 2.4 Kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek

In de voorgaande paragrafen zijn de keuzes voor de verschillende onderzoeksmethoden en –objecten toegelicht. Bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten en de daaruit vloeiende conclusies en aanbevelingen moet rekening worden gehouden met de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. De validiteit en betrouwbaarheid worden inzichtelijk door de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek die hierna worden beschreven.

### *Kwaliteiten*

Gedurende het onderzoek was de onderzoeker meerdere dagen per week aanwezig bij de Stichting. Hierdoor is draagvlak gecreëerd bij de medewerkers voor het afnemen van de interviews en konden deze tijdig worden gepland. Tevens heeft de onderzoeker de mogelijkheid gekregen om met personen en organisaties te spreken en informatiebijeenkomsten bij te wonen die misschien niet direct relevant waren voor de onderzoeksresultaten maar die wel in bepaalde mate met statushouders te maken hebben. Hierdoor heeft de onderzoeker aanvullende en overkoepelende kennis kunnen vergaren waardoor de onderzoeksresultaten beter en sneller konden worden begrepen.

Tijdens het literatuuronderzoek zijn de meest recente bronnen gebruikt. Gedurende het onderzoek is een aantal keren een nieuw onderzoeksrapport gepubliceerd. Deze zijn tevens mee genomen in dit onderzoek. Door geen verouderde bronnen te gebruiken is de informatie referent aan de huidige situatie en de nu geldende inzichten. Hierdoor is de betrouwbaarheid van dit onderzoek toegenomen.

Door na het bestuderen van theoretische bronnen onderzoekspunten voor de praktijk te formuleren en deze als uitgangspunt voor de interviews te nemen kon de theorie goed met de praktijk vergeleken worden. Hierdoor kon een goede analyse worden gemaakt alvorens aanbevelingen te doen ten aanzien van de werkwijze van de Stichting.

Voor het bepalen van de werkwijze van de Stichting zijn alle medewerkers van team Werk geïnterviewd. Doordat aan alle medewerkers dezelfde vragen is gesteld konden de overeenkomsten

---

<sup>33</sup> Van Schaaijk, 2011, p. 158.

en verschillen in de werkwijze tussen de individuele medewerkers met elkaar worden vergeleken. Hierdoor kon de werkwijze van team Werk worden beschreven. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is toegenomen doordat de respondenten representatief zijn voor de gehele groep.

### *Beperkingen*

Om conclusies te kunnen formuleren aangaande de succesactoren, knelpunten en behoeften van statushouders in de gemeente was het nodig om een bepaald aantal statushouders te bereiken. Het afnemen van een enquête was hiervoor de beste methode geweest. Echter was dit, zoals reeds in dit hoofdstuk besproken, niet mogelijk. Daarom is gekozen voor het afnemen van interviews, het aantal respondenten was vijf. Dit aantal is zo klein dat de resultaten niet representatief zijn voor de gehele groep statushouders in de gemeente. De interviews moeten worden gezien als individuele gevallen. Deze beperking is met name van belang bij de interpretatie van de aanbeveling met betrekking tot de overeenkomsten tussen de werkwijze van de Stichting en de wensen en behoeften van statushouders.

Een tweede beperking met betrekking tot de interviews met statushouders is de taalbarrière. Hoewel bij de selectie van de respondenten een voorwaarde was dat de Nederlands vaardigheden een bepaald niveau hadden, was dit vooraf soms lastig in te schatten. Met alle vijf respondenten is het interview in het Nederlands afgenomen. Alle respondenten spraken voldoende Nederlands om een gesprek mee te voeren, maar bij alle respondenten bemerkte de onderzoeker toch op bepaalde punten een taalbarrière. Dit was met name wanneer werd gevraagd om gemaakte keuzes te onderbouwen of wanneer werd gevraagd wat men graag anders zou willen zien. Hierdoor heeft de onderzoeker niet alles kunnen vragen wat voor het onderzoek van belang werd geacht.

Een laatste beperking met betrekking tot de interviews met statushouders is de kans op sociaal wenselijke antwoorden. Bij de interpretatie van de resultaten met betrekking tot de begeleiding van team Werk moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een sociaal wenselijk antwoord is gegeven. De statushouder is in bepaalde mate afhankelijk van zijn regisseur Werk, dit heeft als risico dat de respondent eventuele ontevredenheden niet durft uit te spreken. Daarbij vormt het tevens een beperking dat de respondenten geen 'vergelijkingsmateriaal' hebben. Zij ontvangen voor het eerst begeleiding van team Werk en worden vaak begeleidt door één persoon.

### *Conclusie betrouwbaarheid onderzoek*

Wanneer de interviews met dezelfde personen en dezelfde vragenlijst zullen worden afgenomen, zullen de resultaten hetzelfde zijn. Dit maakt de resultaten van het praktijkonderzoek betrouwbaar. Echter voor de interviews met statushouders geldt dat wanneer andere statushouders zullen worden geïnterviewd met dezelfde vragenlijst, er een kans bestaat dat de uitkomsten afwijken van de huidige resultaten. Dit heeft als gevolg dat de onderzoeksresultaten met betrekking tot de ervaringen van statushouders in de gemeente minder betrouwbaar zijn. Zoals reeds is benoemd moeten deze resultaten dan ook als individuele gevallen worden bekeken en gelden deze niet voor de gehele groep statushouders in de gemeente.

Ondanks de beperkingen is dit onderzoek relevant voor de opdrachtgever omdat een grondige analyse is gedaan met betrekking tot de huidige werkwijze van de Stichting en de werkwijze die op grond van de theorie meer effectief zou zijn.

### 3. Normatief en theoretisch kader

---

In hoofdstuk 1 zijn de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van literatuur en wet,- en regelgeving antwoord gegeven op de deelvragen gericht op de theorie. In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op het begrip inburgeren en op verschillende aspecten en verplichtingen aangaande het inburgeren. In paragraaf 3.2 zal worden ingegaan op participatie, de Participatiewet en de verschillende re-integratievoorzieningen. Vervolgens zal in paragraaf 3.3 aandacht worden besteedt aan de succesfactoren en knelpunten bij het integreren en participeren. In paragraaf 3.4 wordt kort een tussenconclusie gegeven over de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. Tot slot zal in paragraaf 3.5 worden toegelicht welke onderzoekspunten worden meegenomen naar het praktijkdeel van dit onderzoek.

#### 3.1 Inburgeren

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *‘Welke verplichtingen hebben statushouders op het gebied van integratie op grond van de Wet inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid?’* Er zal worden gestart met een korte inleiding op de Wet inburgering in paragraaf 3.1.1. In paragraaf 3.1.2 zullen de verplichtingen van statushouders op het gebied van inburgering worden beschreven. Daarna zal in paragraaf 3.1.3 worden ingegaan op de bekostiging van de inburgering en in paragraaf 3.1.4 en 3.1.5 zal de inburgering inhoudelijk worden besproken. De gevolgen voor het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht worden nader toegelicht in paragraaf 3.1.6 en in paragraaf 3.1.7 wordt kort aandacht besteed aan de maatschappelijke begeleiding van Vluchtelingenwerk. De paragraaf wordt afgesloten met een blik op de toekomst van de Wet inburgering in paragraaf 3.1.8.

##### 3.1.1 Inleiding Wet inburgering

Van iedereen in Nederland wordt verwacht dat hij zelfredzaam is, participeert en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Deze norm is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Mensen die zich vanuit buiten Europa in Nederland willen vestigen zijn dan ook inburgeringsplichtig.<sup>34</sup> Iemand is ingeburgerd wanneer zijn Nederlandse vaardigheden en kennis over de Nederlandse samenleving voldoende zijn om te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Inburgering, als eerste stap in het integratieproces en naar een zelfstandig bestaan, wordt als wezenlijke voorwaarde gezien om zelfstandig en actief deel te nemen aan de samenleving.<sup>35</sup>

Tot 1 januari 2013 hadden gemeenten een grote regierol bij de inburgering van statushouders in de gemeente. Statushouders hadden hierin weinig verantwoordelijkheden. Een bezuiniging in het inburgeringsbudget in de Rijksbegroting 2011 en het uitgangspunt dat iedere burger zelfredzaam is, participeert en investeert in zichzelf hebben geleid tot een aantal wijzigingen van de Wet inburgering met ingang van 1 januari 2013. De verplichting van gemeenten om voor inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen te zorgen is hiermee komen te vervallen. Toch zouden veel gemeenten meer regie willen hebben over de inburgering. Gemeenten vinden het onder andere belangrijk om inzicht te hebben in de schoolkeuze en de voortgang van de inburgering.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Op grond van internationaalrechtelijke bepalingen zijn niet inburgeringsplichtig de EU-, EER- en Zwitserse onderdanen, hun familieleden in de zin van de richtlijn 2004/38/EG en langdurig ingezetenen derdelanders in de zin van richtlijn 2003/109/EG die de status in een andere lidstaat hebben verkregen, nadat zij daar aan een inburgeringsvereiste hebben voldaan. Verder zijn Turkse onderdanen die onder de Associatieovereenkomst EG/Turkije en Besluit 1/80 van de Associatieraad vallen, ook niet inburgeringsplichtig.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33086, 3, p. 2.

<sup>36</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, 2017, p. 5.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de handhaving en uitvoering van de Wet inburgering. Taken als de handhaving, het verstrekken van sociale leningen en het afnemen van de inburgeringsexamens en het staatsexamen NT2<sup>37</sup> heeft de minister gemandateerd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO).

In paragraaf 3.1.1 zullen de verplichtingen van statushouders op het gebied van inburgering worden beschreven. Daarna zal in paragraaf 3.1.2 worden ingegaan op de bekostiging van de inburgering en in paragraaf 3.1.3 en 3.1.4 zal de inburgering inhoudelijk worden besproken. De gevolgen voor het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht worden nader toegelicht in paragraaf 3.1.5 en tot slot wordt in paragraaf 3.1.6 kort aandacht besteed aan de maatschappelijke begeleiding.

### 3.1.2 De inburgeringsverplichting

Vanaf het moment dat een vreemdeling een verblijfsvergunning verkrijgt is hij inburgeringsplichtig op grond van artikel 3 lid 1 Wet inburgering. Tot statushouders een woning toegewezen krijgen verblijven zij in het asielzoekerscentrum. Dit kan enkele maanden tot een jaar duren.<sup>38</sup> Er zijn een aantal personen voor wie de inburgeringsplicht niet geldt. Op grond van artikel 5 Wet inburgering is een persoon die leerplichtig of kwalificatie plichtig is of tenminste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven niet inburgeringsplichtig. Wanneer iemand de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt hoeft hij ook niet in te burgeren. Tot slot is iemand ook niet inburgeringsplichtig wanneer hij beschikt over een aangewezen diploma, certificaat of ander document of aansluitend op de leerplicht een opleiding volgt waarmee zo'n diploma certificaat of ander document behaalt wordt. Voorbeelden zijn een reeds behaald inburgeringsdiploma of een reeds behaald diploma van het wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, algemeen voortgezet onderwijs, of middelbaar beroepsonderwijs vanaf niveau 2. Voorwaarde is wel dat het onderwijs in de Nederlandse taal is gevolgd.

Wanneer een inburgeringsplichtige aantoonbaar door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap niet in staat is om het inburgeringsexamen te halen kan hij op grond van artikel 6 Wet inburgering ontheffing van de inburgeringsplicht aanvragen bij DUO.

Uit artikel 7 Wet inburgering vloeit voort dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor zijn inburgering. In de praktijk betekent dit dat hij zelf verantwoordelijk is om te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht zal voldoen en dat hij hier zelf de kosten voor draagt.<sup>39</sup> De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor het kiezen van een cursusinstelling en het tijdig aanvangen met het volgen van lessen. Doordat de Nederlandse taal niet of slecht wordt beheerst is het kiezen van de juiste cursusinstelling lastig. De meeste statushouders komen via een maatschappelijke instelling of via vrienden of familie bij een cursusinstelling terecht.<sup>40</sup> Veel statushouders geven aan meer begeleiding te wensen bij het kiezen van de juiste cursusinstelling. Het is niet voor iedereen duidelijk dat zij zelf een cursusinstelling mogen kiezen en wanneer dit wel duidelijk is weet men vaak niet op grond van welke criteria zij het best een keuze kunnen maken. Het is voor hen moeilijk te bepalen wat straks tijdens en na hun inburgering belangrijk is in hun leven.<sup>41</sup> Het taalniveau, reistijd en het huidige en gewenste taalniveau zijn voorbeelden van criteria die belangrijk zijn bij het kiezen van de juiste cursusinstelling.

---

<sup>37</sup> Nederlands als tweede taal

<sup>38</sup> De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017, p. 40.

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33086, 3, p. 3.

<sup>40</sup> Kahmann, Winter-Koçak, de Gruijter, & Razenberg, m.m.v. Chin, & Leschinski, 2018, p. 27.

<sup>41</sup> Kahmann, Winter-Koçak, de Gruijter, & Razenberg, m.m.v. Chin, & Leschinski, 2018, p. 27.

Wanneer na inschrijving de lessen starten varieert per cursusinstelling. Bij sommige instellingen kan direct worden aangevangen met de lessen, maar soms is er een wachttijd van weken of maanden. Een oorzaak hiervan kan zijn dat een cursusinstelling wacht tot er voldoende aanmeldingen zijn om te starten met een nieuwe klas. Om cursisten te beschermen tegen een te snelle leegloop van hun lening mogen taalscholen maximaal €1.250,- per kwartaal declareren bij DUO. Het gevolg hiervan is dat per kwartaal het aantal lesuren wordt aangeboden dat gelijk staat aan €1.250,-. In de praktijk komt dit neer op drie dagdelen les per week.<sup>42</sup> Hiermee wordt vaak niet voldaan aan de behoeftes van statushouders. Statushouders vinden het leren van de Nederlandse taal noodzakelijk om in te burgeren en zijn dan ook zeer gedreven en gemotiveerd om snel de taal te leren. Het merendeel zou dan ook graag meer contacturen hebben.<sup>43</sup>

Nadat de verblijfsstatus is verkregen kan het enkele maanden duren voordat iemand in zijn nieuwe gemeente een woning krijgt toegewezen. Niet alle statushouders weten dat hun inburgeringsverplichting aanvangt op het moment dat zij een verblijfsvergunning hebben verkregen. Wanneer zij hiervan wel op de hoogte zijn wordt er toch vaak gewacht met het starten van de inburgering tot men is gevestigd in de nieuwe gemeente. Pas wanneer alle basisvoorzieningen zijn geregeld ervaren veel statushouders voldoende rust om zich volledig te kunnen focussen op de inburgering. Hierdoor vangen veel statushouders pas na enkele maanden tot een jaar aan met het inburgeren nadat zij inburgeringsplichtig zijn geworden.<sup>44</sup> De lange wachttijd in het AZC, tijdens de periode van vestiging in gemeente en tussen inschrijving cursus en aanvang van de inburgeringscursus wordt door statushouders ervaren als verloren tijd.<sup>45</sup>

### 3.1.3 Bekostiging inburgering

De kosten voor het inburgeren kunnen hoog oplopen. Niet alleen het volgen van lessen kost geld, maar ook voor de examens moet men betalen. Wanneer een inburgeringsplichtige de kosten van de lessen en de examens niet zelf kan voldoen, kan hij onder bepaalde voorwaarden een sociale lening van maximaal €10.000,- aanvragen bij DUO. Deze lening wordt alleen verstrekt wanneer de cursus opleidt tot het inburgeringsexamen of het Staatsexamen Nederlandse taal I of II. Daarnaast moet de cursusinstelling op grond van artikel 1.2 Regeling inburgering het 'Blik op Werk' keurmerk dragen. Op grond van artikel 4.13 Besluit inburgering wordt de lening kwijtgescholden wanneer de inburgeringsplichtige binnen de gestelde termijnen, of de onder omstandigheden verlengde termijnen aan zijn inburgeringsverplichtingen heeft voldaan. Ook voor het aanvragen van de sociale lening bij DUO is de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk. Uit onderzoek blijkt echter dat door het niet spreken van de Nederlandse taal er vrijwel altijd hulp nodig is bij het aanvragen van een lening en kiezen van een cursusinstelling.<sup>46</sup>

De reiskosten die worden gemaakt voor het reizen van en naar de inburgerings,- en taallessen kunnen hoog oplopen. Niet in iedere woonplaats is een cursusinstelling aanwezig. In de gemeente Borger-Odoorn worden de reiskosten vergoed vanuit de re-integratiebudgetten.

### 3.1.4 Het inburgeringsexamen

De regering is van mening dat de kern van de inburgeringsplicht mede is gelegen in het behalen van tenminste taalniveau A2.<sup>47</sup> Het uitgangspunt is dat het voor iedereen haalbaar is om dit taalniveau te verkrijgen. De inburgeringsplichtige kan kiezen voor het afleggen van het inburgeringsexamen of voor

---

<sup>42</sup> Kahmann et al., 2018, p. 32.

<sup>43</sup> Kahmann et al., 2018, p. 35.

<sup>44</sup> Kahmann et al., 2018, p. 25.

<sup>45</sup> Kahmann et al., 2018 p. 26.

<sup>46</sup> Kahmann et al., 2018, p. 3.

<sup>47</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33086, 3, p. 6.

het afleggen van het staatsexamen NT2. Vanaf het moment dat iemand inburgeringsplichtig is heeft hij drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te halen. Wanneer iemand analfabeet is kan deze termijn worden verlengd met twee jaar indien hij aantoonbaar een analfabetiseringscursus volgt of heeft gevolgd. Onder bepaalde omstandigheden kan een inburgeringsplichtige bij DUO verlenging vragen van de termijn van drie jaren. Het kan voorkomen dat iemand door bijvoorbeeld ziekte of zwangerschap niet op tijd aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. Ook wanneer iemand minimaal 300 uur inburgeringslessen heeft gevolgd bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en de niet behaalde examenonderdelen al minimaal twee maal heeft gemaakt kan hij verlenging aanvragen bij DUO.<sup>48</sup>

In artikel 3.9 Besluit inburgering is vastgesteld waaruit het inburgeringsexamen bestaat. Sinds de wijziging van de Wet inburgering in 2013 zijn er twee extra onderdelen toegevoegd aan het inburgeringsexamen. Het inburgeringsexamen bestaat uit de examinering van de schrijfvaardigheid, spreekvaardigheid, luistervaardigheid en leesvaardigheid op niveau A2 en de examinering van de kennis van de Nederlandse maatschappij. Personen die na 1 januari 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden moeten ook het onderdeel Oriëntatie op de arbeidsmarkt behalen. Inburgeringsplichtigen die na 1 oktober 2017 moeten beginnen met inburgeren moeten als verplicht onderdeel van het examen ook deelnemen aan het Participatieverklaringstraject.<sup>49</sup> De inburgeringsexamens worden afgenomen door DUO met uitzondering van het Participatieverklaringstraject. Het Participatieverklaringstraject wordt gevolgd in de gemeente.

### 3.1.5 Het Participatieverklaringstraject

De wetgever acht basale kennis van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) noodzakelijk om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het participatieverklaringstraject is dan ook gepositioneerd al startstuk van het inburgeringstraject.<sup>50</sup> Vanaf het moment dat de inburgeringsplichtige is ingeschreven op zijn nieuwe woonadres in de betreffende gemeente heeft hij één jaar de tijd om het traject af te ronden.

