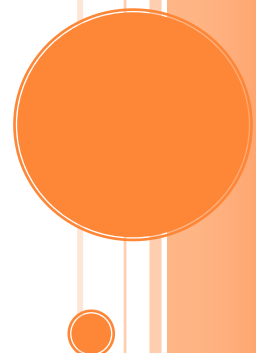


# Rekenkameronderzoek

*Effectiviteit integratiebeleid gemeente Amersfoort*

Rekenkamer Amersfoort  
november 2017



# Colofon

Uitgavedatum: 30 november 2017



Rekenkamer Amersfoort  
Stadhuisplein 5  
Postbus 4000  
3800 EA Amersfoort

T 033 469 43 12  
E [rekenkamer@amersfoort.nl](mailto:rekenkamer@amersfoort.nl)  
I [www.amersfoort.nl/rekenkamer](http://www.amersfoort.nl/rekenkamer)



Regioplan Beleidsonderzoek B.V.  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam

T 020 531 5315  
E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)  
I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)

Onderzoeksteam Rekenkamer: drs. I.N. Hento en drs. M.P. van den Nieuwendijk RA

Onderzoeksteam Regioplan: dr. A.W.M. Odé, dr. mr. E. van Eijk en A. Oostveen MSc

# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond en aanleiding.....	1
1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen .....	1
1.3 Begripsverduidelijking .....	2
1.4 Scope en afgrenzing onderzoek.....	3
1.5 Normenkader .....	5
1.6 Aanpak onderzoek .....	5
1.7 Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2 Integratiebeleid Amersfoort (incl. visie hierop van betrokken stakeholders)8	
2.1 Inleiding .....	8
2.2 Schets integratiebeleid: integraal en inclusief .....	8
2.3 Betrokken partijen.....	9
2.4 Beschrijving proces in het kort .....	11
2.5 Visie van betrokken stakeholders op het beleid .....	12
2.6 Middelen.....	16
2.7 Raadsinformatie .....	22
Hoofdstuk 3 Thema Huisvesting .....	24
3.1 Inleiding .....	24
3.2 Beleidsdoelen huisvesting.....	24
3.3 Betrokken partijen huisvesting .....	24
3.4 Huisvesting: het proces .....	25
3.5 Resultaten huisvesting.....	27
3.6 Genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen huisvesting .....	30
3.7 Perspectief doelgroep m.b.t. huisvesting.....	31
Hoofdstuk 4 Thema Taalonderwijs .....	33
4.1 Inleiding .....	33
4.2 Beleidsdoelen taalonderwijs.....	34
4.3 Betrokken partijen taalonderwijs.....	34

4.4 Taalonderwijs: het proces.....	35
4.5 Resultaten taalonderwijs .....	36
4.6 Genoemde knelpunten en verbetervoorstellen taalonderwijs .....	38
4.7 Perspectief doelgroep m.b.t. taalonderwijs .....	42
Hoofdstuk 5 Thema Participatie .....	43
5.1 Inleiding .....	43
5.2 Beleidsdoelen participatie.....	43
5.3 Betrokken partijen participatie .....	44
5.4 Participatie: het proces.....	44
5.5 Resultaten participatie.....	47
5.6 Genoemde knelpunten en verbetervoorstellen participatie.....	49
5.7 Perspectief doelgroep m.b.t. participatie.....	53
Hoofdstuk 6 Antwoorden en aanbevelingen .....	56
6.1 Inleiding .....	56
6.2 Antwoord op de onderzoeksvragen .....	56
6.3 Aanbevelingen.....	72
Bijlage 1. Overzicht respondenten .....	75
Bijlage 2. Lijst met begrippen en afkortingen .....	77
Bijlage 3. Omschrijving betrokken partijen .....	80
Bijlage 4. NVA centrum voor integratie en participatie .....	82
Bijlage 5. Lijst met geraadpleegde stukken en literatuur .....	84

# HOOFDSTUK 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Rekenkamer Amersfoort heeft een onderzoek uitgevoerd naar het integratiebeleid van de gemeente Amersfoort. Dit rekenkameronderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in de wijze waarop integratie tegenwoordig – nu het geen specifiek beleidsveld meer is – is vormgegeven binnen verschillende beleidsvelden, gemeentelijke afdelingen en (externe) organisaties. Daarnaast wordt in dit onderzoek inzicht geboden in de opbrengsten en effecten van het integratiebeleid.

De rekenkamer heeft in 2011 al eerder onderzoek gedaan naar inburgering en naar subsidies voor activiteiten gericht op integratie. Gezien de actualiteit was bij de rekenkamer opnieuw de wens ontstaan om het gemeentelijk integratiebeleid onder de loep te nemen. Integratie is tegenwoordig namelijk geen specifiek beleidsveld meer maar verweven in diverse andere beleidsvelden. De rekenkamer heeft in 2016 tijdens bezoeken aan diverse fracties het onderwerp ter sprake gebracht. Om de gemeenteraad te betrekken bij het onderzoek wilde de rekenkamer luisteren naar de reacties, gedachten en verwachtingen vanuit de gemeenteraad bij het onderwerp. De rekenkamer heeft hiervan, uiteraard met behoud van haar onafhankelijke rol, gebruik gemaakt bij het aanbrengen van verdere focus binnen het onderzoeksgebied.