Het participatieverklaringstraject bestaat uit een inleiding van de eerder genoemde kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Op grond van artikel 7 lid 3 Wet inburgering is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject. Om de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten aansluiten bij de lokale behoeften en behoeften van de inburgeringsplichtige heeft de wetgever de gemeenten beleidsvrijheid gegeven voor de invulling van het Participatieverklaringstraject.<sup>51</sup> In de gemeente Borger-Odoorn bestaat het Participatieverklaringstraject uit zes lessen verzorgd door Vluchtelingenwerk en vier workshops verzorgd door welzijnsorganisatie Andes. Er wordt tijdens het traject niet alleen aandacht besteed aan de Nederlandse kernwaarden maar ook aan de kernwaarden die gelden in het land van herkomst. Het uitgangspunt is dat het één niet beter is als het andere, maar het is belangrijk dat men weet dat het in Nederland anders kan zijn dan in het land van herkomst. Met het ondertekenen van de participatieverklaring verklaart de inburgeringsplichtige dat hij heeft kennis genomen van de Nederlandse kernwaarden en dat hij deze respecteert. Met respecteren wordt niet bedoeld dat er geen ruimte meer is voor een afwijkende mening. Een van de kernwaarden in de Nederlandse samenleving is juist dat iedereen de vrijheid heeft zijn eigen mening te hebben en zijn eigen geloof te belijden. Vanuit de gedachte dat de vrijheid van de een ophoudt daar waar de vrijheid van de ander

---

<sup>48</sup> DUO, z.d.

<sup>49</sup> DUO, z.d.

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34584, 3, p. 5.

<sup>51</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34584, 3, p. 7.

wordt aangetast is de participatieverklaring opgesteld, zodat inburgeringsplichtigen weten wat hún rechten zijn en hoe die zich verhouden tot de rechten van hun medeburgers in Nederland.<sup>52</sup>

### 3.1.6 Gevolgen niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht

Zoals reeds benoemd moet een inburgeringsplichtige voldoen aan zijn inburgeringsplicht binnen drie jaar nadat hij een geldige verblijfstatus heeft verkregen. Het Participatieverklaringstraject moet worden afgerond binnen één jaar nadat de inburgeringsplichtige in zijn nieuwe woonplaats staat ingeschreven. Onder bepaalde omstandigheden kan de inburgeringsplichtige ontheven worden van zijn inburgeringsplicht of kan de termijn worden verlengd. Echter wanneer deze uitzonderingen niet van toepassing zijn en er wordt niet tijdig voldaan aan de inburgeringsplicht dan volgen er sancties. Op grond van de artikelen 28 tot en met 34 Wet inburgering wordt een boete opgelegd wanneer niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan. De hoogte van de boete is afhankelijk van het aantal gevolgde uren inburgeringscursus en het aantal afgelegde examens. De hoogte van de boete is maximaal €1.250,-. Bij het opleggen van een boete wordt een nieuwe termijn gesteld waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan. Wanneer dan nog steeds niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan wordt er ieder jaar of iedere twee jaar opnieuw een boete opgelegd.

### 3.1.7 Maatschappelijke begeleiding

Op grond van artikel 18 Wet inburgering is de gemeente verplicht maatschappelijke begeleiding aan te bieden vanaf het moment dat een statushouder inburgeringsplichtig is en staat ingeschreven in de basisregistratie personen. Uit artikel 5.1 Besluit inburgering vloeit voort dat maatschappelijke begeleiding in ieder geval bestaat uit praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, hulp bij het starten van de inburgering en het stimuleren van participatie en integratie door begeleiding en coaching en kennismaking met Nederlandse organisaties. De gemeente Borger-Odoorn koopt voor iedere statushouder in de gemeente een maatschappelijk begeleidingstraject in bij Vluchtelingenwerk Noord-Nederland. Deze begeleiding duurt 18 maanden. Hoe intensief de begeleiding is, is afhankelijk van de behoeftes en vaardigheden van de statushouder. Statushouders zijn niet verplicht om gebruik te maken van de maatschappelijke begeleiding. Vluchtelingenwerk biedt praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en het starten van de inburgering. Wanneer er vragen zijn over bijvoorbeeld de post en administratie of het maken van een afspraak in het ziekenhuis dan kan de statushouder gedurende deze 18 maanden hierbij hulp krijgen van Vluchtelingenwerk. De maatschappelijke begeleiding wordt veelal verleend door vrijwilligers bij Vluchtelingenwerk. Door hen wordt het inburgeringssysteem als zeer complex ervaren waarvoor veel kennis benodigd is.<sup>53</sup>

### 3.1.8 Toekomst Wet inburgering

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in zijn kamerbrief d.d. 2 juli 2018 een wetswijziging aangekondigd.<sup>54</sup> Gebleken is dat het huidige inburgeringsstelsel te ingewikkeld en niet effectief is. Daarom is de Minister voornemens de Wet inburgering op een aantal punten aan te passen. Hij denkt dat deze wijzigingen in 2020 in werking zullen treden. In zijn brief gaat de Minister in op de volgende deelonderwerpen:

- **Brede intake en doorlopende lijn - geen tijd te verliezen.** Het doel is dat gemeenten zo vroeg mogelijk worden betrokken bij de inburgeraar, dit kan al in het AZC. Zo wordt voor de inburgeraar de tijd in de opvang optimaal benut. Al in het AZC moet een 'brede intake' gaan plaatsvinden die gemeenten ondersteunt bij het integraal werken binnen het sociale domein.
- **Persoonlijk plan inburgering en participatie – resultaatverplichting en handhaving.** De Minister stelt voor dat na de 'brede intake' een Plan Inburgering en Participatie wordt

<sup>52</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34584, 3, p. 7.

<sup>53</sup> Kahmann et al., 2018, p. 26.

<sup>54</sup> Kamerbrief Hoofdlijnen veranderopgave inburgering, 2 juli 2018.

opgesteld. Onderdeel van het plan wordt niet alleen het voldoen aan de inburgeringsplicht, maar ook het meedoen in de maatschappij wordt hier onderdeel van. Gemeenten gaan inburgeraars volgen bij hun vorderingen en op vastgezette tijden gaan voortgangsgesprekken plaatsvinden.

- **Verhoging van de taaleis naar B1 en leerroutes.** Het vereiste taalniveau wordt verhoogd van A2 naar B1. De bedoeling is dat iedereen op een zo hoog mogelijk niveau inburgert en naar vermogen participeert, het liefst via betaald werk. De minister stelt in zijn brief verschillende leerroutes voor om dit te bereiken.
- **Hervorming van de markt voor de inburgeringscursussen.** De minister stelt voor dat inburgeraars niet langer zelf verantwoordelijk zijn voor de keuze van een cursusaanbieder. Om gemeenten regie te laten voeren op het inburgeringstraject stelt de Minister voor dat de gemeenten inburgeringstrajecten inkopen bij door hen geselecteerde aanbieders.
- **Het examenstel – modernisering.** De Minister stelt voor om de taalonderdelen en Kennis van de Nederlandse Maatschappij centraal te blijven toetsen, maar dat ONA decentraal zal worden getoetst. ONA moet een meer praktijkgerichte invulling krijgen en gemeenten krijgen de taak om invulling te geven aan een passend traject op werkoriëntatie.
- **Ontzorgen van asielstatushouders.** De Minister stelt voor dat gemeenten alle statushouders de eerste periode, zo lang als nodig, een ontzorgend stelsel bieden. De gemeenten betalen dan de vaste lasten uit de bijstand en het bedrag wat overblijft ontvangt de inburgeraar. Dit om te voorkomen dat statushouders schulden maken. De Minister laat nog onderzoeken of het ontzorgen verplichtend kan worden opgelegd.

### 3.2 Participeren

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de twee deelvraag gericht op de theorie: *‘Welke re-integratievoorzieningen bieden de Participatiewet, de onderliggende verordeningen en beleid?’*. Eerst zal in paragraaf 3.2.1 een korte inleiding op de Participatiewet en de rol van statushouders binnen de Participatiewet worden gegeven. Daarna wordt specifiek ingegaan op de manier waarop de gemeente Borger-Odoorn uitvoering geeft aan haar opdracht (paragraaf 3.2.2) en welke re-integratievoorzieningen kunnen worden aangeboden aan statushouders (paragraaf 3.2.3).

#### 3.2.1 De Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht, deze wet vervangt de voormalige Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.<sup>55</sup> De Participatiewet is een sociale voorziening en is het sluitstuk van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel.<sup>56</sup> Pas wanneer iemand geen beroep kan doen op een andere voorliggende voorziening om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien heeft iemand recht op een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om in hun bestaan te voorzien of om aan het werk te komen behoren samen met jongeren met een arbeidsbeperking tot de doelgroep.<sup>57</sup>

De belangrijkste doelstellingen van de Participatiewet zijn het beperken van de instroom in de bijstand, het vergroten van de uitstroom uit de bijstand en het correct verstrekken van uitkeringen aan rechthebbenden.<sup>58</sup> Naast het verlenen van financiële bijstand is de Participatiewet tevens bedoeld om

---

<sup>55</sup> Divosa, z.d.

<sup>56</sup> de Boer, Heesen, & Ros, 2017, p. 25.

<sup>57</sup> Eiselin, 2017, p. 18.

<sup>58</sup> de Boer, Heesen, & Ros 2017, p. 24.

mensen te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk.<sup>59</sup> De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten.

In 2016 was landelijk het aantal personen dat in de bijstand is gekomen groter dan de uitstroom. Dit heeft voornamelijk te maken met de instroom van statushouders in de bijstand.<sup>60</sup> Anderhalf jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, ontvangt 90% van de 18 tot 64 jarigen die in 2014 hun vergunning verkregen, een bijstandsuitkering.<sup>61</sup> Op dit moment is 13,5% van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden in de gemeente Borger-Odoorn inburgeringsplichtig.

### 3.2.2 Participatiewet in Borger-Odoorn

Op grond van artikel 7 Participatiewet is de gemeente verantwoordelijk voor de re-integratie van een brede doelgroep. Dit kunnen personen met of zonder uitkering of personen met of zonder arbeidsbeperking zijn. De gemeente bepaalt binnen de wettelijke kaders welke doelgroepen voor welke voorzieningen in aanmerking komen.<sup>62</sup> Op grond van artikel 6 lid 2, artikel 8 en 8a lid 1 Participatiewet moeten gemeenten regels bij verordening vaststellen met betrekking tot<sup>63</sup>:

1. **Het ondersteunen van cliënten bij arbeidsinschakeling en de voorzieningen die daarbij kunnen worden aangeboden**, vastgelegd in de Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn 2015 (hierna: Re-integratieverordening);
2. **Scholing en opleiding**, vastgelegd in de Re-integratieverordening;
3. **De premie voor het verrichten van additionele werkzaamheden**, vastgelegd in de Re-integratieverordening;
4. **De doelgroep loonkostensubsidie en loonwaarde**, vastgesteld in de Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Borger-Odoorn 2015;
5. **Het verlagen van de bijstand en de periode van verlaging**, vastgesteld in de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Borger-Odoorn 2016;
6. **Het verlenen van individuele inkomenstoeslag en een individuele studietoelage**, vastgesteld in de Verordening individuele inkomenstoeslag gemeente Borger-Odoorn en de Verordening individuele studietoelage gemeente Borger-Odoorn;
7. **Het opdragen van een tegenprestatie**, vastgelegd in de Verordening tegenprestatie gemeente Borger-Odoorn 2015.

In deze paragraaf zullen de Afstemmingsverordening, de Verordening individuele studietoelage en de Verordening tegenprestatie buiten beschouwing worden gelaten. Daar het voor dit onderzoek enkel van belang is om in te gaan op voorzieningen die mogelijk kunnen ondersteunen bij het integreren en participeren van statushouders.

In verschillende gemeentelijke verordeningen op grond van de Participatiewet wordt voor de uitvoering steeds opdracht gegeven aan het college. Hoewel dit nog niet is opgenomen in het Mandaatbesluit Gemeente Borger-Odoorn – Stichting Sociale teams Borger-Odoorn heeft het college een aantal taken gemandateerd aan de Stichting. Navraag bij de gemeente leerde dat taken als onderzoeken, gesprekken aangaan en het begeleiden van bijstandsgerechtigden zijn gemandateerd. De Stichting is niet bevoegd om besluiten te nemen, echter hebben zij hier soms wel een adviserende rol in.

---

<sup>59</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 281.

<sup>60</sup> Dräbing, & Deschinger, 2018, pp. 24-25.

<sup>61</sup> CBS, 2018, p. 36.

<sup>62</sup> Eiselin, 2017, p. 110.

<sup>63</sup> de Boer, Heesen, & Ros, 2017, p. 30

### 3.2.3 Voorzieningen

Hoofdregel binnen de Participatiewet is dat iedereen zelf actief en zonder ondersteuning op zoek gaat naar werk, dit wordt arbeidsinschakeling genoemd. Arbeidsinschakeling is het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening.<sup>64</sup> Lukt het iemand niet zelf om een baan te vinden dan kan het college ondersteuning bieden bij arbeidsinschakeling door het bieden van voorzieningen, ook wel re-integratieinstrumenten genoemd. Uit onderzoek onder de Nederlandse gemeenten blijkt dat 95% van de gemeenten de voorzieningen uit de Participatiewet geschikt acht voor de arbeidstoeleiding van statushouders. Deze moeten dan wel worden aangepast aan de situatie van statushouders. De aanpassingen hebben met name betrekking op het taalniveau en de lestijden van het inburgeringstraject.<sup>65</sup>

Voorzieningen die in Borger-Odoorn in ieder geval kunnen worden aangeboden zijn vastgelegd in de Re-integratieverordening. De gemeenteraad heeft gekozen voor een algemene, globale verordening zodat er voldoende ruimte is voor maatwerk. Bij het opstellen van een re-integratietraject moet rekening worden gehouden met iemands mogelijkheden en beperkingen, daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten eigen afwegingen te maken.<sup>66</sup> Een veel gebruikt instrument om te bepalen of mensen toe zijn aan betaald werk is de Participatieladder. De Participatieladder is bijgevoegd in bijlage 2. Wanneer iemand zich op trede 1 bevindt leeft hij geïsoleerd, op trede 2 heeft iemand sociale activiteiten buitenshuis, iemand op trede 3 doet mee aan activiteiten, op trede 4 heeft men betaald werk, iemand op trede 5 heeft betaald werk met ondersteuning en iemand op trede 6 heeft betaald werk zonder ondersteuning.<sup>67</sup> Het gaat er om of extra inspanningen ervoor kunnen zorgen dat er een hogere trede van de ladder wordt bereikt. Welke voorziening wordt ingezet is afhankelijk van op welke trede iemand zich bevindt. In de Re-integratieverordening is een onderscheid gemaakt tussen mensen met een lange en met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Op grond van artikel 1 van de Re-integratieverordening behoren de belanghebbenden bij wie deelname aan de arbeidsmarkt niet mogelijk is binnen één jaar tot de groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer iemand wel binnen één jaar kan deelnemen aan de arbeidsmarkt behoort hij tot de groep mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. De grote van de afstand tot de arbeidsmarkt is van belang voor het bepalen van het juiste re-integratietraject. Sommige voorzieningen kunnen alleen worden ingezet bij personen met een korte of lange afstand tot de arbeidsmarkt, andere voorzieningen kunnen voor de gehele doelgroep worden ingezet.

Daarnaast biedt de Re-integratieverordening voorzieningen aan specifieke doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, deze voorzieningen zullen buiten beschouwing worden gelaten. Alleen de voorzieningen die geschikt zijn voor een bredere doelgroep en daarmee ook voor statushouders zullen in deze paragraaf worden toegelicht.

#### Proefplaatsing

Op grond van artikel 7 Re-integratieverordening kan aan uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt een proefplaatsing worden aangeboden. Bij een proefplaatsing werkt de uitkeringsgerechtigde een bepaalde periode 'op proef' bij de werkgever. Wanneer het gaat om arbeidstoeleiding van statushouders faciliteert de meerderheid van de Nederlandse gemeenten werkgevers. Het meest gebruikte instrument hierbij is de proefplaatsing.<sup>68</sup> Uit de Re-integratieverordening blijkt dat het doel van de proefplaatsing is het opdoen van werkervaring, dan

---

<sup>64</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 334.

<sup>65</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, juli 2017, p. 4.

<sup>66</sup> Toelichting Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn 2015, p. 7.

<sup>67</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 336.

<sup>68</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, juli 2017, p. 30.

wel het leren functioneren bij een werkgever. De werkgever wordt zo de mogelijkheid geboden om te beoordelen of iemand voldoende geschikt is voor de vacature en of hij past binnen het bedrijf.

Een proefplaatsing kan alleen worden ingezet wanneer de werkgever heeft toegezegd de persoon na een geslaagde proefplaatsing voor minimaal zes maanden een reguliere baan te bieden voor minimaal hetzelfde aantal uren als tijdens de proefplaatsing. De duur van een proefplaatsing is maximaal zes maanden. Het doel en de duur van de proefplaatsing, het aantal te werken uren per week, alsmede de wijze waarop de begeleiding plaatsvindt worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen het college, de uitkeringsgerechtigde en de werkgever.

#### Werkstage

Het hebben van een arbeidsritme of het opbouwen hiervan vergroot de kansen op een reguliere baan. Daarom kan op grond van artikel 11 Re-integratieverordening aan een persoon met een korte afstand tot de arbeidsmarkt een werkstage worden aangeboden. Net als bij de proefplaatsing betaald de werkgever geen loon en wordt de uitkering behouden. Een werkstage duurt maximaal drie maanden bij één en dezelfde werkgever. Het is mogelijk deze termijn met drie maanden te verlengen. Het krijgen van goede begeleiding op de werkvloer is een voorwaarde voor de werkstage. Ook mag het college geen kosten verschuldigd zijn aan de werkgever in verband met de werkstage en er mag door de werkstage geen verdringing plaatsvinden. Het opvullen van een vacature is alleen toegestaan als de vacature niet is ontstaan door afvloeiing, maar door ontslag op eigen initiatief van de werknemer, een handicap, ouderdomspensioen of door een gewettigd ontslag om dringende redenen. Het doel en de duur van de werkstage, het aantal uren per week, alsmede de wijze waarop de begeleiding plaatsvindt worden in een schriftelijke overeenkomst tussen het college, de persoon en de werkgever vastgelegd.

Naast het opbouwen of vasthouden van een arbeidsritme kan het opdoen van specifieke werkervaring tevens een doel zijn. De persoon wordt door de werkstage in de gelegenheid gesteld om te bezien of bepaald werk bij hem past. Het doel kan ook zijn het leren werken in een arbeidsrelatie.<sup>69</sup>

#### Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie kan worden ingezet wanneer iemand wel een mogelijkheid heeft tot arbeidsparticipatie, maar hiermee niet het wettelijk minimumloon kan verdienen door een lagere arbeidsproductiviteit.<sup>70</sup> Statushouders hebben vaak in de eerste periode bij een nieuwe werkgever extra begeleiding nodig en/of een verlaagde arbeidsproductiviteit. Dit komt vooral door de taalbarrière. In zo'n 50% van de gemeenten in Nederland wordt aan werkgevers die een statushouder in dienst nemen een tijdelijke loonkostensubsidie verstrekt. Op deze manier kunnen werkgevers een deel van het financieel risico wegnemen bij de werkgever.<sup>71</sup>

De regels met betrekking tot de loonkostensubsidie zijn nader uitgewerkt in de Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Borger-Odoorn 2015 (hierna: Verordening loonkostensubsidie). Op grond van artikel 1 Verordening loonkostensubsidie beoordeelt het college of iemand behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Wanneer een persoon algemene bijstand ontvangt, mogelijkheden heeft tot arbeidsparticipatie, maar bij voltijdse arbeid niet het wettelijk minimum loon kan verdienen kan hij in aanmerking komen voor loonkostensubsidie. Nadat het college van oordeel is dat iemand behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie geeft het UWV tevens een advies. Het UWV hanteert bij de vorming van haar advies dezelfde criteria als het college. Wanneer zich in de praktijk een situatie voordoet waarbij de Verordening loonkostensubsidie onvoldoende uitsluit, geeft artikel 4 Verordening

---

<sup>69</sup> Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn, p. 12.

<sup>70</sup> Van Boetzelaer-Guydas, 2017, p. 341.

<sup>71</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, juli 2017, p. 30.

loonkostensubsidie het college de mogelijkheid om per situatie te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor loonkostensubsidie.

#### *Plaatsingssubsidie*

Op grond van artikel 6 Re-integratieverordening kan het college een plaatsingssubsidie verstrekken aan werkgevers die een arbeidsovereenkomst sluiten met een persoon uit de doelgroep. In de Nadere regels plaatsingssubsidie 2018 zijn nadere regels gesteld over de voorwaarden van de plaatsingssubsidie. Een werkgever kan een plaatsingssubsidie aanvragen indien hij een arbeidsovereenkomst aangaat met een persoon die minimaal een jaar aaneengesloten een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen, of met een alleenstaande ouder met minimaal één kind jonger dan 12 jaar, of met een persoon van 50 jaar of ouder, of met een persoon die niet beschikt over een startkwalificatie en die niet behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Het verlenen van een plaatsingssubsidie maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om een persoon in dienst te nemen die al langere tijd een bijstandsuitkering ontvangt.

#### *Leerwerkplek*

Bij een leerwerkplek staat de persoonlijke ontwikkeling van de persoon centraal. Een leerwerkplek biedt een persoon de mogelijkheid om te trainen voor een bepaald doel, om zich te ontwikkelen tot een hogere trede van de participatieladder of om werkenderwijs arbeidsbelemmeringen weg te nemen. Omdat de persoonlijke ontwikkeling centraal staat is goede begeleiding op de werkplek erg belangrijk. Het college heeft dan ook de mogelijkheid gekregen om een financiële bijdrage te leveren aan deze begeleiding. Dit is bij bijvoorbeeld een werkstage niet mogelijk.<sup>72</sup>

Een arbeidsbelemmering kan zijn het onvoldoende spreken van de Nederlandse taal om geheel zelfstandig op de arbeidsmarkt actief te zijn. In de toelichting van de Re-integratieverordening wordt een leerwerkplek genoemd als prima omgeving om veel te oefenen met taal.

De leerwerkplek kan op grond van artikel 12 Re-integratieverordening worden aangeboden. Voorwaarde is dat de leerwerkplek plaatsvindt bij een niet-reguliere werkgever. Leerwerkbedrijven zoals het Hunebedcentrum, de gemeentelijke organisatie zelf (BORG), maar ook particuliere leerwerkbedrijven zoals De Fabriek in Odoorn worden door de gemeenteraad als voorbeelden genoemd in de toelichting van de Re-integratieverordening. Ook bij een leerwerkplek wordt in een schriftelijke overeenkomst tussen de niet-reguliere werkgever, het college en de persoon het doel van de leerwerkplek, de duur, het aantal te werken uren per week en de wijze waarop de begeleiding plaatsvindt vastgelegd.

#### *Scholing*

Op grond van artikel 13 Re-integratieverordening kan scholing worden aangeboden aan personen ouder dan 27 jaar. Personen jonger dan 27 jaar hebben veelal de mogelijkheid binnen het uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs te volgen. Scholing kan worden aangeboden aan personen met of zonder een startkwalificatie. Vooral voor personen zonder startkwalificatie kan scholing noodzakelijk zijn voor hun arbeidstoeleiding. Onder startkwalificatie wordt verstaan een havo of Vwo-diploma of een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs niveau twee.

In tegenstelling tot Nederlanders die gemiddeld 18 jaar onderwijs volgen, ligt het gemiddelde aantal schooljaren van statushouders veel lager. In het *World Development Report* van de Verenigde Naties wordt per land het gemiddeld aantal opleidingsjaren aangegeven. Syriërs hebben gemiddeld 12,3

---

<sup>72</sup> Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn, p. 13.

schooljaren, voor Irak is dit 10,1 jaren, Afghanistan 9,3 jaren en voor Eritrea is dit slechts 4,1 jaren.<sup>73</sup> In vergelijking tot Nederlands, die gemiddeld 18 jaar naar school gaan, zijn statushouders relatief laags opgeleid. Daar komt nog bij dat diploma's behaald in land van herkomst in Nederland vaak lager worden gewaardeerd.<sup>74</sup>

Voor een duurzame uitstroom van statushouders zou het volgen van een opleiding een goede optie zijn. Het bezitten van een Nederlands diploma leidt tot vaker een baan dat beter aansluit bij het opleidingsniveau.<sup>75</sup> Voor personen jonger dan 30 jaar bestaat de mogelijkheid om door de Nederlandse overheid bekostigd onderwijs te volgen. Wanneer een persoon van 30 jaar of ouder een opleiding wil volgen dan moet hij deze zelf bekostigen. Daar komt nog bij dat wanneer je een bijstandsuitkering ontvangt je beschikbaar moet zijn voor werk. Vaak ben je dat niet als je een voltijd opleiding volgt. Toch zijn er gemeenten die statushouders de mogelijkheid bieden om een opleiding te volgen met behoud van de uitkering. Deze gemeenten streven doorgaans naar een duurzame uitstroom. Er kan worden ingezet op scholing zodat de statushouder zijn oude beroep weer kan uitvoeren, maar er ook worden ingezet op scholing in schaarste beroepen.<sup>76</sup> Uit onderzoek blijkt dat het hebben van een Nederlands diploma niet alleen vaker leidt tot een baan, maar dat deze banen tevens beter aansluiten bij het opleidingsniveau.<sup>77</sup>

#### Participatieplaats

Artikel 14 Re-integratieverordening biedt het college de mogelijkheid om aan personen van 27 jaar of ouder met recht op algemene bijstand een participatieplaats aan te bieden. Op de participatieplaats worden additionele werkzaamheden verricht. Op grond van artikel 10a lid 2 Participatiewet worden onder additionele werkzaamheden verstaan: *'primair op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden die onder verantwoordelijkheid van het college in het kader van de Participatiewet worden verricht en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt'*. Een participatieplaats is bedoeld voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Niet de te verrichten werkzaamheden staan centraal maar het leren werken of (opnieuw) wennen aan werken. Aspecten als omgaan met gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerking met collega's zijn allemaal zaken waaraan in een participatieplaats gewerkt kan worden. Ook kan worden beoordeeld of het werkkterrein past bij het de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde, zodat een persoon een opleiding op het betreffende terrein kan gaan volgen en daarmee voor zichzelf een duurzaam perspectief op arbeid kan realiseren.<sup>78</sup>

Indien een persoon in aanmerking is gebracht voor een participatieplaats en hij beschikt niet over een startkwalificatie, dan dient het college aan deze persoon scholing of een opleiding aan te bieden. Dit geldt vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op de participatieplaats. De scholing moet gericht zijn op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. Wanneer het college van oordeel is dat scholing naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaan hoeft zij geen scholing aan te bieden.

In beginsel is op grond van artikel 10a lid 1 Participatiewet de duur van het verrichten van de onbeloonde additionele werkzaamheden maximaal twee jaar. Op grond van artikel 10a lid 9 en 10 Participatiewet beoordeelt het college voor afloop van de termijn van twee jaar of de voortzetting met het oog op in de persoon gelegen factoren zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces aanmerkelijk verbeterd. Indien dit het geval is kan het college de termijn verlengen met een jaar, onder de

---

<sup>73</sup> Deze gegevens uit het World Development Report zijn overgenomen uit SER 2016, p. 32.

<sup>74</sup> Kruis, & van Eden, 2017, p. 49.

<sup>75</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 451.

<sup>76</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, juli 2017, p. 24.

<sup>77</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 447.

<sup>78</sup> Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn, p. 14.

voorwaarde dat de belanghebbende in een andere omgeving andere additionele werkzaamheden verricht dan die hij in de eerste twee jaar heeft verricht. Voor afloop van het derde jaar beoordeelt het college opnieuw of de voortzetting de kans op inschakeling in het arbeidsproces aanmerkelijk verbetert. Wanneer het college van mening is dat voortzetting gewenst is, kan zij de termijn nogmaals met een jaar verlengen. Een persoon kan dus maximaal vier jaar onbeloonde additionele werkzaamheden verrichten. Indien de persoon naar oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt dan heeft hij na iedere zes maanden recht op een premie van €100,-.

#### Sociale activering

Voor sommige personen is arbeidsinschakeling (nog) een te hoog gegrepen doel. Voor hen staat niet re-integratie, maar participatie voorop. Voor deze personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan op grond van artikel 16 Re-integratieverordening het college voorzieningen aanbieden gericht op sociale activering. Op grond van artikel 6 lid 1 onder c Participatiewet wordt onder sociale activering verstaan: *'het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie.'* Activiteiten waaraan gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld het zelfstandig, zonder externe begeleiding, verrichten van vrijwilligerswerk of deelnemen aan activiteiten in de buurt.<sup>79</sup>

#### Vrijwilligerswerk

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee vormen van vrijwilligerswerk. Er is vrijwilligerswerk gericht op participatie en vrijwilligerswerk gericht op arbeidsinschakeling. Vrijwilligerswerk gericht op participatie kan als doel hebben het contact leggen met anderen, het beter leren beheersen van de Nederlandse taal, het hebben van een dagbesteding of iets terug doen voor de maatschappij. Bij vrijwilligerswerk gericht op arbeidsinschakeling kan gedacht worden aan het doen van vrijwilligerswerk in bijvoorbeeld een zorginstelling wanneer iemand na zijn inburgering graag in de zorg wil gaan werken. Door op een gerichte plaats vrijwilligerswerk te doen komt iemand in aanraking met mensen in het werkveld en kan op die manier zijn Nederlands verbeteren en hierbij vaktaal leren. Bij vrijwilligerswerk mag geen verdringing op de arbeidsmarkt plaats vinden. Vrijwilligerswerk gericht op arbeidsinschakeling is laagdrempeliger dan bijvoorbeeld een werkstage. Bij een werkstage worden van te voren doelen opgesteld waar aan wordt gewerkt. Dit is bij vrijwilligerswerk niet het geval.

Uit onderzoek onder statushouders blijkt dat Nederlandse contacten benodigd zijn om de Nederlandse taal te leren. Gesprekken met bijvoorbeeld collega's, medestudenten en contacten via (vrijwilligers)werk bevorderen het leren van de taal. Statushouders zijn zich bewust van de positieve effecten van werken of participeren naast de inburgering. In de praktijk kiest men er soms toch voor om geen vrijwilligerswerk te doen naast de inburgering omdat men eerst de taal wil leren of omdat men andere verantwoordingen zoals zorg voor de kinderen heeft. Statushouders die wel graag vrijwilligerswerk zouden doen weten vaak niet hoe zij dit moeten faciliteren. Er is onvoldoende informatie beschikbaar en poging tot het leggen van contacten zijn vaak tevergeefs.<sup>80</sup> Toch wordt vrijwilligerswerk door gemeenten het vaakst ingezet als instrument bij de arbeidstoeleiding van statushouders.<sup>81</sup> Hoewel werkervaringsplekken als meer geschikt worden geacht blijken deze moeilijker te vinden dan vrijwilligerswerkplekken. Werkervaringsplekken zijn in de regio niet altijd beschikbaar en wanneer ze er wel zijn zitten de tijden van de inburgeringslessen vaak in de weg.

---

<sup>79</sup> Kamerstukken 2002/03 28870, nr. 3, blz. 35.

<sup>80</sup> Kahmann et al., 2018, p. 43.

<sup>81</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, juli 2017, p. 4.

### 3.3 Succesfactoren en knelpunten bij het inburgeren en participeren

Wat zijn nu de succesfactoren die het integratie- en participatieproces bevorderen en welke knelpunten bemoeilijken dit proces? In deze paragraaf worden deze succesfactoren en knelpunten besproken, hiermee wordt antwoordt gegeven op deelvraag 3: *‘Wat blijkt uit de literatuur en eerder onderzoek over de succesfactoren en knelpunten bij het integreren en participeren van statushouders?’*. Een aantal succesfactoren en knelpunten zijn reeds benoemd in paragraaf 3.1 en 3.2, samenvattend zullen deze hier nogmaals worden besproken en aanvullend worden hier een aantal aan toegevoegd. De succesfactoren en knelpunten worden integraal behandeld en zijn niet gesplitst. Hier is voor gekozen omdat een knelpunt soms ook een succesfactor kan zijn en andersom. In sommige gevallen ligt er maar net aan hoe ergens mee om wordt gegaan.

Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsparticipatie van asielmigranten vooral de eerste jaren erg laag is. Naar mate men langer in Nederland verblijft neemt deze toe, echter na 15 jaar is deze nog steeds lager dan van migranten die om andere redenen naar Nederland komen.<sup>82</sup> Statushouders die wel aan het werk zijn hebben overwegend een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt, in tijdelijke banen en werkend onder hun opleidingsniveau.<sup>83</sup> Statushouders willen graag aan het werk.<sup>84</sup> Om succesvol aan het werk te gaan moeten andere zaken zoals gezondheid, inburgering, gezinshereniging en huisvesting eerst op orde zijn.<sup>85</sup> Gezinshereniging neemt vooral de eerste drie maanden na het verkrijgen van een verblijfstatus veel tijd in beslag. Dit komt doordat na drie maanden de gezinshereniging aan strengere voorwaarden is gebonden. Daarnaast kampen veel statushouders met depressieve klachten of een post traumatisch stres syndroom. Problemen met de (mentale) gezondheid zetten een rem op participatie.<sup>86</sup> Wanneer deze zaken (deels) op orde zijn is er nog een ander knelpunt dat een succesvolle integratie in de weg staat namelijk, de taal. De beheersing van de Nederlandse taal is benodigd om goed te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt.<sup>87</sup>

Tijdens hun inburgering leren statushouders de Nederlandse taal. Echter uit cijfers van de Algemene Rekenkamer blijkt dat niet meer dan een derde van de statushouders binnen de termijn van drie jaar de inburgering haalt. Statushouders zijn zelf verantwoordelijk voor de keuze van een inburgeringstraject. Uit de praktijk blijkt echter dat statushouders afhankelijk zijn van ondersteuning om succesvol te kunnen inburgeren. De (vaak) vrijwillige maatschappelijk begeleiders zijn niet altijd voldoende toegerust om deze ondersteuning te bieden.<sup>88</sup> Statushouders starten in veel gevallen pas later met hun inburgering en zij kiezen vaak voor een cursus op het minimaal vereiste taalniveau.<sup>89</sup> Niet iedereen is op de hoogte van de verschillen tussen het inburgeringsexamen en het staatsexamen en van de gevolgen voor hun loopbaan of opleidingsmogelijk bij de keuze voor één van de twee. Mensen die wel op de hoogte zijn van de verschillen kiezen soms bewust voor het inburgeringsexamen omdat men vanwege de inburgeringstermijn boetes wil voorkomen.<sup>90</sup> Later doorstromen naar een ander inburgeringstraject is vaak niet mogelijk omdat het beschikbare budget reeds is opgebruikt.<sup>91</sup>

---

<sup>82</sup> Odé & Dagevos 2017, p. 450.

<sup>83</sup> Odé & Dagevos 2017, p. 448/449.

<sup>84</sup> Kruis & van Eden 2017, p. 49.

<sup>85</sup> SER 2016, P. 50.

<sup>86</sup> Odé & Dagevos 2017, p. 452.

<sup>87</sup> Kruis & van Eden 2017, p. 49; de Lange et al., 2017, p. 104; Odé & Dagevos 2017, p. 451/452.

<sup>88</sup> Kahmann et al., 2018, p. 54.

<sup>89</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 459; SER 2016, p. 64.

<sup>90</sup> Kahmann et al., 2018, p. 40.

<sup>91</sup> SER 2018, p. 28.

De inburgering kost de eerste jaren in Nederland veel tijd, gemiddeld drie dagdelen per week. De inburgeringslessen zijn moeilijk te combineren met participatie op de arbeidsmarkt.<sup>92</sup> Statushouders zouden graag in contact komen met autochtone Nederlanders. Contactleggen is door de taalbarrière vaak lastig, maar dit zal de beheersing van de taal wel versterken. Vrijwilligerswerk is een mogelijkheid om contact te leggen met autochtone Nederlanders. Hoewel veel statushouders de meerwaarde van het doen van vrijwilligerswerk zien, doen zij dit vaak niet zodat zij zich volledig kunnen focussen op de inburgering.<sup>93</sup>

De meerderheid van de Eritreeërs, maar ook van de Syriërs is laag opgeleid. Daarnaast is de waarde van diploma's uit het land van herkomst vaak beperkt.<sup>94</sup> Een positieve ontwikkeling is de mogelijkheid om een diploma-indicatie te krijgen in het geval men geen diploma's kan overleggen. Het advies diplomawaardering of indicatie onderwijsniveau kan worden aangevraagd bij de organisatie Internationale Diplomawaardering (IDW). Ook kunnen statushouders gratis advies krijgen over de waarde van hun diploma of genoten opleiding. Dit advies is onderdeel van ONA. Dit stimuleert om diploma's wel te laten waarderen.<sup>95</sup>

Het relatief lage opleidingsniveau ten opzichte van de rest van de Nederlandse beroepsbevolking gecombineerd met de hoge verwachtingen van statushouders over het vinden van 'passend' werk wordt als een belemmering gezien.<sup>96</sup> Het behalen van een Nederlands diploma verhoogt de arbeidsparticipatie. Nederlandse diploma's leiden niet alleen vaker tot een baan, maar ook tot banen die aansluiten bij het opleidingsniveau.<sup>97</sup> Personen ouder dan 30 jaar hebben geen recht op studiefinanciering. Om het volgen van een opleiding te stimuleren is het in sommige gemeenten mogelijk om te om te studeren met behoudt van uitkering.<sup>98</sup> De aansluiting tussen de inburgering en beroeps- en hoger onderwijs is vaak gebrekkig. Men moet vaak eerst inburgeren voordat men wordt toegelaten op het beroeps- of hoge onderwijs. Daarbij is het eindniveau dat de meeste statushouders halen met het inburgeringsexamen niet voldoende om deel te nemen aan het beroeps- of hoger onderwijs.<sup>99</sup>

Het niet goed beheersen van de Nederlandse taal, het niet bezitten van Nederlandse diploma's en (psychische) gezondheidsklachten vormen allemaal belemmeringen voor een succesvolle arbeidsmarktintegratie. Maar hoe kunnen statushouders dan wel zo snel mogelijk integreren? Een manier om het integratieproces vlot te laten verlopen is om het leren van de taal, het volgen van een opleiding en/of het vinden van werk niet na elkaar, maar tegelijk te laten plaatsvinden. Dit wordt ook wel een parallelle aanpak genoemd. Volgens Engbersen en anderen heeft een parallelle aanpak nadrukkelijk de voorkeur.<sup>100</sup> Het idee van de parallelle aanpak is dat door gelijktijdig te werken aan de inburgering, maatschappelijke participatie, taalverwerving, scholing en/of arbeidstoeleiding statushouders eerder zullen integreren en sneller zelfredzaam zullen zijn.<sup>101</sup> Deze parallelle aanpak kan uit verschillende onderdelen bestaan: arbeidsmarkttoeleiding, scholing (d.m.v. taallessen, (vak)opleidingen, BBL, mbo- of hbo-opleidingen en/of minors), bewegingsactiviteiten en maatschappelijke participatie zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.<sup>102</sup> Steeds meer gemeenten

---

<sup>92</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 452; de Lange et al., 2017, p. 81.

<sup>93</sup> Kahmann et al., 2018, p. 48.

<sup>94</sup> Kruis, & van Eden, 2017, p. 49; Odé & Dagevos 2017, p. 457/58.

<sup>95</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 458.

<sup>96</sup> Kruis, & van Eden, 2017, p. 49.

<sup>97</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 451.

<sup>98</sup> Engbersen et al., 2015.

<sup>99</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 457-459.

<sup>100</sup> Engbersen et al., 2015, p. 40.