## 1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Het rekenkameronderzoek richt zich op de effectiviteit van het integratiebeleid van de gemeente Amersfoort. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Hoe ziet het integratiebeleid ten behoeve van volwassen nieuwkomers van de gemeente Amersfoort eruit en in hoeverre is de huidige aanpak effectief op het vlak van huisvesting, taalonderwijs en participatie?*

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

### Cluster 1: Reikwijdte van het integratiebeleid

1. Welke thema's en onderwerpen maken deel uit van het gemeentelijke integratiebeleid op het terrein van huisvesting, taalonderwijs en participatie?
2. Worden deze thema's in samenhang opgepakt?
3. Zijn er ook relevante thema's ten aanzien van de integratie van nieuwkomers en oudkomers die geen deel uitmaken van het gemeentelijk integratiebeleid?

### Cluster 2: Opzet, organisatie en doelen van beleid

1. Hoe ziet de beleidsplattegrond van integratie op het gebied van huisvesting, taalonderwijs en participatie er in Amersfoort momenteel uit?
2. Hoe zijn nieuwkomers hierin verweven? Is er sprake van categoriaal beleid en/of generiek beleid met aandacht voor nieuwkomers?
3. Wat zijn de doelstellingen van dit beleid? Zijn deze SMART geformuleerd? Wordt er in de beleidsdocumenten aangegeven op welke manier men het doelbereik wil realiseren?
4. Welke (interne en externe) spelers zijn betrokken bij de uitvoering?
5. Op welke manier zijn de relaties met externe spelers geformaliseerd?

#### Cluster 3: Middelen (jaren 2015-2016)

1. Hoeveel geld is er beschikbaar voor integratie in Amersfoort?
2. Hoe zijn de gelden verdeeld over de verschillende spelers?
3. Hoe en waaraan zijn de gelden besteed?
4. Hoe gaat men om met (reeds) opgebouwde reserves (intern en externe spelers)?

#### Cluster 4: Werking en opbrengsten van het gevoerde beleid in 2015-2016

1. Hoe wordt de werking van het integratiebeleid ten aanzien van huisvesting, taalonderwijs en participatie beoordeeld?
  - a. Wat gaat er goed?
  - b. Waar worden knelpunten geconstateerd?
2. Welke grip heeft de gemeente Amersfoort op (externe) spelers?
3. In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de effecten van de bestede middelen? In welke mate is er sprake van realisatie van het doelbereik?
4. Is dit doelbereik verschillend voor de afzonderlijke doelgroepen, in het bijzonder statushouders en overige nieuwkomers (met daarbinnen onderscheid naar groepen die zich recentelijk of al veel langer in de gemeente hebben gevestigd)?
5. Wat zijn de effecten van het integratiebeleid gezien vanuit het cliëntperspectief? Verschillen deze voor de afzonderlijke doelgroepen?
6. Is de aanpak rechtmatig (landelijke en lokale wet- en regelgeving)? Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?

#### Cluster 5: Gemeenteraad

1. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effecten van het gevoerde integratiebeleid?

### 1.3 Begripsverduidelijking

De rekenkamer onderkent het probleem dat een meting volgens de ‘gouden standaard’ van experimenteel effectonderzoek niet of nauwelijks haalbaar is.<sup>1</sup> Wat wel mogelijk is, is een meer kwalitatieve benadering van effectonderzoek. Volgens een dergelijke methode wordt vooral ingegaan op de mechanismen (of interventielogica) die moeten leiden tot meer of minder succesvolle resultaten van het gevoerde beleid.

Hiertoe is de realistische evaluatiemethode als leidraad gebruikt.<sup>2</sup> De primaire vraag naar de effectiviteit van beleid wordt volgens deze methode beantwoord met de reconstructie van de beleidstheorie. De beleidstheorie is het ‘verhaal’ van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden. In de realistische evaluatie staan drie begrippen centraal (zie ook figuur 1).

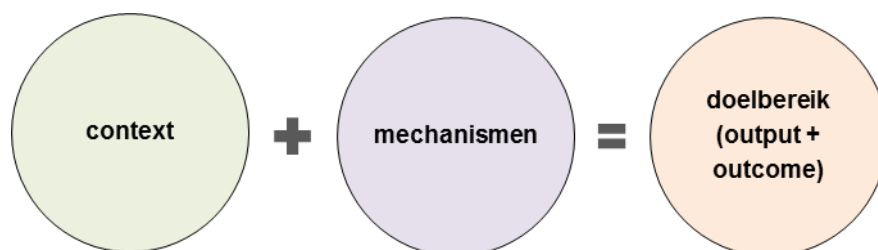
- Allereerst gaat het om de werkzame mechanismen. De gedachte is dat deze mechanismen, mits goed onderbouwd, samenhangen met effectief beleid.
- Daarnaast wordt in de realistische evaluatie nadrukkelijk aandacht besteed aan de context waarin de interventies worden uitgevoerd. Voorbeelden van relevante elementen in dit verband zijn de gemeentelijke schaalgrootte, de rol van de lokale samenleving en de situatie op de arbeidsmarkt.