<sup>101</sup> Lagunas, & Rijssenbeek, 2017, p. 23.

<sup>102</sup> Lagunas, & Rijssenbeek, 2017, p. 27.

onderkennen de noodzaak om vroegtijdig en extra in statushouders te investeren.<sup>103</sup> Kruis en van Eden noemen het een goede ontwikkeling dat gemeenten steeds vaker parallelle trajecten inzetten.<sup>104</sup>

Sommige gemeenten voeren specifiek beleid voor statushouders, maar de meeste gemeenten werken binnen de kaders van de Wet inburgering en de Participatiewet. Binnen deze kaders wordt zoveel mogelijk maatwerk geboden. Volgens gemeenten begint het leveren van maatwerk met een intensieve intake waarin wordt onderzocht wat iemand wil en wat iemand kan. Tijdens deze intake kunnen ook andere signalen worden opgevangen op het gebied van zorg of andere leefgebieden waar mogelijk extra aandacht naar toe moet.<sup>105</sup> Steeds meer gemeenten ondersteunen zo goed als mogelijk de statushouders in hun keuze voor een taaltraject en trachten dit traject te combineren met onderwijs en werk.<sup>106</sup> De drie belangrijkste componenten van de op maat gesneden parallelle trajecten zijn: taal, onderwijs en werk (-ervaring). De trajecten bestaan vaak uit een uitgebreide intake, een 'warme' overdracht tussen verschillende uitvoeringspartijen, het met elkaar in contact brengen van werkgevers en statushouders en het bieden van langdurige begeleiding.<sup>107</sup> Statushouders zijn ook na het verkrijgen van een werkervaringsplaats of betaald werk gebaat bij een langdurige begeleiding en ondersteuning.<sup>108</sup>

Werkgevers staan steeds meer open voor het in dienst nemen van statushouders. Wel is er behoefte aan meer informatie over het taalniveau van de statushouders en de relevantie werkervaring. Werkgevers zijn van mening dat zij een financieel risico lopen wanneer zij statushouders in dienst nemen en zij willen dat dit risico ook deels bij de gemeente wordt neergelegd.<sup>109</sup> Het is dan ook belangrijk om werkgevers actief te betrekken bij de werving van kandidaten.<sup>110</sup> Werkgevers zijn van mening dat de (gemeentelijke) overheid zowel werkgevers als statushouders beter moet informeren.<sup>111</sup> Veel gemeenten vinden ook dat er een uitdaging ligt in het overhalen of motiveren van werkgevers om statushouders een baan of een werkervaringsplaats aan te bieden. Voor een geslaagde samenwerking tussen gemeenten en werkgevers is goede communicatie belangrijk. Hier wordt uitvoering aan gegeven door een vast contactpersoon voor werkgevers aan te wijzen, te zorgen voor korte lijnen en regelmatig contact.<sup>112</sup>

### 3.4 Conclusie theorie

Terugkomend op de eerste deelvraag blijkt dat vreemdelingen inburgeringsplichtig zijn vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning hebben verkregen. Personen die nog leerplichtig zijn of beschikken over een aangewezen diploma of certificaat zijn net als pensioengerechtigden niet inburgeringsplichtig. Personen die door een psychische of lichamelijke belemmering, danwel een (verstandelijke) handicap niet in staat zijn om het inburgeringsexamen te halen kunnen ontheven worden van de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor de inburgering alsmede voor de kosten hiervan. De inburgeringsplichtige kan kiezen voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen. Onder bepaalde omstandigheden kan een verlenging van de termijn van drie jaar worden verkregen of een al dan niet gedeeltelijke ontheffing van de plicht tot inburgeren.

---

<sup>103</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 460; SER 2018, p. 27.

<sup>104</sup> Kruis, & van Eden, 2017, p. 49.

<sup>105</sup> Lagunas, & Rijssenbeek, 2017, p. 26.

<sup>106</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 461.

<sup>107</sup> SER, 2018, p. 46.

<sup>108</sup> SER, 2018, p. 34.

<sup>109</sup> SER, 2018, p. 37.

<sup>110</sup> SER, 2018, p. 34.

<sup>111</sup> Odé, & Dagevos, 2017, p. 454.

<sup>112</sup> Razenberg, Kahmann, & de Gruijter, 2017, p. 31.

Terugkomend op deelvraag 2 blijkt dat er verschillende re-integratievoorzieningen kunnen worden ingezet. Het gaat hierbij om de proefplaatsing, de werkstage, loonkostensubsidie, plaatsingssubsidie, een leerwerkplek, scholing, de participatieplaats, sociale activering en vrijwilligerswerk. De gemeenteraad heeft beoogd dat er voldoende ruimte is voor maatwerk bij het opstellen van een re-integratietraject. Veel Nederlandse gemeenten hebben beleid specifiek voor de re-integratie van statushouders. Gemeenten die geen specifiek beleid hebben, hebben vaak wel re-integratietrajecten specifiek voor statushouders.

Terugkomend op deelvraag 3 kan worden geconcludeerd dat er verschillende succesfactoren en knelpunten een rol spelen in het integratieproces. Een slechte beheersing van de Nederlandse taal vormt de grootste belemmering. Het lage opleidingsniveau van statushouders en de vaak lagere diplomawaardering verkleinen de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij kampen veel statushouders met (psychische) gezondheidsklachten die een succesvolle integratie in de weg staan. Bij het opzetten van re-integratietrajecten vormen de leestijden van de inburgering vaak een obstakel. Een parallelle aanpak wordt gezien als de meest succesvolle aanpak. Belangrijk hierbij is dat zo snel mogelijk wordt gestart met een traject waarbij de inburgering, werk of scholing en maatschappelijke participatie worden gecombineerd. Statushouders zijn gebaat bij een langdurige begeleiding en ondersteuning. Ook een goede communicatie en korte lijnen met werkgevers worden gezien als een belangrijk element voor een succesvol integratietraject gezien.

### 3.5 Onderzoekspunten praktijk

Uit het literatuuronderzoek is een aantal inzichten gekomen die interessant zijn om in de praktijk nader te onderzoeken. De inzichten vloeien voort uit al eerder gepubliceerde onderzoeksrapporten. Voor dit onderzoek is het van belang om na te gaan of deze inzichten in de gemeente Borger-Odoorn ook gelden. In het geval deze inzichten ontbreken is het belangrijk om te onderzoeken waarom dit zo is alvorens hier aanbevelingen over te kunnen doen. Hierna worden de inzichten kort beschreven met daarna de vraag die als onderzoekspunt in de praktijk nader zal worden onderzocht:

1. Uit de literatuur blijkt dat veel gemeenten specifiek beleid voor statushouders hebben en/ of dat gemeenten re-integratietrajecten hebben specifiek voor statushouders waarbij de parallelle aanpak het uitgangspunt is.
  - In welke mate is er in de gemeente Borger-Odoorn sprake van specifiek beleid of specifieke re-integratietrajecten met de parallelle aanpak als uitgangspunt?
2. Uit de literatuur blijkt dat de meeste gemeenten vinden dat de Participatiewet voldoende mogelijkheden biedt voor maatwerk, mits de re-integratievoorzieningen worden aangepast op de tijden van de inburgeringslessen en de taalbarrière.
  - In hoeverre bieden de re-integratievoorzieningen, na aanpassing op de situatie van statushouders, mogelijkheden voor de arbeidstoeleiding van statushouders?
3. Uit de literatuur blijkt dat tijdens het inburgeringsexamen aandacht wordt besteed aan het maken van een CV, zoeken naar vacatures en de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit wordt getoetst in het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.
  - In welke mate maakt team Werk gebruik van producten, zoals ONA, die statushouders reeds hebben gebruikt om hun arbeidsmarktintegratie te verbeteren?
4. Uit de literatuur blijkt dat inburgeraars drie dagdelen per week inburgeringslessen volgens. Tevens blijkt dat deze leestijden een belemmering vormen bij het inzetten van re-integratietrajecten.

- In hoeverre staan de tijden van de inburgeringslessen integratie door middel van participatie in de gemeente in de weg?
5. Uit de literatuur blijkt dat werkgevers steeds meer open staan voor het in dienst nemen van statushouders. Echter is er behoefte aan betere informatie over het taalniveau en de werkervaring van statushouders.
    - Welke ervaringen heeft team Werk met werkgevers in de gemeente Borger-Odoorn?
  6. Uit de literatuur blijkt dat taal de grootste belemmering vormt bij het integreren. Daarbij kunnen een slechte gezondheid, gezinshereniging en het verzorgen van huisvesting ook een belemmering vormen bij het integreren.
    - In hoeverre staat het niet (goed) beheersen van de Nederlandse taal en andere mogelijke belemmeringen succesvolle integratie in de weg?
  7. Uit de literatuur blijkt dat inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering en de keuze voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen. Tevens is gebleken dat statushouders niet altijd op de hoogte zijn van de verschillen tussen deze examens of dat zij bewust kiezen voor het inburgeringsexamen om sancties te voorkomen.
    - In welke mate kiezen statushouders voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen?
  8. Uit de literatuur blijkt dat statushouders graag in contact zouden komen met Nederlanders, maar dat de taalbarrière hier een belemmering vormt. Tevens blijkt dat de taalbarrière een reden is om bijvoorbeeld geen vrijwilligerswerk te gaan doen, terwijl activiteiten naast de inburgering juist bijdragen aan het verbeteren van Nederlandse taalvaardigheden.
    - In welke mate hebben statushouders in de gemeente activiteiten naast hun inburgering?

## 4 Resultaten praktijkonderzoek

---

In het vorige hoofdstuk is antwoord gegeven op de theoriedeelvragen. Uit het literatuuronderzoek is een aantal inzichten gekomen waarna onderzoekspunten voor het praktijkonderzoek zijn geformuleerd. Door antwoord te geven op de onderzoekspunten kunnen de praktijkdeelvragen worden beantwoord. In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkonderzoek besproken. In paragraaf 4.1 worden de resultaten met betrekking tot de werkwijze van de Stichting worden besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 besproken welke succesfactoren en knelpunten de medewerkers van de Stichting ervaren bij de begeleiding van statushouders. De resultaten in paragraaf 4.1 en 4.2 zijn afkomstig uit de interviews met de medewerkers van team Werk, de vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 3. De interviewvragen voor de accountmanager zijn bijgevoegd in bijlage 4. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 de resultaten van de interviews met statushouders besproken. Deze interviewvragen zijn bijgevoegd in bijlage 5. Iedere paragraaf zal inleidend beginnen met een overzicht van de onderzoekspunten die antwoord geven op de te beantwoorden deelvraag en zal worden afgesloten met een conclusie.

### 4.1 Werkwijze Stichting Sociale teams Borger-Odoorn

In deze paragraaf wordt een deel van de resultaten van de interviews met de medewerkers van team Werk besproken. Deelvraag 4 staat hierbij centraal, deze luidt als volgt: *‘Wat is de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders ten aanzien van integratie en re-integratie in de gemeente Borger-Odoorn?’*. Om antwoord te kunnen geven op deelvraag 5 zijn de volgende onderzoekspunten in de praktijk onderzocht:

1. In welke mate is er in de gemeente Borger-Odoorn sprake van specifiek beleid of specifieke re-integratietrajecten met de parallelle aanpak als uitgangspunt?
2. In hoeverre bieden de re-integratievoorzieningen, na aanpassing op de situatie van statushouders, mogelijkheden voor de arbeidstoeleiding van statushouders?
3. In welke mate maakt team Werk gebruik van producten, zoals ONA, die statushouders reeds hebben gebruikt om hun arbeidsmarktintegratie te verbeteren?

#### *Inleiding (n=6)<sup>113</sup>*

Team Werk bestaat uit een teamleider, drie Regisseurs werk, twee sociaal werkers participatie en één accountmanager. Alle medewerkers, met uitzondering van de teamleider, zijn geïnterviewd. De sociaal werkers hebben enkel bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in hun caseload. Het gaat hier om personen die zich bevinden op trede 1, 2 en soms 3 van de participatieladder. De regisseurswerk hebben bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt in hun caseload. Hierbij gaat het veelal om personen die zich bevinden op trede 4, 5 of 6 van de participatieladder. De totale caseload van de regisseurs werk bestaat uit ongeveer 80 bijstandsgerechtigden. Hiervan hebben twee medewerkers ongeveer 10 statushouders in hun caseload en één regisseur werk heeft ongeveer 30 statushouders in zijn caseload. De caseload van de sociale werkers participatie is kleiner, namelijk 50 en 30. Beide hebben zij ongeveer 5 statushouders in hun caseload. De accountmanager is verantwoordelijk voor het contactleggen met werkgevers. Hij zoekt vacatures en probeert deze gelijk in te vullen.

#### *Contact (n=5)*

Met betrekking tot het eerste contact met statushouders gaven vijf medewerkers aan dat sinds de start van team Werk op 1 januari 2018 zij nog geen nieuwe aanmeldingen hebben gekregen van statushouders. De statushouders in hun caseload zaten voor die tijd al in de bijstand. Wel gaven zij allen aan dat twee weken na aanmelding het intakegesprek plaats moet vinden. De statushouders

---

<sup>113</sup> n=6. Het getal staat voor het aantal respondenten die iets hebben gezegd over het betreffende onderwerp.

waar nu contact mee is zaten reeds in een re-integratietraject dat is opgestart in Emmen. Alle medewerkers ervaren regelmatig een taalbarrière. Eén medewerker gaf aan verschillende keren een gesprek gevoerd te hebben met de maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk erbij. Deze sprak ook alleen Nederlands, maar wist met handen en voeten dingen toch beter uit te leggen, aldus de respondent. Een andere medewerker gaf aan wel eens gebruik te hebben gemaakt van de tolktelefoon. Daarbij gaf zij aan dat onlangs binnen het team is besproken hoe hier mee om te gaan, namelijk door eerst binnen het netwerk te zoeken naar iemand die als tolk op kan treden. Een andere medewerker gaf aan geregeld te bellen met de klant om te controleren of bijvoorbeeld brieven en geplande afspraken goed zijn begrepen.

Op de vraag hoe wordt omgegaan met de taalbarrière werd bijvoorbeeld geantwoord:

*'Ik doe veel per mail en app zodat ze google translate kunnen gebruiken. Ik vind spreken nog wel het lastigste.'*

Op de vraag of wel eens Engels wordt gesproken met klanten werd bijvoorbeeld geantwoord:

*'Nee. Misschien een ondersteunend woordje, als ik ze al niet begrijp, hoe moet een werkgever ze dan begrijpen?'*

#### ONA (n=5)

Een onderdeel van het inburgeringsexamen is Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Inburgeraars moeten hier onder andere een CV maken en nadenken over hun wensen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Dit wordt vervolgens verzameld in een portfolio. Aan vijf respondenten is gevraagd of zij bekend zijn met ONA en of zij dit portfolio zien en gebruiken bij de intake. Alle respondenten gaven aan dat zij weten dat ONA onderdeel is van het inburgeringsexamen, maar dat zij niet precies weten wat dit inhoudt. Twee respondenten gaven aan dat in de uitnodigingsbrief voor het intakegesprek iedereen wordt gevraagd om zijn CV en relevante werkervaring mee te brengen naar het gesprek. Respondenten gaven aan dat het ONA portfolio nog nooit is meegebracht naar de intake.

#### Duurzame of snelle uitstroom (n=5)

Alle respondenten geven aan in te zetten op duurzame uitstroom. Echter is het merendeel van mening dat wanneer iemand direct aan de slag kan dit wel de voorkeur heeft. Onderstaande citaten illustreren hoe hier een middenweg in wordt gezocht:

*'Ik ben wel van mening dat wanneer een klant bij komt van goh ik wil een baan, maar ik heb geen startkwalificatie en ik wil uiteindelijk in het groen gaan werken maar er is op dit moment nog niks en hij kan productiewerk doen dan kies ik wel daarvoor. Vanuit daar kun je verder kijken.'*

*'Ik denk dat je bij statushouders veel meer moet kijken naar alles wat mogelijk is. Alle kansen moet je aangrijpen.'*

#### Andere aanpak (n=6)

Op de vraag of statushouders een andere aanpak behoeven dan autochtone bijstandsgerechtigden was het antwoord van alle zes respondenten unaniem ja. Het omgaan met de taalbarrière is hierin leidend. Een respondent gaf tevens aan dat werkgevers '*minder happig*' zijn op het in dienst nemen van statushouders. Een ander voorbeeld dat werd is gegeven dat in de regel bijstandsgerechtigden zelf een potentiële stageplek moeten benaderen. In het geval van statushouders kiest deze respondent er echter voor om eerst zelf bij een bedrijf langs te gaan om misverstanden te voorkomen. Daarna moet

de statushouder wel zelf op kennismakingsgesprek. De respondenten zijn allen in een bepaalde mate bezig met de vraag of statushouders een andere aanpak behoeven dan autochtone bijstandsgerechtigden. Een aantal uitspraken ter illustratie:

*'Het blijft maatwerk. Enerzijds denk ik iedereen is gelijk en de Pw moeten we uitvoeren op iedereen die een uitkering heeft, maar bij statushouders komt de menselijke maat ook weer boven.'*

*'Ik heb bijvoorbeeld een jongen gehad, die moest bij mij op gesprek komen en toen had zijn begeleider van Vluchtelingenwerk contact met mij opgenomen van joh dit levert hem zo veel stress op want hij is druk bezig om zijn gezin naar Nederland te laten komen. (...) Daar ben ik wel zoekende naar wat kun je dan wel afdwingen of opleggen en wat niet.'*

*'Mijn eigen ervaring is dat ze je vaak wel begrijpen maar je moet gewoon goed op je woorden letten en rustig praten. Dat vind ik de extra aandacht die je moet geven.'*

#### *Start arbeidsinschakeling statushouders (n=6)*

Tijdens het interview is gevraagd wat men het beste moment vindt om te starten met arbeidstoeleiding. Alle respondenten zijn van mening dat tijdens de inburgeringsperiode al moet worden gestart met arbeidstoeleiding. Het merendeel is van mening dat direct moet worden gestart met een vorm van arbeidstoeleiding, echter gaf één respondent aan dat hij het wenselijk vindt een aantal maanden te wachten totdat de woning en dergelijke op orde zijn. Een andere respondent gaf enerzijds aan waar mogelijk zo snel mogelijk te starten met bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, maar anderzijds het realistisch te vinden om inburgeraars de eerste twee jaar te laten zodat zij zich kunnen focussen op hun inburgering. Het koppelen van een inburgeraar aan een taalmaatje, het doen van vrijwilligerswerk en het doen van een taal/werkstage werden genoemd als mogelijke activiteiten naast de inburgering.

Een idee van een respondent over de inburgering:

*'Ik vind 3 jaar heel erg lang om beperkt te zijn je arbeidsmogelijkheden. Waarom kun je een statushouders niet de keuze geven om bijvoorbeeld het eerste jaar fulltime te gaan inburgeren en dat hij daarna fulltime of 4 dagen aan de slag gaat met 1 dag in de week school.'*

#### *Inzet instrumenten (n=6)*

De respondenten maken gebruik van de re-integratievoorzieningen op grond van de Re-integratieverordening. Voorzieningen die door alle respondenten werden genoemd voor de re-integratie van statushouders zijn: werkstage, werkervaringsplek, vrijwilligerswerk, proefplaatsing. Andere voorzieningen die werden genoemd zijn: scholing, een traject bij een buurtbedrijf, Wedeka en sociale activering in de zin van thuis de boel op orde krijgen. Tevens komen banen of stages beschikbaar via Social Return on Investment. Ook het vergoeden van bijvoorbeeld een rijbewijs wordt gezien als een mogelijkheid om de baankansen te vergroten. Met drie respondenten is tevens besproken dat in 50% van de Nederlandse gemeenten een tijdelijke loonkostensubsidie wordt ingezet voor statushouders. De drie respondenten gaven aan dat dit in Borger-Odoorn alleen mogelijk is voor personen met een doelgroep verklaring, maar dat zij dit een interessante mogelijkheid zouden vinden. Niet één respondent heeft ervaring met iemand die tijdens zijn inburgering direct start met betaald werken. Het vinden van een werkstage of vrijwilligersplek wordt gezien als eerste stap. Het hoofddoel van vrijwilligerswerk of een werkstage is veelal het oefenen met de Nederlandse taal. Ook andere werknemersvaardigheden zoals op tijd komen, je professioneel gedragen en opdrachten uitvoeren zijn

een reden om iemand vrijwilligerswerk of een werkstage te laten doen. De respondenten geven de voorkeuren aan werkzaamheden waar iemand reeds ervaring mee heeft of waar iemands interesses liggen. Waar mogelijk wordt hier rekening mee gehouden.

Een respondent vertelde over vrijwilligerswerk:

*‘Die opstap, die mogelijkheden die ze daar krijgen om mensen te spreken, te luisteren en te kijken hoe doen ze dat dan. Die opstap zou ik heel belangrijk vinden. Ook om te leren dat je meedoet en dat je meetelt.’*

Een respondent over een stage:

*‘Sowieso is er altijd een leerdoel, hoe dan ook. Waar je iemand plaatst. Al is het ritme, al is het opdoen van taalvaardigheden. Het mooiste is als je iemand stage kan laten lopen in het vakgebied waar iemand ook zou willen werken.’*

*‘Ik denk dat het meest succesvolle is als je raakvlakken hebt waar iemand al ervaring en passie mee heeft. Dan heb je ook taal technische dingen en kom je veel sneller in gesprek over wat de interesses van mensen zijn. Op het moment dat iemand op interesse gebied zit dan ontwikkelt hij zich ook veel sneller.’*

Op de vraag ‘met welk doel plaats jij iemand bij de Wedeka’ antwoorde een respondent:

*‘Om te kijken of ze ritme of problemen hebben. Als ik mensen in een keer bij een werkgever zal plaatsen dan kan dat schadelijk zijn. Dit kan een tegenvaller zijn voor alle partijen. Het is voor mij een plaats om mensen te testen of juist om ritme en structuur op te doen. Bij statushouders vooral ook om met de Nederlandse cultuur in aanmerking te komen.’*

#### *Conclusie werkwijze Stichting Sociale teams Borger-Odoorn*

Terugkomend op onderzoekspunt 1 kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van specifiek beleid of specifieke re-integratietrajecten met de parallelle aanpak als uitgangspunt. Statushouders worden net als autochtone bijstandsgerechtigden ingedeeld op een trede van de participatieladder en gekoppeld aan een sociaal werker participatie of een regisseur werk. Vervolgens wordt een plan van aanpak opgesteld waarbij vrijwilligerswerk of een werkstage vaak als eerste stap wordt ingezet. Terugkomend op onderzoekspunt 2 blijkt dat re-integratievoorzieningen op dezelfde wijze worden ingezet bij statushouders als bij autochtone bijstandsgerechtigden. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat deze niet toereikend zijn voor statushouders. Terugkomend op onderzoekspunt 3 blijkt dat de medewerkers weten dat een onderdeel van het inburgeringsexamen ONA is, maar niet iedereen weet wat dit precies inhoudt. Van de producten, zoals een CV en sollicitatiebrief, die statushouders maken voor ONA wordt door team Werk geen gebruik gemaakt.

Terugkomend op deelvraag 4 kan worden geconcludeerd dat eerst wordt beoordeeld op welke trede van de participatieladder iemand zich bevindt. De sociaal werkers participatie hebben enkel personen die zich bevinden op trede 1, 2 en een stukje 3 in hun caseload. De regisseurs werk hebben trede 3 t/m 6 in hun caseload. Hun caseload is ook groter dan de caseload van de sociaal werkers participatie. De bijstandsgerechtigde dient twee weken na aanmelding bijstand uitgenodigd te worden voor het intakegesprek. Alle medewerkers ervaren een taalbarrière in het contact met statushouders, iedereen gaat hier op een andere wijze mee om. De respondenten zijn niet bekend met de inhoud van het ONA examen en zij hebben nog nooit een ONA portfolio ingezien. Er wordt ingezet op een duurzame uitstroom, echter wanneer een snelle uitstroom mogelijk is wordt hier vaak wel voorrang aangegeven. Alle respondenten zijn van mening dat al tijdens de inburgering moet worden gestart met arbeidstoeleiding. De re-integratievoorzieningen op grond van de Re-integratieverordening worden

ingezet bij de arbeidsinschakeling. Vrijwilligerswerk en/of een werkstage worden gezien als de eerste stap in het re-integratieproces.

#### 4.2 Ervaringen medewerkers

In deze paragraaf wordt het overige deel van de resultaten van de interviews met de medewerkers van team Werk besproken. Deelvraag 5 staat hierbij centraal, deze luidt als volgt: *‘Welke succesfactoren en knelpunten ervaren medewerkers van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?’*. Om antwoord te kunnen geven op deelvraag 5 zijn de volgende onderzoekspunten in de praktijk onderzocht:

4. In hoeverre staan de tijden van de inburgeringslessen integratie door middel van participatie in de gemeente in de weg?
5. Welke ervaringen heeft team Werk met werkgevers in de gemeente Borger-Odoorn?
6. In hoeverre staat het niet (goed) beheersen van de Nederlandse taal en andere mogelijke belemmeringen succesvolle integratie in de weg?

##### *Taal (n=6)*

Alle respondenten ervaren een taalbarrière bij de communicatie met statushouders. Het gaat hierbij om een barrière in de mondelinge communicatie, maar ook brieven worden niet goed begrepen. In de vorige paragraaf is reeds beschreven hoe de respondenten hiermee omgaan. De taalbarrière vormt niet alleen een belemmering in de communicatie met de respondenten en de klant, maar de respondenten geven allen voorbeelden van andere situaties waar de taalbarrière een rol speelt. Zo wordt als voorbeeld gegeven dat statushouders soms bij het Training en Diagnosecentrum in Stadskanaal komen nadat zij hiervoor zijn opgeroepen en dat zij daar komen zonder enig idee te hebben wat ze te wachten staat. Daarbij werd aangegeven dat het lastig is om statushouders ergens te plaatsen wanneer zij de taal nog niet goed machtig zijn. Een respondent benoemt dat werkgevers *‘niet happy zijn’* op anderstaligen en dat statushouders hierdoor minder makkelijk aan het werk te krijgen zijn. Alle respondenten zijn van mening dat het goed zou zijn als statushouders ergens met taal kunnen oefenen. Bij het zoeken van een taalstage benoemt een respondent dat stichtingen en verenigen het moeilijk vinden wanneer iemand geen Nederlands spreekt.

Een respondent gaf het volgende voorbeeld uit de praktijk:

De regisseur werk heeft de klant bij een boer geplaatst om tulpen te plukken. Dit vindt plaats op een heel groot veld. De boer brengt de werknemer naar de achterkant van het veld met de mededeling dat hij de boer moet bellen wanneer hij klaar is met werken, zodat de boer hem weer op kan halen. De boer verifieert nog in ‘Jip en Janneke taal’ of de medewerker hem heeft begrepen en hierop wordt bevestigend geantwoord. Enige uren verstrijken en de boer vraagt zich af waarom zijn medewerker nog niet heeft gebeld. Hij rijdt naar de plek waar hij de medewerker heeft achtergelaten en deze zit in het veld op hem te wachten. Die vraagt: ‘je zou me toch bellen?’ waarop de medewerker antwoordt dat hij geen beltegoed heeft.

##### *Voldoende kennis achtergrond (n=5)*

Aan de respondenten is gevraagd of zij voldoende kennis hebben over de cultuur en achtergrond van statushouders. Zij gaven allen aan hier onvoldoende kennis over te hebben en graag meer te leren over dit onderwerp. Respondenten zouden graag meer kennis hebben over de culturen, cultuurverschillen, wat er speelt in het land van herkomst en of bepaalde culturen bijvoorbeeld niet samen mogen werken. Tevens gaven drie respondenten aan dat zij meer kennis zouden willen over de mogelijkheden die statushouders hebben om tijdens hun inburgering te werken en over alles wat rondom de inburgering speelt.

Op de vraag of meer kennis over deze onderwerpen zou helpen antwoorde een respondent:

*'Zeker. Als ik echt zeker weet dat iets zo is dan zou ik dingen ook benoemen in het gesprek met diegene.'*

*'We proberen natuurlijk om iedereen te leren kennen. Dus we hebben gesprekken met mensen om ze te leren kennen om te kijken wie ze zijn en wat ze doen. Dan krijg je wel een beeld wie iemand is om een goed pad uit te stippelen.'*

#### *Werkgevers (n=6)*

Alle respondenten benoemden de leestijden van de inburgering en de taalbarrière als grootste belemmering voor werkgevers om statushouders in dienst te nemen. De respondenten gaven aan dat het voor werkgevers een belemmering vormt dat statushouders maar beperkt inzetbaar zijn doordat zij nog naar school moeten. In de praktijk zijn statushouders twee volledige dagen beschikbaar voor al dan niet betaald werk en dit weerhoudt werkgevers om hen in dienst te nemen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld een werkervaringsplek. Er zijn wel ervaringen met werkgevers die statushouders in dienst nemen. Bij deze voorbeelden zijn de statushouders (bijna) klaar met hun inburgering. De taalbarrière werd door iedereen benoemt als knelpunt in het geven van werkinstructies. Twee respondenten gaven aan dat de taalbarrière een veiligheidsrisico met zich meebrengt. De volgende uitspraak van een respondent illustreert een mogelijk veiligheidsrisico:

*'Kijk in principe productiewerk kan iedereen, je gaat daar aan de band staan. Als iemand een taalbarrière heeft kun je diegene om zijn eigen veiligheid daar ook niet plaatsen. Daar heb je met grote machines te maken, als een machine op hol slaat moet je wel vluchten. En hij staat nog steeds daar zijn koekjes in te pakken. Dat is ook veiligheid ook hé.'*

Op de vraag of er voldoende werkgelegenheid is in de regio werd verschillend geantwoord. Ter illustratie twee citaten:

*'De arbeidsmarkt loopt ontzettend op en het personeel loopt ontzettend af. Dus laten we alsjeblieft gebruik maken van de mensen die we hebben en laten we daarin investeren. Hun zijn wel de toekomst, er zijn heel wat handige handjes hierheen gekomen. Maximaal op taalstages inzetten zou ik zeggen en dan zoveel mogelijk stimuleren dat er daarna een arbeidsovereenkomst komt.'*

*'Daar heb ik mijn twijfels over. Nu nog wel, ik ben het nog niet tegen gekomen dat er geen plek voor iemand is. Maar in de toekomst verwacht ik wel steeds meer tegenwerkingen van werkgevers dat ze wel zeggen van iemand moet wel iets met de taal kunnen. Anders kan diegene niet aan het of anders loop ik te veel risico daarin. Er zijn nu nog veel trajecten laagdrempelig die de gemeente inkoopt bij organisaties. Afhankelijk van of dat in stand blijft, dat is wel je kwetsbaarheid.'*

Alle respondenten benoemen de inzet van instrumenten als vrijwilligerswerk, de proefplaatsing en een werkstage als eerste stap naar werk. Ook de plaatsingssubsidie werd door het merendeel van de respondenten genoemd om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om statushouders in dienst te nemen.

#### *Succesfactoren (n=6)*

De respondenten is gevraagd wat succesfactoren vormen voor een succesvolle integratie. Doordat dit een zeer open vraag is heeft niet iedereen dezelfde antwoorden gegeven. De resultaten moeten dan

ook worden gezien als individuele reacties. Wel gaven alle respondenten aan dat de meeste statushouders gemotiveerd zijn en graag aan het werk willen of willen starten met vrijwilligerswerk. Hieronder de overige succesfactoren op een rijtje:

- Wanneer statushouders een plek krijgen zijn ze erg dankbaar;
- Een plek waar iemand al ervaring en passie mee heeft werk bevorderend;
- Extra aandacht geven aan statushouders;

*‘Het is soms moeilijk om elkaar echt te begrijpen. Als het eenmaal loopt en er is vertrouwen dan loopt het lekker. Je stopt er extra moeite in maar dat werken zij ook.’*

#### *Knelpunten (n=6)*

Zoals in deze paragraaf reeds benoemd vormt het niet beheersen van de Nederlandse taal een groot knelpunt bij de integratie van statushouders. De respondenten is gevraagd wat verder nog knelpunten zijn die een succesvolle integratie in de weg kunnen staan. Doordat dit een zeer open vraag was is hier heel verschillend op geantwoord. Door twee respondenten werd benoemd dat wanneer bij een echtpaar de man betaald werk krijgt er daarna geen aandacht meer is voor de vrouw. Door vier respondenten is een vervoersprobleem benoemd. Het slechte openbare vervoer in de regio en het niet hebben van een rijbewijs spelen hier een belangrijke rol in. Hieronder de overige knelpunten op een rijtje:

- Psychische problemen;
- Zorgen om familie;
- Cultuurverschillen;
- Alleenstaande ouders;
- Werken moet passen binnen het gezin, kinderen gaan voor;
- Soms lastig te bepalen wat het IQ is van iemand. Hierdoor is het moeilijk in te schatten wat je echt van iemand kunt verwachten qua werk en qua begrijpen;
- Veiligheidsprogramma's worden niet in alle talen aangeboden;
- Bij plaatsing in een traject is het wel eens gebeurd dat een statushouders alleen met andere statushouders moest werken of met mensen die alleen dialect spraken. Hierdoor werd het Nederlands alsnog niet geoefend.

#### *Overige punten (n=5)*

Alle respondenten is gevraagd of zij nog iets zouden willen toevoegen aan het interview. Hierop werd zeer verschillend geantwoord. Twee respondenten zijn erg benieuwd naar de manier waarop binnen de visie van de Stichting straks met de groep statushouders wordt om gegaan. Een respondent benoemde specifiek de behoefte aan een ééndaagse cursus over culturen en tot slot hadden twee respondenten een idee voor statushouders in de gemeente:

*‘Wat ik denk dat voor hen fijn zou zijn is dat een groepje statushouders gelijken contact met elkaar heeft van hé waar loop je nou tegen aan. Dat dat ook wat meer begeleidt wordt. Dus niet alleen de inburgering sec, maar ook veel meer wat doet het sociaal en emotioneel met hen. Want als je een gemêleerde groep hebt dan zullen er een aantal trekkers zijn en een aantal slachtoffers die elkaar wel kunnen ontwikkelen.’*

*‘Dat je bijvoorbeeld bij 1 adres, Andes, een soort pool maakt met tolken. Zo van die en die kun je altijd bellen, die wil andere mensen altijd wel begeleiden. De Tolkentelefoon is heel duur. Als je een tolk lokaal kan gebruiken dan heb je kans dat er verbinding gelegd wordt. De mensen die voor ons tolken bij de sociale teams doen het prima.’*

### *Conclusie succesfactoren en knelpunten*

Terugkomend op onderzoekspunt 4 kan worden geconcludeerd de tijden van de inburgeringslessen integratie door middel van participatie in de weg staan. Het vormt voor werkgevers een belemmering dat statushouders door hun inburgering twee volle dagen beschikbaar zijn en niet een hele week. Terugkomend op onderzoekspunt 5 kan worden geconcludeerd dat de ervaringen van de respondenten met werkgevers verschillend zijn. De ene werkgever staat wel open voor statushouders en de andere niet. Er wordt vaak een instrument zoals de proefplaatsing, een werkstage of een vrijwilligersplek ingezet. Er zijn geen ervaringen met werkgevers die zonder inzet van een instrument een regulier dienstverband aangaan met statushouders. Terugkomend op onderzoekspunt 6 kan worden geconcludeerd dat het niet spreken van de Nederlandse taal de grootste belemmering vormt voor een succesvolle integratie. Tevens is er voor veel klanten sprake van een vervoersprobleem. Statushouders beschikken veelal niet over een Nederlands rijbewijs en niet in alle dorpen zijn goede busverbindingen.

Terugkomend op deelvraag 5 kan worden geconcludeerd dat er verschillende succesfactoren en knelpunten zijn die worden ervaren door team Werk bij de begeleiding van statushouders. Succesfactoren zijn onder andere de motivatie van statushouders en hun dankbaarheid. De grootste knelpunten zijn de taalbarrière en de tijden van de inburgeringslessen, deze worden door alle medewerkers onderschreven. Daarnaast zijn er knelpunten op uiteenlopende gebieden die de verschillende medewerkers ervaren bij het begeleiden van statushouders.

### 4.3 Statushouders in Borger-Odoorn

In deze paragraaf worden de resultaten van de interviews met statushouders in de gemeente Borger-Odoorn besproken. Deelvraag 6 staat hierbij centraal: *‘Welke succesfactoren, knelpunten en behoeften ervaren statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren?’* Om antwoord te kunnen geven op deelvraag 6 zijn de volgende onderzoekspunten in de praktijk onderzocht:

7. In welke mate kiezen statushouders voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen?
8. In welke mate hebben statushouders in de gemeente activiteiten naast hun inburgering?

### *Inleiding*

In totaal zijn vijf statushouders geïnterviewd. Alle respondenten ontvangen een bijstandsuitkering. Vier respondenten zijn afkomstig uit Syrië en één respondent is afkomstig uit Armenië. Twee van hen zijn man en drie van hen zijn vrouw. De vrouwen en hun kinderen zijn allen nareizigers. Voor de overige persoonskenmerken zoals opleiding, werk, leeftijd en gezinssamenstelling zie bijlage 6.

### *Inburgering en taal (n=5)*

Respondent 3 is reeds 7 jaar in Nederland en heeft haar inburgering binnen de termijn behaald. Twee respondenten moeten alleen ONA nog halen en één respondent moet het examen spreken nog behalen. Een andere respondent heeft behalve ONA alle inburgeringsexamen gehaald en is nu bezig voor het Staatsexamen. Deze respondent gaf aan meer Nederlandse woorden te willen leren en zijn spreekvaardigheden te willen verbeteren. ONA wordt bewust nog niet gehaald, zodat hij geld kan blijven lenen voor het behalen van het staatsexamen. Twee respondenten zouden graag na hun inburgering het staatsexamen willen doen, echter kunnen zij daarvoor geen geld meer lenen bij DUO. De overige twee respondenten hebben aangegeven dat alleen het inburgeringsexamen voor hen voldoende is. Alle respondenten hebben driedagdelen per week drie uur lessen gevolgd. Twee van hen volgen geen lessen meer omdat het examen reeds of bijna is behaald. Drie respondenten vonden het lesaanbod voldoende. Eén van hen gaf aan wel meer te willen oefenen met spreken op school. Twee

respondenten gaven aan meer lessen te willen volgen. Vier respondenten gaven aan over onvoldoende computervaardigheden te beschikken en hier graag meer over te willen leren.

Een respondent over het inburgerings- en staatsexamen:

*'Hierna is het geld van DUO op. Dat is genoeg voor het inburgeren voor dit moment. Er is geen geld meer om verder te leren voor bijvoorbeeld B1. Dat komt omdat je zo lang moet wachten op de uitslag van de toets.'*

Een respondent over de hoeveelheid inburgeringslessen:

*'Voor mij was het genoeg. Ik houd niet van school. Ik ben 54 ik houd van actief werken. Niet van leren en naar school gaan. De eerste drie maanden studeerde ik samen met mijn gezin in hetzelfde lokaal. Dit vond ik niet normaal. Met mijn vrouw en kinderen op dezelfde school, zelfde lokaal en zelfde niveau. Dit had ik niet verwacht.'*

#### *Activiteiten (n=5)*

Drie respondenten doen op dit moment vrijwilligerswerk en één respondent gaf aan hier binnenkort mee te beginnen. Alle respondenten doen vrijwilligerswerk om hun Nederlands vaardigheden te verbeteren en om contacten op te doen. Zij doen allen vrijwilligerswerk waarbij zij in contact komen met Nederlanders. Eén respondent gaf aan geen vrijwilligerswerk te doen omdat zij te druk is met haar inburgering en de zorg voor de kinderen. De respondent die binnenkort start had al eerder vrijwilligerswerk willen doen, echter gaf zij aan dat Vluchtelingenwerk haar heeft aangeraden te wachten tot na haar inburgering.

Het antwoord van drie respondenten op de vraag of het doen van vrijwilligerswerk bijdraagt aan hun Nederlands:

*'Ja absoluut. Het helpt met contact met mensen. Dit is beter voor de taal. Het is erg vervelend dat je geen werk krijgt hier. Thuisblijven is niet goed. Werken is beter voor mij.'*

*'Ik heb veel woorden onthouden uit het boek, maar als ik die woorden niet hoor en niet praat dan vergeet ik die woorden. Dan weet ik de betekenis niet meer.'*

*'Ik vind eigenlijk veel mensen komen naar Nederland, zij zijn niet geleerd aan leren op school. Ik vind dat als zij bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en ze hebben contact dan kunnen ze beter leren praten dan op school.'*

#### *Het sociaal team (n=5)*

De drie respondenten die vrijwilligerswerk doen hebben hulp gehad van het sociaal team bij het zoeken naar een vrijwilligersplek. Zij gaven alle drie aan dat zij tevreden zijn over de ontvangen ondersteuning. Eén respondent die graag vrijwilligerswerk wil gaan doen krijgt hierbij ondersteuning van een regisseur werk. Zij ontvangt deze ondersteuning sinds kort en kon derhalve nog niet aangeven of zij hier tevreden over is. Twee respondenten worden op dit moment ondersteund bij het zoeken van werk of een werkervaringsplaats, beiden gaven zij aan dat de ondersteuning voldoende is en dat zij tevreden zijn over het sociaal team.

Een respondent die reeds ondersteund wordt door een regisseur werk:

*'De gemeente moet vluchtelingen helpen met het vinden van werk. Misschien kan de gemeente mij in contact brengen met bedrijven.'*

Een respondent zei aanvullend:

*'Misschien kun je zelf ook in contact met andere mensen om hulp vragen. Bijvoorbeeld de buurman of buurvrouw ons helpen met werk zoeken. Helpen met zoeken van vacatures op de computer.'*

#### *Contacten met Nederlanders (n=5)*

Alle respondenten gaven aan goed contact met hun burens te hebben. Eén respondent vertelde dat hij Nederlandse kennissen en vrienden heeft vanuit de kerk en één respondent gaf aan contact te hebben met ouders op school. Drie respondenten vertelden dat er veel dialect gesproken wordt en dat zij dit niet kunnen verstaan.

Twee respondenten over hun Nederlandse contacten:

*'Mijn familie spreekt in korte tijd al goed Nederlands, dit komt doordat wij zoveel contact hebben met Nederlandse mensen.'*

*'Ik wil eigenlijk verhuizen, maar ik vind dat moeilijk want ik heb nu goeie burens. Als ik ga verhuizen weet ik niet wat voor burens ik krijg. Ik wil naar stad verhuizen.'*

#### *Toekomst (n=5)*

Alle vijf respondenten willen graag betaald werk doen. Vier van hen zijn bereid om eerst een opleiding te volgen of willen dit graag. Zij gaven allen aan dat het hebben van een Nederlands diploma belangrijk is voor het vinden van een baan. Drie van de vijf respondenten vertelden dat het moeilijk is om werk te vinden en twee van hen gaven aan dat in de regio niet voldoende banen zijn.

*'Er is geen werk in Exloo. In Emmen denk ik ook niet. Het is een kleine stad. Er is niet veel werk. Er zijn in Emmen ook veel vluchtelingen, die hebben geen werk die zitten thuis.'*

Een respondent die een opleiding wil volgen zei het volgende:

*'Ik wil een opleiding gaan doen, maar ik weet niet welke. Ik weet niet hoe het hier gaat en wat moeilijk en wat makkelijk is of hoe lang het duurt.'*

Een andere respondent over een opleiding:

*'In Nederland heb je voor elk beroep een opleiding nodig. Het is heel moeilijk hier. Ik hoop dat ik straks snel werk of een opleiding vind.'*

#### *Conclusie*

Terugkomend op onderzoekspunt 7 kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de statushouders kiest voor het inburgeringsexamen. Een reden hiervoor is dat het inburgeringsexamen door de respondent als voldoende wordt beschouwd en een andere reden is dat er niet voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om aanvullend op de inburgering het staatsexamen te doen. Terugkomend op onderzoekspunt 8 kan worden geconcludeerd dat alle respondenten contacten hebben met Nederlanders. Het gaat hierbij om contacten met burens en voor een aantal respondenten contacten via hun vrijwilligerswerk. Een meerderheid vertelde dat het spreken van dialect het contact met Nederlanders soms in de weg staat.

Terugkomend op deelvraag 6 kan worden geconcludeerd dat er zowel succesfactoren als knelpunten worden ervaren door de respondenten. Achter de knelpunten schuilt vaak een behoefte om bijvoorbeeld meer kennis te vergaren. Succesfactoren zijn de goede contacten met de burens en de ondersteuning van het sociaal team. Knelpunten die worden ervaren zijn het niet beschikken over een Nederlands diploma, het moeilijk kunnen vinden van werk en het onvoldoende beschikken over computervaardigheden. Tevens is het spreken van dialect door buurtgenoten een knelpunt in de contacten met buurtbewoners. Het niet voldoende spreken van de Nederlandse taal is een knelpunt dat wordt ervaren bij alle besproken onderwerpen. Het spreken van de Nederlandse taal wordt door alle respondenten gezien als het meest belangrijke element voor een succesvolle integratie.

## 5 Analyse

---

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 is een aantal onderzoekspunten geformuleerd, die tezamen met de praktijkdeelvragen, nader zijn onderzocht in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit hoofdstuk 3 en 4 met elkaar vergeleken aan de hand van de twee laatste deelvragen, de deelvragen gericht op de analyse. In paragraaf 5.1 zal worden ingegaan op deelvraag 7 en deelvraag 8 zal in paragraaf 5.2 worden besproken.

### 5.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de huidige werkwijze

In deze paragraaf wordt antwoordt gegeven op de volgende deelvraag:

*Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de huidige werkwijze van de Stichting ten aanzien van het begeleiden van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren?*

#### *Wet- en regelgeving*

Wanneer asielzoekers een verblijfsstatus hebben verkregen hebben zij dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. Zij hebben dan ook recht op een bijstandsuitkering, maar hebben daarmee ook de plicht om te werken naar vermogen. Tevens hebben statushouders de plicht om binnen drie jaar het inburgeringsexamen of het staatsexamen te halen. Vanuit de Participatiewet heeft de gemeente de opdracht om bijstandsgerechtigden en in sommige gevallen ook niet-bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij hun arbeidstoeleiding. Op grond van artikel 6 lid 2, artikel 8 en 8a lid 1 Participatiewet moet de gemeente nadere regels vastleggen in een verordening, de gemeente heeft aan deze opdracht voldaan. Daarnaast mag zij bepaalde taken mandateren aan bestuursorganen. Hoewel dit nog niet is vastgelegd in het mandaatbesluit, heeft de gemeente een aantal uitvoeringstaken, zoals het begeleiden van bijstandsgerechtigden bij het re-integreren, gemandateerd aan de Stichting.

#### *Voorzieningen Participatiewet*

Uit de theorie blijkt dat de meeste Nederlandse gemeenten vinden dat de Participatiewet voldoende mogelijkheden biedt voor maatwerk, mits de re-integratievoorzieningen worden aangepast op de situatie van statushouders. Deze aanpassingen hebben vooral betrekking op de tijden van de inburgeringslessen en de taalbarrière. Maatwerk is hierbij het uitgangspunt. Op grond van de Participatiewet hebben gemeenten de opdracht om zelf beleid te schrijven wat betreft de inzet van re-integratievoorzieningen. Een aantal voorzieningen zijn verplicht, maar een gemeente kan er voor kiezen om meer voorzieningen in te zetten. Hierdoor kan het re-integratiebeleid van gemeenten verschillen. De voorzieningen die veelal worden ingezet voor de re-integratie van statushouders zijn vrijwilligerswerk, een taalstage of bij het aangaan van een dienstverband een proefplaatsing. Tevens zet 50% van de gemeenten een tijdelijke loonkostensubsidie in voor statushouders.

De voorzieningen die team Werk in kan zetten zijn vastgelegd in de Re-integratieverordening. Op dit moment wordt gewerkt aan een productenhandboek. In het productenhandboek worden de re-integratievoorzieningen nader uitgewerkt. Dit zorgt voor meer duidelijkheid en overzicht. De re-integratievoorzieningen worden bij statushouders op dezelfde wijze ingezet als bij autochtone bijstandsgerechtigden. Uit de interviews is gebleken dat team Werk, net als de meeste andere gemeenten, van mening is dat de Participatiewet voldoende mogelijkheden biedt tot maatwerk. Het doen van vrijwilligerswerk of een werkstage worden gezien als een geschikte eerste stap in het re-integratietraject. Deze voorzieningen worden landelijk ook het meest ingezet. Ook de proefplaatsing is tijdens de interviews door alle respondenten benoemd als mogelijkheid. In Borger-Odoorn wordt een loonkostensubsidie enkel ingezet bij personen uit het doelgroep register. Tijdens de interviews bleek dat een aantal medewerker het interessant vinden om uit te zoeken of er in Borger-Odoorn ook

een mogelijkheid is tot het inzetten van loonkostensubsidie bij statushouders die niet behoren tot het doelgroep register.

### *Parallele aanpak*

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat een parallelle aanpak de voorkeur heeft. Het doel is door gelijktijdig te werken aan de inburgering, maatschappelijke participatie, taal en school- of arbeidstoeleiding statushouders sneller integreren. Steeds meer gemeenten hebben dan ook re-integratietrajecten specifiek voor statushouders. Sommige gemeenten hebben specifiek beleid, echter de meesten werken binnen de kaders van de Participatiewet en de Wet inburgering. Voor hun inburgering gaan statushouders veelal drie dagdelen per week naar school, dit geldt ook voor de statushouders in Borger-Odoorn. Uit het literatuuronderzoek bleek dat deze lestijden integratie door middel van participatie bemoeilijken. Sommige gemeenten spelen hier op in door statushouders te ondersteunen bij het kiezen van een inburgeringstraject, zodat er betere aansluiting is bij het re-integratietraject. Om dit te kunnen bewerkstelligen vindt er zo snel mogelijk een uitgebreide intake plaats.

Team Werk bestaat sinds 1 januari 2018, hierdoor is het nog niet gelukt om met iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt te spreken. Het doel is wel om dit zo snel mogelijk te doen. Voor zover de geïnterviewde medewerkers dit wisten zijn er sinds 1 januari geen nieuwe bijstandsaanmeldingen geweest van statushouders. De statushouders die nu bij team Werk in beeld zijn zitten al enige tijd in de bijstand en zijn vaak al ver met hun inburgering. Daarnaast is er een groep statushouders die nog niet in beeld zijn en waar waarschijnlijk op dit moment niets mee gebeurt. Uit de interviews is gebleken dat team Werk het belang van vroegtijdig starten met arbeidstoeleiding onderkent, echter zijn hier geen vaste richtlijnen of afspraken over. De meningen verschillen enigszins als het gaat om het juiste moment van starten met activiteiten naast de inburgering. Een aantal medewerkers is van mening dat direct moet worden gestart, anderen zijn van mening dat het wenselijk is om enkele maanden tot, waar nodig, twee jaar te wachten. Ook in Borger-Odoorn staan de tijden van de inburgeringslessen in de weg bij het inzetten van re-integratieinstrumenten. Team Werk heeft geen contacten met taalaanbieders aangaande de lestijden en begeleidt statushouders niet bij het kiezen van een inburgeringstraject.

Uit de interviews is gebleken dat het merendeel van de medewerkers graag meer kennis zou hebben omtrent een aantal punten met betrekking tot statushouders. Ten eerste zouden zij graag meer kennis hebben over het inburgeringstraject en de mogelijkheden tot bijvoorbeeld werken naast de inburgering. Ten tweede zouden zij graag meer kennis hebben over de achtergronden van statushouders. De achtergrond heeft dan betrekking op hetgeen dat speelt in het land van herkomst, de cultuurverschillen en hoe hier mee om te gaan en of alle culturen met elkaar kunnen samenwerken.

### *Werkgevers*

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat werkgevers steeds meer open staan voor het in dienst nemen van statushouders. Daarbij is wel behoefte aan meer informatie over het taalniveau van statushouders en hun werkervaring. Tevens zijn werkgevers van mening dat zij een financieel risico lopen en dat een deel van dit risico bij de gemeente moet worden gelegd. Dit kan door bijvoorbeeld het verlenen van een plaatsings subsidie of een tijdelijke loonkostensubsidie. Goede communicatie tussen werkgevers en gemeenten is belangrijk, in veel gemeenten is er een vast contactpersoon voor werkgevers, zijn er korte lijnen en is er regelmatig contact.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de respondenten ervaringen hebben met zowel werkgevers die open staan voor statushouders als met werkgevers die dat niet staan. De lestijden van de inburgering en de taalbarrière vormen vaak een belemmering voor werkgevers. Statushouders zijn slechts twee

volledige dagen beschikbaar en dit maakt het voor werkgevers minder aantrekkelijk om iemand een werkervaringsplaats of een dienstverband aan te bieden. Tijdens de interviews zijn meerdere voorbeelden naar voren gekomen waarbij werkgevers statushouders een werkervaringsplaats of een dienstverband boden op het moment dat de statushouder zijn inburgering had gehaald. Uit de interviews is gebleken dat werkgevers moeite hebben met de taal als het gaat om veiligheid. In bepaalde sectoren waarbij bijvoorbeeld op een werkplaats of met machines wordt gewerkt gelden veiligheidsvoorschriften. De ervaring van team Werk is dat werkgevers het belangrijk vinden dat er goed gecommuniceerd wordt wanneer het om veiligheid gaat. Ook het behalen van bijvoorbeeld het VCA blijkt in de praktijk vaak lastig.

#### *Samenvatting overeenkomsten en verschillen*

Er zijn een aantal overeenkomsten tussen de theorie en de huidige werkwijze. Uit het theorie- en praktijkonderzoek is gebleken dat de instrumenten uit de Participatiewet voldoende ruimte bieden voor maatwerk. Maatwerk blijkt in beide gevallen het uitgangspunt. Daarbij moeten de instrumenten wel worden aangepast aan de lestijden van de inburgering en de taalbarrière. Daarnaast zijn er ook een aantal verschillen tussen de punten die uit het theorieonderzoek die als meest succesvol worden beschouwd en de huidige werkwijze. Deze verschillen zijn weergegeven in *tabel 5.1*.

| Theorie                                                                                                                              | Praktijk                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parallele aanpak heeft de voorkeur. Re-integratietrajecten of beleid voor statushouders.                                             | Geen richtlijnen specifiek voor statushouders.                                                                              |
| Direct starten met activiteiten naast de inburgering.                                                                                | Er wordt gestart met activiteiten wanneer de inburgering ver gevorderd is.                                                  |
| Sommige gemeenten ondersteunen statushouders bij keuze inburgeringstraject voor een betere aansluiting bij het re-integratietraject. | Team Werk biedt deze ondersteuning niet, er is geen contact met taalaanbieders over de lestijden van de inburgering.        |
| Sommige gemeenten stellen één klantmanager verantwoordelijk voor statushouders.                                                      | Alle medewerkers hebben statushouders in hun caseload, één medewerker heeft een grotere groep in zijn caseload dan de rest. |
| Een vast contactpersoon voor werkgevers.                                                                                             | In principe is dit de accountmanager, maar de andere medewerkers onderhouden het contact wanneer een traject is gestart.    |

## 5.2 De overeenkomsten en verschillen tussen de werkwijze en de ervaringen van statushouders

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

*Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de werkwijze van de medewerkers van de Stichting en de ervaringen van statushouders ten aanzien van de begeleiding bij het integreren en re-integreren van de statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?*

#### *Inburgerings- of staatsexamen*

Uit het literatuuronderzoek bleek dat statushouders afhankelijk zijn van ondersteuning voor een succesvolle inburgering. Vaak worden zij bij het kiezen van een inburgeringstraject begeleidt door een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk. Dit geldt ook voor de statushouders in Borger-Odoorn. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat deze vrijwilligers niet altijd voldoende kennis hebben om deze ondersteuning te bieden. Niet alle statushouders blijken goed op de hoogte van de verschillen tussen het inburgerings- en staatsexamen of kiezen bewust voor het inburgeringsexamen omdat zij bang zijn

om later boetes te krijgen. Uit de interviews met statushouders is gebleken dat zij wel op de hoogte zijn van de verschillen tussen het inburgerings- en staatsexamen. Of zij dit voorafgaand aan hun keuze al wisten blijkt niet uit de interviews. Een deel van de respondenten heeft bewust gekozen voor het inburgeringsexamen om te voorkomen dat zij het niet binnen de termijn zouden halen, terwijl hun voorkeur uitging naar het staatsexamen. De statushouders zijn in hun keuze niet begeleidt door team Werk. De statushouders die reeds in beeld zijn bij team Werk hadden al een bijstandsuitkering voor 1 januari 2018 en waren toen ook al aan het inburgeren. Team Werk had hun bij hun keuze dus niet kunnen ondersteunen. Echter binnen de huidige werkwijze van team Werk worden ook nieuwe statushouders niet begeleidt bij het kiezen van een inburgeringstraject, deze taak ligt bij de maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk. Uit de interviews met statushouders is niet gebleken of zij meer of minder begeleiding wensen bij de keuze van een inburgeringstraject.

### *Activiteiten*

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat statushouders graag in contact zouden komen met Nederlanders. Tevens is gebleken dat door contact te hebben met Nederlanders, bijvoorbeeld met buurtgenoten, door het doen van vrijwilligerswerk of door te werken de Nederlandse vaardigheden verbeteren. Juist de taalbarrière weerhoudt statushouders ervan om dit soort activiteiten naast hun inburgering te doen. De statushouders in Borger-Odoorn hebben goed contact met hun buurtgenoten. Het merendeel van de statushouders doet naast hun inburgering ook vrijwilligerswerk om aan hun Nederlandse taal te werken en contacten op te doen. Het merendeel van de statushouders die vrijwilligerswerk doen hebben hierbij ondersteuning gehad van team Werk, nadat zij zelf hebben aangegeven vrijwilligerswerk te willen doen. Zij zijn tevreden over de ontvangen ondersteuning. Een aantal statushouders die bijna klaar zijn met hun inburgering worden op dit moment ondersteunt bij het zoeken naar werk of een werkervaringsplaats. Ook over deze ondersteuning zijn zij tevreden.

## 6 Conclusies

---

De centrale vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt luidt: *‘In hoeverre sluit de huidige werkwijze van de Stichting bij de begeleiding van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn bij het integreren en re-integreren aan bij de Participatiewet, de Wet Inburgering, de onderliggende verordeningen en beleid, de literatuur, eerder onderzoek en de behoeftes van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn?’* Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft eerst een onderzoek van het recht, verordeningen en beleid alsmede een literatuuronderzoek plaatsgevonden. Daarna is de huidige werkwijze van de Stichting onderzocht alsmede de behoeftes van statushouders in de gemeente. In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen uit het literatuuronderzoek vergeleken met de resultaten uit het praktijkonderzoek, de conclusie die hieruit voortvloeit wordt in dit hoofdstuk besproken. Aan de hand van de conclusie zal in het volgende hoofdstuk enkele aanbevelingen worden gedaan.

De huidige werkwijze van de Stichting sluit op dit moment op de volgende punten aan bij de Wet,- en regelgeving:

- Statushouders hebben dezelfde rechten en plichten als Nederlanders wanneer het gaat om het ontvangen van een bijstandsuitkering en ondersteuning bij hun arbeidstoeleiding. De Stichting biedt deze ondersteuning aan statushouders op dezelfde wijze als aan Nederlanders.
- Statushouders hebben op grond van de Wet inburgering de plicht om in te burgeren, dit is hun eigen verantwoordelijk. De Stichting is hier van op de hoogte en houdt hierbij rekening met het opleggen van re-integratieverplichtingen.

Op de volgende punten sluit de huidige Werkwijze van de Stichting op dit moment aan bij de bevindingen uit het literatuuronderzoek:

- De Stichting maakt gebruik van de mogelijkheden die de Participatiewet biedt tot maatwerk. Re-integratietrajecten worden aangepast aan de mogelijkheden en situatie van de statushouder.

Op de volgende punten sluit de huidige Werkwijze van de Stichting op dit moment niet aan bij de bevindingen uit het literatuuronderzoek:

- Er zijn geen afspraken of richtlijnen binnen de Stichting over de start van een re-integratietraject voor statushouders. Statushouders zouden met de start van hun inburgering ook moeten starten met andere activiteiten. Echter in de praktijk wordt hier lang, soms 1 tot 3 jaar, mee gewacht.
- Een parallelle aanpak waarbij parallel aan de inburgering wordt gewerkt aan maatschappelijke participatie, taal en school- of arbeidstoeleiding verdient de voorkeur. Binnen de Stichting zijn hier geen afspraken over gemaakt en in de praktijk volgen deze activiteiten elkaar vaak op.
- Niet alle statushouders die op dit moment een bijstandsuitkering ontvangen zijn duidelijk in beeld bij de Stichting.
- Er is geen oplossing voor de belangrijkste knelpunten die een succesvolle integratie en snelle re-integratie in de weg staan. Deze knelpunten zijn de lestijden van de inburgering en de taalbarrière.
- Uit het praktijkonderzoek is niet gebleken welke afspraken er gelden omtrent de nazorg aan werkgevers die statushouders in dienst hebben genomen. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat het belangrijk is dat er korte lijnen zijn en dat er veel contact is. Vaak wordt hier een vast persoon voor aangesteld, dit is in Borger-Odoorn niet het geval.

De huidige werkwijze van de Stichting sluit op dit momenten op de volgende punten aan bij de behoeftes van statushouders:

- Nadat statushouders zelf hebben aangegeven vrijwilligerswerk te willen doen werden zij hierdoor goed ondersteunt door team Werk.
- Nadat statushouders zelf hebben aangegeven op zoek te zijn naar werk of een werkervaringsplaats is de begeleiding hierbij door team Werk opgepakt.

Terugkomend op de centrale onderzoeksvraag kan worden geconcludeerd dat de huidige werkwijze voldoet aan de wet,- en regelgeving. Echter de huidige werkwijze komt niet overeen met de bevindingen, die betrekking hebben op een goede werkwijze, uit het literatuuronderzoek. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is besproken kan er geen conclusie worden getrokken met betrekking tot de ervaringen van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn. Hoewel de huidige werkwijze aansluit bij de behoeftes van de 5 statushouders die zijn geïnterviewd, kan niet met zekerheid worden gezegd of dit ook voor andere statushouders in de gemeente geldt.

## 7 Aanbevelingen

---

Uit dit onderzoek is gebleken dat de integratie van statushouders in Nederland vaak moeizaam verloopt. Statushouders zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en gemeenten hebben hier weinig tot geen invloed op. Gebleken is dat het huidige inburgeringsstelsel niet effectief is en er zijn plannen om met ingang van 1 januari 2020 de Wet inburgering zo te wijzigen dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om statushouders snel aan het werk te helpen. Echter is het nog geen 2020 en door opdracht te geven voor dit onderzoek laat de Stichting zien dat zij de huidige problemen rondom het integreren en re-integreren onderkent. Daarom zal in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de werkwijze van de Stichting met als doel een meer succesvolle integratie en re-integratie van statushouders in de gemeente Borger-Odoorn.

3. Het verdient aanbeveling om richtlijnen of een uitvoeringsplan specifiek voor de integratie en re-integratie van statushouders op te stellen. Hiervoor is het benodigd dat de gemeente een duidelijke visie rondom statushouders formuleert en dat daarin duidelijk wordt welke partij de regie moet voeren. De uitvoeringstaken op het gebied van re-integratie worden uitgevoerd door team Werk. Binnen team Werk is reeds de expertise aanwezig die benodigd is op dit gebied, tevens zijn zij reeds verantwoordelijk voor de re-integratie van statushouders. Dit maakt team Werk een geschikte regievoerder op de integratie en re-integratie van statushouders. Het wordt aanbevolen om bij het opstellen van deze richtlijnen rekening te houden met de punten die op grond van het literatuuronderzoek succesvol zijn gebleken. Deze punten zijn:
  - Zo snel mogelijk een brede intake houden waarna een plan van aanpak kan worden opgesteld.
  - Zo snel mogelijk starten met participatie in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, een taalstage of betaald werk.
  - Naast een snelle start is een parallelle aanpak het meest effectief gebleken. Dit houdt in dat de inburgeraar parallel aan de inburgering werkt aan maatschappelijke participatie, taal en school- of arbeidstoeleiding. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Er zijn gemeenten waarbij alle inburgeraars een deel van het inburgeringstraject of het gehele inburgeringstraject het zelfde re-integratietraject volgen. Er zijn ook gemeenten waarbij voor iedere inburgeraar een plan op maat op maat wordt gemaakt. Er kan worden geleerd van de good practises van andere gemeenten, in bijlage 7 is informatie over de parallelle aanpak in andere gemeenten bijgevoegd.
  - Een specialist binnen het team die verantwoordelijk is voor de statushouders. De specialist heeft een kleinere caseload met enkel statushouders, waardoor hij voldoende tijd heeft voor de extra tijd en aandacht die statushouders behoeven. De specialist is tevens de regievoerder tijdens het gehele re-integratietraject. Dit houdt onder andere in dat hij regelmatig contact heeft met andere partijen waar de statushouder mee te maken heeft zoals Vluchtelingenwerk en de cursusinstelling. Op deze manier weet de specialist ten alle tijde waar de statushouder staat, waar hij mee bezig is en op welke gebieden mogelijk stappen moeten worden ondernomen. Op deze manier kan er voldoende maatwerk worden geleverd.
4. Aanbevolen wordt om te zoeken naar oplossingen voor de knelpunten die integratie door middel van participatie in de weg staan. Deze knelpunten bestaan voornamelijk uit de lestijden van het inburgeringstraject. Tevens vormt de taalbarrière een belangrijk knelpunt. Vooral in de eerste periode is het voor de regisseur Werk moeilijk om te communiceren met de inburgeraar. Voorbeelden van oplossingen zijn:

- Zorg dat de lestijden van de inburgering niet langer een belemmering vormen om te participeren. Dit zou kunnen door afspraken te maken met taalaanbieders in de regio over de mogelijkheid om 's avonds in te burgeren of één dag per week. De onderzoeker heeft met twee taalaanbieders in de regio gesproken en beide aanbieders gaven aan hier open voor te staan. Zij hebben dit soort afspraken ook met andere gemeenten gemaakt.
- De taalbarrière vormt zeker wanneer een statushouder net in de gemeente komt wonen een belangrijk knelpunt. Een intakegesprek voeren wanneer je elkaar niet begrijpt is erg lastig. Veel gemeenten zetten de eerste periode een tolk in wanneer zij in gesprek gaan met statushouders, ook tijdens de intake. Dit kan een tolk zijn via de tolktelefoon, hier zijn wel kosten aan verbonden. Vanuit de visie van het Regenboogmodel is het ook denkbaar om iemand uit het sociaal netwerk te vragen om als tolk te fungeren. Dit kan iemand zijn uit het netwerk van de statushouder, maar dit kan ook iemand uit het netwerk van de Stichting zijn. Wellicht kan er een soort Noaber<sup>114</sup> worden aangesteld die als enige taak heeft vertalen of misschien kan hij statushouders ook op andere vlakken helpen. Wanneer hier een statushouder voor wordt gevraagd die al enige tijd in de gemeente woont en de Nederlandse taal voldoende beheerst biedt dit voor hem de mogelijkheid om te participeren.

---

<sup>114</sup> Binnen de gemeente zijn meerdere Noabers actief. Dit zijn bijstandsgerechtigden die uiteenlopende klussen doen, zoals klusjes voor buurtbewoners, ondersteuning van het sociaal team en ondersteuning van buurtgenoten bij bijvoorbeeld hun administratie. De Noaber ontvangt hiervoor €125,- per maand bovenop zijn uitkering.

## Lijst van veel voorkomende afkortingen en begrippen

---

### *Afkortingen*

|                                |                                                                   |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| AZC                            | Asielzoekerscentrum                                               |
| DUO                            | Dienst Uitvoering Onderwijs                                       |
| ONA                            | Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt                         |
| Re-integratieverordening       | Re-integratieverordening Participatiewet Borger-Odoorn 2015       |
| Stichting                      | Stichting Sociale teams Borger-Odoorn                             |
| Verordening loonkostensubsidie | Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Borger-Odoorn 2015 |

### *Begrippen*

|               |                                                                                        |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Integreren    | Inburgering in de Nederlandse samenleving                                              |
| Participeren  | Meedoen (naar vermogen)                                                                |
| Re-integreren | Weer laten functioneren: het geheel van activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling |
| Statushouder  | Vluchteling met verblijfsvergunning                                                    |

## Bronnenlijst

---

Beleidsplan sociaal domein 2015-2016

Beleidsplan sociaal domein 2015-2016, *De gemeente als nuchtere noaber*, gemeente Borger-Odoorn.

Beleidsplan sociaal domein 2017-2020

Beleidsplan sociaal domein 2017-2020, *Vanzelfsprekend samen!*, gemeente Borger-Odoorn.

Van Boetzelaer-Gulyas, 2017

I.A.M. van Boetzelaer-Gulyas, *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2017*, Deventer: Wolters Kluwer, 2017.

J. de Boer, W. Heesen, R. Ros, *De bijstand in de praktijk 2017*, Deventer: Wolters Kluwer, maart 2017.

CBS, 2016

CBS, *In 2015 twee keer zo veel asielzoekers en nareizigers als in 2014*, 27 januari 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/04/in-2015-twee-keer-zo-veel-asielzoekers-en-nareizigers-als-in-2014> (laatst geraadpleegd op 4 juni 2018)

CBS, 2018

CBS, *Uit de startblokken. Cohortstudie naar recente asielmigratie*, 2018.

Dräbing en Deschinger, 2018, pp. 24-25

V. Dräbing, M. Deschinger, *'In-en uitstroom uit de bijstand'*, Sociaal bestek februari 2018, pp. 24-25.

Divosa, onbekend.

Divosa, *Participatiewet*, onbekend. <https://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiewet> (laatst geraadpleegd op 1 mei 2018).

DUO, onbekend

DUO, *Examen doen*, onbekend. <https://www.inburgeren.nl/examen-doen/index.jsp> (laatst geraadpleegd op 18 april 2018).

DUO, onbekend

DUO, *Inburgeren: hoe moet dat?*, onbekend, [www.inburgeren.nl/inburgeren-hoe-moet-dat.jsp#](http://www.inburgeren.nl/inburgeren-hoe-moet-dat.jsp#) (laats geraadpleegd op 9 maart 2018).

Eiselin, 2017

W.F.A. Eiselin, *Tekst & Toelichting Participatiewet 2017*, Den Haag: SDU uitgevers 2017.

Engbersen et al., 2015

G. Engbersen, J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker, & Ar. Leerkes, m.m.v. J. Klaver & A. Odé, *geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR, december 2015.

Kahmann et al., 2018

M. Kahmann, S. de Winter- Koçak, M. de Gruijter, & I. Razenburg, m.m.v. A. Chin, & K. Leschinski, *Vluchtelingenwerk Integratiebarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, Vluchtelingenwerk Nederland, april 2018.

Kamerbrief Hoofdlijnen veranderopgave inburgering, 2 juli 2018

M. Koolmees, Kamerbrief Hoofdlijnen veranderopgave inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2 juli 2018.

Kamerstukken II 2002/03 28870, 3.

Kamerstukken II, 2011/12, 33086, 3.

Kamerstukken II, 2016/17, 34584, 3.

Kruis, van Eden, 2017

G. Kruis, D. van Eden, *'Hoe denken statushouders over werken in Nederland'*, Sociaal Bestek oktober/november 2017.

Lagunas, Rijssenbroek, 2017

D. Lagunas, A.M. Rijssenbeek, *Parallelle aanpak bij inburgering*, Den Haag: Platform 31, oktober 2017.

De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017

T. de Lange, E. Besselsen, S. Rahouti, C. Rijken, *Van AZC naar Baan*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2017.

Odé, Dagevos, 2017

A. Odé, J. Dagevos, *'Statushouders aan het werk'*, Mens en Maatschappij VOL 92, NO. 4, 2017

Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 december 2016

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/publicaties/2016/12/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-december-2016> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2018)

Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 december 2017

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/publicaties/2017/12/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-december-2017> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2018)

Overzicht huisvesting vergunninghouders peildatum 1 mei 2018

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/publicaties/2018/05/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-mei-2018> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2018)

Razenberg, Kahmann, & de Gruijter 2017

I.D. Razenberg, M.J. Kahmann, & M. de Gruijter, *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving, juli 2017.

Rijksoverheid, 2017

Rijksoverheid, *Nieuwe taakstelling huisvesting statushouders*, 5 oktober 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/10/05/nieuwe-taakstelling-huisvesting-statushouders> (laats geraadpleegd op 29 mei 2018).

Rijksoverheid, *Inburgering en integratie van nieuwkomers*, onbekend,

[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/inburgering-en-integratie-van-nieuwkomers](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/inburgering-en-integratie-van-nieuwkomers) (laatst geraadpleegd op 9 maart 2018).

Van Schaaijk, 2018

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

SER, 2016

Sociaal Economische Raad, *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*, SER, december 2016.

SER, 2018

Sociaal Economische Raad, *Vluchtelingen en Werk een nieuwe tussenbalans*, SER, 18 mei 2018.

Sociale teams Borger-Odoorn, onbekend

Sociale teams Borger-Odoorn, *Het Sociaal team is er voor u!*, onbekend, <http://www.socialeteamsborgerodoorn.nl/de-stichting.html> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2018).

Sociale teams Borger-Odoorn, onbekend

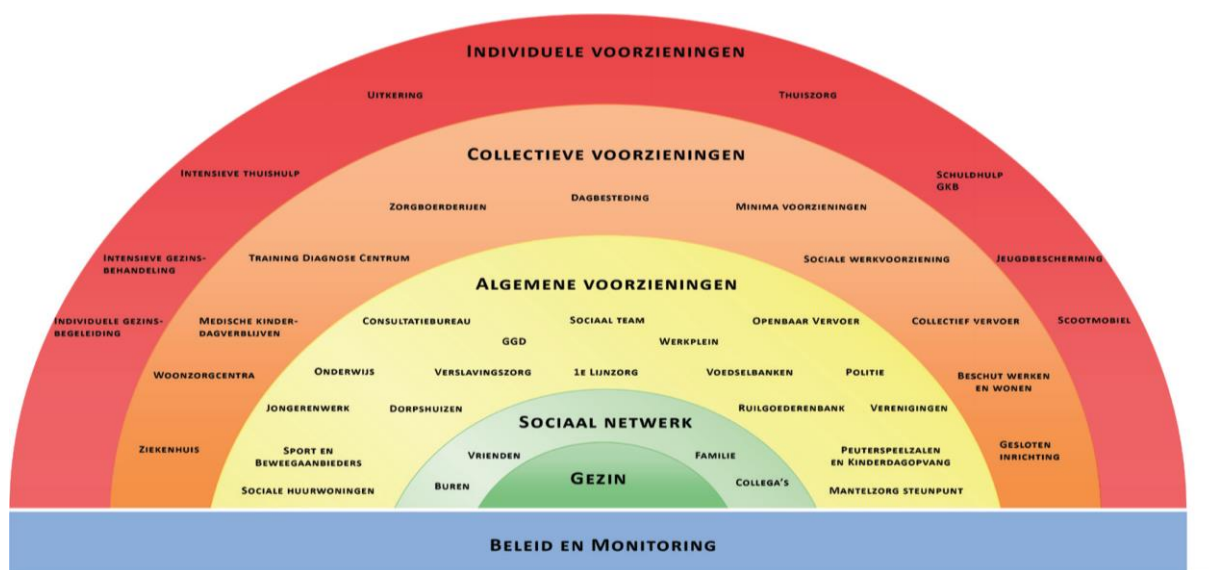
Sociale teams Borger-Odoorn, *uitkering*, onbekend, <http://www.socialeteamsborgerodoorn.nl/informatie/werk/uitkering.html> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2018).

## Bijlagen

---

|           |                                                |
|-----------|------------------------------------------------|
| Bijlage 1 | Het regenboogmodel                             |
| Bijlage 2 | De Participatieladder                          |
| Bijlage 3 | Interviewvragen medewerkers team Werk          |
| Bijlage 4 | Interviewvragen accountmanager                 |
| Bijlage 5 | Interviewvragen statushouders                  |
| Bijlage 6 | Persoonskenmerken respondenten (statushouders) |
| Bijlage 7 | De parallelle aanpak in andere gemeenten       |

## Bijlage 1 Het regenboogmodel



Het regenboogmodel brengt de vele verschillende vormen van hulp- en dienstverlening binnen het sociaal domein in beeld. Daarnaast geeft het model de oplopende zwaarte, de oplopende impact voor de cliënt en de oplopende kosten van de vormen van hulp- en dienstverlening voor de gemeente weer.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Regenboogmodel, gemeente Borger-Odoorn, bijlage raadsvoorstel 14.01160.

## Bijlage 2 De Participatieladder

---

De Participatieladder wordt gebruikt om te meten in hoeverre iemand participeert in de samenleving. Door te meten waar iemand staat op de Participatieladder kan het juiste re-integratietraject worden bepaald. Door tijdens en na het re-integratietraject nogmaals te meten waar iemand staat op de ladder kan gemeten worden of het re-integratietraject succesvol is.<sup>116</sup>



117

---

<sup>116</sup> VSBfonds, <https://www.vsbfonds.nl/mens-maatschappij/de-participatieladder> (laatst geraadpleegd op 15 juli 2017).

<sup>117</sup> [https://www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_wmo/details.php?cps=3](https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=3) (laatst geraadpleegd op 15 juli 2017).

## Bijlage 3 Interviewvragen medewerkers team Werk

---

### *Introductie deelname onderzoek*

Hartelijk dank dat u wilt mee werken aan mijn onderzoek. Mijn naam is Michelle en ik ben laatste jaars student Sociaal juridische dienstverlening. Als afstudeeropdracht doe ik een afstudeeronderzoek bij de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn. In het theoretische gedeelte van mijn onderzoek heb ik in kaart gebracht welke re-integratie instrumenten kunnen worden ingezet bij de arbeidstoeleiding van statushouders. Daarnaast heb ik in kaart gebracht hoe andere gemeenten re-integratie instrumenten inzetten. Het doel van dit interview is om informatie te verkrijgen over hoe het sociale team re-integratie instrumenten inzet bij de arbeidstoeleiding van statushouders.

Belangrijk is om te bepalen wat hierbij de succesfactoren en knelpunten zijn. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om aanbevelingen te kunnen doen aan de Stichting ten aanzien van de arbeidstoeleiding van statushouders. De antwoorden die u geeft zijn anoniem. Uw naam wordt niet genoemd in het rapport en wordt niet aan derden verstrekt. Voor het uitwerken van interviews gebruik ik geluidsopnamen. Vind u het goed als ik ons gesprek opneem?

### *Inleiding*

- ☐ Hoe lang werkt u bij de stichting?
- ☐ Wat is uw huidige functie?
- ☐ Hoe groot is uw caseload?
- ☐ Hoeveel van deze personen zijn statushouders?

### *Contact met statushouders*

- ☐ Binnen welke termijn nadat een statushouder in de gemeente is komen wonen vindt het intakegesprek plaats?
- ☐ Wat vindt u van deze termijn? Te laat, te snel, precies goed.  
Waarom?
- ☐ Hoe vaak is er contact met de statushouder?
- ☐ Is er sprake van een taalbarrière? Zo ja, hoe gaat u hier mee om?
- ☐ Heeft u voldoende kennis over de achtergrond van de statushouders?  
Taal, cultuur  
Waarom wel/niet?

### *Arbeidstoeleiding*

- ☐ Hoe wordt bepaald wat de afstand tot de arbeidsmarkt is?  
Wanneer gebeurt dit?
- ☐ Is er voldoende bekend over het arbeidsverleden van statushouders?  
Waarom wel/niet?

Onderdeel van het inburgeringsexamen is Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Statushouders vullen resultaatkaarten in en stellen een portfolio samen.

- ☐ Bent u hier mee bekend?  
Zo ja, gebruikt u het portfolio in uw samenwerking met de klant?
- ☐ Zet u in op duurzame uitstroom of snelle uitstroom?  
Waarom?
- ☐ Wanneer wordt gestart met arbeidsinschakeling of participatie? Tijdens of na de inburgering.  
Waarom?

Wat vind u hier van?

- ☐ Bent u van mening dat statushouders een andere aanpak behoeven bij hun arbeidstoeleiding dan autochtone uitkeringsgerechtigden?

Waarom wel/niet?

#### *Voorzieningen*

- ☐ Welke voorzieningen/instrumenten zet u veelal in bij de arbeidstoeleiding van statushouders?

Bij zowel een korte en grote afstand tot de arbeidsmarkt.

- Plaatsingssubsidie
- Loonkostensubsidie
- Proefplaatsing
- Werkstage
- Leerwerkplek
- Scholing
- Participatieplaats
- Sociale activering
- Vrijwilligerswerk

- ☐ Waarom kiest u in deze situatie voor deze voorziening?

Grote afstand / korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Sommige voorzieningen mogen op grond van de Re-integratieverordening alleen worden ingezet voor bijvoorbeeld mensen met een korte of lange afstand tot de arbeidsmarkt. Soms zou een voorgeschreven voorziening goed inzetbaar zijn voor iemand, maar die voldoet niet altijd aan de voorwaarden.

- ☐ Maakt u bij de inzet van een voorziening wel eens uitzonderingen voor statushouders die u voor autochtone bijstandsgerechtigden niet zou maken?

Waarom wel/niet?

#### *Algemeen*

- ☐ Is er ook samenwerking met organisaties die werken met vluchtelingen?

Bijv. Coa, Vluchtelingenwerk

- ☐ Welke succesfactoren ervaart u bij de begeleiding van statushouders?

- ☐ Welke knelpunten ervaart u bij de begeleiding van statushouders?

#### *Afsluiting*

- ☐ Zijn er nog punten die ik naar uw mening vergeten ben of die u graag wil aanstippen?

- ☐ Wat vind u van dit onderzoek?

- ☐ Heeft u nog tips voor mij als interviewer/onderzoeker?

Wat zou ik in een volgend interview anders kunnen doen?

Nogmaals hartelijk bedankt voor uw medewerking.

## Bijlage 4 Interviewvragen accountmanager

---

### *Introductie deelname onderzoek*

Hartelijk dank dat u wilt mee werken aan mijn onderzoek. Mijn naam is Michelle en ik ben laatste jaars student Sociaal juridische dienstverlening. Als afstudeeropdracht doe ik een afstudeeronderzoek bij de Stichting Sociale teams Borger-Odoorn. In het theoretische gedeelte van mijn onderzoek heb ik in kaart gebracht welke re-integratie instrumenten kunnen worden ingezet bij de arbeidstoeleiding van statushouders. Daarnaast heb ik in kaart gebracht hoe andere gemeenten re-integratie instrumenten inzetten. Het doel van dit interview is om meer informatie te verkrijgen over de samenwerking met werkgevers.

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om aanbevelingen te kunnen doen aan de Stichting ten aanzien van de arbeidstoeleiding van statushouders. De antwoorden die u geeft zijn anoniem. Uw naam wordt niet genoemd in het rapport en wordt niet aan derden verstrekt. Voor het uitwerken van interviews gebruik ik geluidsopnamen. Vind u het goed als ik ons gesprek opneem?

### *Inleiding*

- ☐ Hoe lang werkt u bij de stichting?
- ☐ Wat is uw huidige functie?
- ☐ Hoe vindt de bemiddeling tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden in het algemeen plaats? Zoekt u gericht naar nieuwe werkgevers?
- ☐ Zijn er ook verschillen tussen de bemiddeling van Nederlandse bijstandsgerechtigden of de bemiddeling met statushouders?
- ☐ Heeft u voldoende kennis over de statushouders en hun achtergrond om hen te koppelen aan werkgevers?
- ☐ Worden werkgevers actief benaderd voor het vinden van werkervaringsplaatsen en normale dienstverbanden?
- ☐ Zijn er werkgevers die zelf de gemeente benaderen omdat zij graag een statushouder in dienst zouden willen nemen?
- ☐ Krijgen werkgevers voorlichting over het in dienst nemen van statushouders?
- ☐ Welke instrumenten worden het meest ingezet bij de bemiddeling van statushouders?

Bijvoorbeeld stage, proefplaatsing, loonkostensubsidie, vrijwilligerswerk, jobcoaching (voor extra begeleiding op de werkvloer)

- ☐ Uit de literatuur blijkt dat statushouders het snelst inburgeren wanneer zij naast de inburgering praktijkervaring opdoen door bijvoorbeeld een taalstage, een werkervaringsplek of vrijwilligerswerk.  
Wanneer wordt gestart met het bemiddelen van statushouders? Tijdens de inburgering of daarna? Waarom?
- ☐ Wat zijn knelpunten bij het koppelen van statushouders aan werkgevers?  
Bijvoorbeeld taal, inburgering, diploma's
- ☐ Wat is nodig om deze knelpunten te verbeteren?
- ☐ Wanneer een statushouder in dienst is bij een werkgever heeft u na die tijd nog contact met de werkgever?
- ☐ Hoe vaak?

### *Afsluiting*

- ☐ Zijn er nog punten die ik naar uw mening vergeten ben of die u graag wil aanstippen?
- ☐ Wat vindt u van dit onderzoek?
- ☐ Heeft u nog tips voor mij als interviewer/onderzoeker?  
Wat zou ik in een volgend interview anders kunnen doen?

Nogmaals hartelijk bedankt voor uw medewerking.

## Bijlage 5 Interviewvragen statushouders

---

### *Introductie deelname onderzoek*

Hartelijk dank dat u wil mee werken aan mijn onderzoek. Mijn naam is Michelle en ik ben laatstejaarsstudent Sociaal juridische dienstverlening. Als afstudeeropdracht doe ik een afstudeeronderzoek bij de sociale teams. Ik onderzoek wat het sociale team zou kunnen doen om statushouders beter te ondersteunen bij hun inburgering en het vinden van werk of andere activiteiten.

De antwoorden die u geeft zijn anoniem. Uw naam wordt niet genoemd in het rapport of aan andere mensen gegeven. Voor het uitwerken van de interviews maak ik gebruik van geluidsopnames. Vind u het goed als ik ons gesprek opneem?

### *Persoonskenmerken respondent*

- ☐ Hoe oud bent u?
- ☐ Geslacht (zelf invullen)
- ☐ Wat is uw land van herkomst?
- ☐ Welke opleiding/studie heeft u gevolgd?
- ☐ Wat voor werk deed u in uw land van herkomst?
- ☐ Sinds wanneer bent u in Nederland?
- ☐ Waar woont u nu? Met wie woont u daar?  
Getrouwd, kinderen?  
Gezinshereniging?
- ☐ Hoe lang woont u in uw huidige woonplaats?
- ☐ Heeft u op dit moment een bijstandsuitkering?

### *Inburgering*

- ☐ Hoe ver bent u met uw inburgeringstraject? *(wanneer iemand al klaar is met inburgeren de volgende vragen aanpassen op de situatie)*
- ☐ Doet u het inburgeringsexamen of staatsexamen?  
Waarom?  
Heeft u hier naar uw mening voldoende informatie ontvangen over de verschillende cursusmogelijkheden voordat u zich inschreef op een school?
- ☐ Waar volgt u de inburgeringslessen?
- ☐ Hoeveel uren per week gaat u naar school?
- ☐ Zou u meer of minder naar school willen?  
Waarom?
- ☐ Welke onderdelen van de inburgering zijn voor u nuttig? Welke niet? *(lezen, schrijven, spreken, luisteren, kennis Nederlandse maatschappij, participatieverklaringstraject, oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt)*  
Waarom?

### *Activiteiten*

- ☐ Heeft u ook contact met buurtbewoners? Of Nederlanders in het algemeen? Bijv. koffie drinken met de burens of op school kinderen.
- ☐ Zijn er naast de inburgering nog andere manieren waarop u uw Nederlands probeert te verbeteren?
- ☐ Welke activiteiten heeft u naast uw inburgering? Bv.
  - Studie
  - (vrijwilligers) werk
  - Zorgtaken kinderen
  - Maatschappelijke begeleiding vluchtelingenwerk
  - Taalmaatje / taalhuis
- ☐ Waarom doet u deze activiteiten? (bijv. vrijwilligerswerk)
- ☐ Kunt u deze activiteiten goed combineren met uw inburgering?
- ☐ Heeft u hulp gehad van het sociale team bij zoeken en vinden van een activiteit?
  
- ☐ Zou u ook andere activiteiten willen doen naast uw inburgering?  
Zo ja, wat dan?  
Waarom?  
Waarom doet u deze dan niet? Belemmeringen.
- ☐ Wat heeft u nodig om deze activiteit te gaan doen? Eventueel hulp van sociaal team?

### *Toekomst*

- ☐ Wat wilt u na uw inburgering graag doen?
- ☐ Wat zou u over een jaar graag willen doen?
- ☐ Hoe gaat u dit bereiken?
- ☐ Wat heeft u nodig om dit te kunnen bereiken?
- ☐ Hoe kan het sociale team u helpen om uw doel te bereiken?
- ☐ Draagt de inburgeringscursus bij aan het behalen van uw toekomstplannen?  
Niveau Nederlands voldoende?
  
- ☐ Wat voor werk zou u graag willen doen?
- ☐ Wat heeft u nodig om dit werk te gaan doen? Taal, opleiding.

### *Afsluiting*

- ☐ Zijn er nog punten die ik naar uw mening vergeten ben of die u graag wil aanstippen?
- ☐ Wat vindt u van dit onderzoek?

Nogmaals hartelijk bedankt voor uw medewerking.

## Bijlage 6 Persoonskenmerken respondenten (statushouders)

---

### Respondent 1

Geslacht: Man  
Leeftijd: 47  
Land van herkomst: Syrië  
Gezinssamenstelling: Getrouwd, 2 kinderen op de basisschool  
Tijd in Nederland: 3 jaar, 2 jaar en 9 maanden in gemeente  
Opleiding in land van herkomst: Beroepsopleiding  
Beroep in land van herkomst: Elektricien  
Vrijwilligerswerk: Ja, 1 dag per week

### Respondent 2

Geslacht: Man  
Leeftijd: 54 jaar  
Land van herkomst: Syrië  
Gezinssamenstelling: Getrouwd, 3 meerderjarige thuiswonende kinderen  
Tijd in Nederland: 2 jaar en 10 maanden, 1 jaar en 10 maanden in gemeente  
Opleiding in land van herkomst: Mbo hotel en toerisme  
Beroep in land van herkomst: Restaurantmanager van meerdere restaurants in een hotel  
Vrijwilligerswerk: Ja, 2 dagen per week

### Respondent 3

Geslacht: Vrouw  
Leeftijd: 48  
Land van herkomst: Armenië  
Gezinssamenstelling: Getrouwd, 2 meerderjarige uitwonende kinderen  
Tijd in Nederland: 7 jaar, bijna 7 jaar in de gemeente  
Opleiding in land van herkomst: Universiteit ingenieur electronic, opleiding tot schoonheidsspecialiste  
Beroep in land van herkomst: Ingenieur elektronica, schoonheidsspecialiste  
Vrijwilligerswerk: Ja, 4 dagen per week

### Respondent 4

Geslacht: Vrouw  
Leeftijd: 37 jaar  
Land van herkomst: Syrië  
Gezinssamenstelling: Getrouwd, 2 kinderen op de basisschool  
Tijd in Nederland: 2 jaar en 6 maanden, in de gemeente  
Opleiding in land van herkomst: Onderwijs en psychologie  
Beroep in land van herkomst: Docent aardrijkskunde en geschiedenis middelbare school  
Vrijwilligerswerk: Nee

**Respondent 5**

|                                 |                                        |
|---------------------------------|----------------------------------------|
| Geslacht:                       | Vrouw                                  |
| Leeftijd:                       | 28                                     |
| Land van herkomst:              | Syrië                                  |
| Gezinssituatie:                 | Getrouwd, 3 kinderen op de basisschool |
| Tijd in Nederland:              | 1 jaar en 9 maanden, in de gemeente    |
| Opleiding in land van herkomst: | Gelijk aan HAVO in Nederland           |
| Beroep in land van herkomst:    | Kinderjuf op een crèche                |
| Vrijwilligerswerk:              | Start binnenkort                       |

## Bijlage 7 De parallelle aanpak in andere gemeenten

---

Inmiddels hebben veel gemeenten naar aanleiding van de WRR Policy brief 'Geen tijd te verliezen' hun werkwijze met betrekking tot statushouders aangepast. Hoewel geen enkele gemeente dezelfde werkwijze heeft zijn er veel overeenkomsten:

- Vroegtijdig starten. Zo snel mogelijk een uitgebreide intake met de statushouder. Vanuit het project Screening en Matching is het doel dat de intake al plaatsvindt in het AZC. Waar dit niet mogelijk is vindt de intake plaats zodra iemand in de gemeente is komen wonen. Tijdens de intake worden procedures uitgelegd en wordt in kaart gebracht wat de inburgeraar nodig heeft. Niet alleen op het gebied van re-integratie, maar op alle leefgebieden.
- Binnen veel gemeenten zijn klantmanagers aangewezen die zich alleen richten op statushouders. De klantmanagers hebben een kleinere caseload en kunnen daardoor meer tijd en aandacht aan de klant schenken. De klantmanager heeft dan ook regelmatig contact met de inburgeraar.
- In sommige gemeenten zijn vaste trajecten die iedere inburgeraar volgt en in sommige gemeenten wordt voor ieder individu een traject vastgelegd. De trajecten zijn vaak zo ingericht dat de inburgeraar naast het volgen van inburgeringslessen ook participeert. Dit kan door te werken bij een Leerwerkcentrum, vrijwilligerswerk te doen, stage te lopen of door betaald werk. Het uitgangspunt is dat de inburgeraar dit zoveel mogelijk doet. Een aantal gemeenten hebben afspraken met ROC's zodat men ook 's avonds lessen kan volgen, zodat overdag tijd is voor participatie.
- Maatwerk is en blijft het uitgangspunt. Er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar, zoals gezondheid, trauma's, leerbaarheid, gezin etc. Al deze punten hebben invloed op het re-integratietraject, maar vaak zijn verschillende organisaties verantwoordelijk voor ondersteuning op de verschillende gebieden. Een goede samenwerking tussen deze organisaties is belangrijk. Zo is er vaak een goede samenwerking tussen de klantmanager, de maatschappelijk begeleider, de cursusinstelling en bijvoorbeeld de GGD. In sommige gemeenten is de klantmanager degene die de regie voert en hij is altijd op de hoogte van wat de inburgeraar op welk moment doet. Zo kan vroegtijdig worden ingesprongen op veranderingen of worden ingegrepen als dit nodig is.

In het kader op de volgende pagina is de aanpak van gemeente Midden-Drenthe beschreven. In de volgende reeds gepubliceerde zijn andere voorbeelden van de parallelle aanpak te vinden:

- Het rapport: *'Parallele aanpak bij inburgering'*. Dit rapport is gepubliceerd door Platform 31 en is te vinden op haar website.<sup>118</sup>
- Het Rapport: *'De rol van gemeenten bij arbeidsparticipatie van vluchtelingen: inspirerende voorbeelden'*. Dit rapport is gepubliceerd door het Kenniscentrum voor Integratie en Samenleving en is te vinden op haar website.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> <https://www.platform31.nl/publicaties/parallele-aanpak-bij-inburgering>

<sup>119</sup> <https://www.kis.nl/publicatie/de-rol-van-gemeenten-bij-arbeidsparticipatie-van-vluchtelingen>

### *Gemeente Midden-Drenthe*

Op 31 mei 2018 is de onderzoeker aanwezig geweest bij een bijeenkomst van gemeenten uit de arbeidsmarktregio Midden-Drenthe en het COA. Tijdens deze bijeenkomst heeft de gemeente Midden-Drenthe een presentatie gegeven over de ondersteuning die zij biedt aan statushouders. De regiocoördinator Screening en Matching noemt de aanpak van deze gemeente een voorbeeld voor andere gemeenten.

In deze gemeente ontvangen ongeveer 120 statushouders een bijstandsuitkering. Na toekenning van de bijstandsuitkering vindt binnen vier tot zes weken een uitgebreide intake over integratie en inburgering plaats. Bij het intakegesprek is een, vaak vrijwillige, tolk aanwezig. Tijdens de intake worden alle procedures uitgelegd en vraagt de klantmanager toestemming aan de statushouder om hem aan te melden bij een school. Binnen drie maanden wordt gestart met een re-integratietraject. Deelname aan het re-integratietraject is verplicht. Weigert iemand deel te nemen aan het traject dan wordt hij gekort op zijn uitkering. Hierbij wordt wel rekening gehouden met iemands persoonlijke omstandigheden. Maken deze omstandigheden dat iemand echt niet mee kan doen aan het re-integratietraject dan wordt hij uiteraard niet gekort op zijn uitkering. 50% van de inburgeraars in de gemeente Midden-Drenthe doet een werk gerelateerd naast zijn inburgering.

### *Het re-integratietraject*

Gestart wordt met werken bij Alescon voor de duur van 2,5 tot maximaal zes maanden<sup>120</sup>. Hier worden simpele werkzaamheden uitgevoerd en er wordt (nog) geen rekening gehouden met het arbeidsverleden. Na deze periode volgt een taalstage bij een regulier bedrijf. Wanneer de inburgeraar liever vrijwilligerswerk gaat doen mag dit ook. Het uitgangspunt is dat alle statushouders naast hun inburgering 2 dagen per week bezig zijn met re-integratie. Ook inburgeraars jonger dan 30 jaar gaan eerst bij Alescon werken en een taalstage doen voordat zij starten met een opleiding. Doordat het traject parallel loopt aan de inburgering duurt deze twee tot drie jaar.

### *Waarom dit traject?*

Een snelle start

Inburgeraars leren zo sneller de taal

Activering

De inburgeraar leert Nederlandse werknemersvaardigheden

De inburgeraar doet werkervaring op

De klantmanager verkrijgt zo informatie over de statushouder

---

<sup>120</sup> Niet iedereen gaat aan de slag bij Alescon. Er gaan ook mensen naar Daat (GGZ) en er wordt ook gebruikt gemaakt van andere leerwerkcentra.