---

<sup>1</sup> Hiervoor zijn tal van factoren verantwoordelijk, zoals de complexiteit van relaties (waardoor effecten moeilijk ontrafeld en geïsoleerd kunnen worden), integrale geldigheid (waardoor geen controlegroepen gevormd kunnen worden) en een verre tijdshorizon (waardoor effecten pas in de verre toekomst gemeten kunnen worden).

<sup>2</sup> De grondleggers van deze methode zijn R. Pawson en N. Tilley (1997). Deze wetenschappers hebben een kwalitatieve evaluatiemethode ontwikkeld, waarbij zij aangeven dat onderzoek met behulp van deze methode antwoord moet bieden op de volgende vraag: Wat werkt, voor wie, wanneer en onder welke omstandigheden?

- Tot slot kijkt deze methodiek naar het doelbereik. Dit zijn de feitelijke resultaten die direct aan het beleid toegeschreven kunnen worden. Van belang hierbij is het onderscheid tussen directe resultaten (output) en de verderstreckende effecten (outcome).



Figuur 1. CMO-configuraties: een schematische weergave. Bron: Pawson, R. en Tilley, N. (1997) Realistic Evaluation

Aan de hand van deze methodiek is vastgesteld of de beoogde resultaten van het integratiebeleid behaald zijn (output en outcome). Ook is gekeken hoe de resultaten samenhangen met elementen uit het beleid (mechanismen) en met de relevante contextfactoren.

In het onderzoek is ook de organisatie van het integratiebeleid bekeken. Allereerst is gezien in hoeverre het integratiebeleid als apart beleid in de gemeente is georganiseerd en in hoeverre het deel uitmaakt van een breder beleid gericht op alle doelgroepen met een zeker risicoprofiel. In de tweede plaats is gezien in hoeverre de verschillende onderdelen van het integratiebeleid bij één wethouder zijn belegd en in hoeverre deze onderdelen binnen verschillende portefeuilles of afdelingen worden opgepakt. Tot slot gaat het om de uitvoering van beleid, waarbij gekeken is in hoeverre de gemeentelijke afdelingen zelf belast zijn met de uitvoering van het beleid voor nieuwkomers en in hoeverre dit bij externe partijen in de gemeente is belegd.

## 1.4 Scope en afgrenzing onderzoek

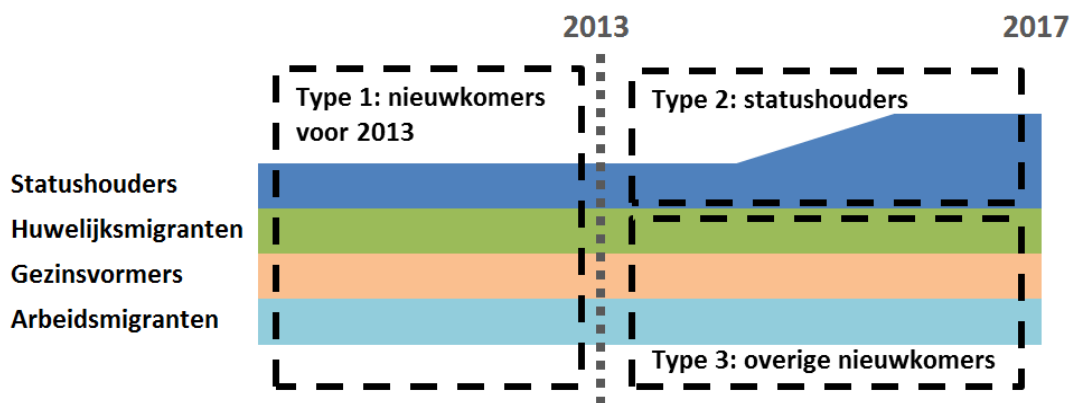
Het onderzoek beperkt zich tot volwassen nieuwkomers die woonachtig zijn in de gemeente Amersfoort. Minderjarige nieuwkomers vallen dus buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2015 en 2016.

### 1.4.1 Drie typen nieuwkomers

Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken hoe het gevoerde beleid uitpakt voor verschillende groepen nieuwkomers. In dit onderzoek worden drie typen nieuwkomers onderscheiden, te weten:

1. nieuwkomers die zich voor 2013 in Amersfoort hebben gevestigd;
2. statushouders die zich vanaf 2013 in Amersfoort hebben gevestigd;
3. overige nieuwkomers die zich vanaf 2013 in Amersfoort hebben gevestigd.

Het onderscheid tussen deze groepen is in figuur 2 grafisch weergegeven en vervolgens nader toegelicht.



Figuur 2. Grafische weergave onderscheid tussen drie typen nieuwkomers

Het eerste type omvat alle nieuwkomers die zich voor 2013 hebben gevestigd in Amersfoort. Omdat per 1 januari 2013 een gewijzigde Inburgeringswet is ingevoerd, is het belangrijk om onderscheid te maken naar nieuwkomers die zich voor 2013 in Amersfoort hebben gevestigd en nieuwkomers die zich vanaf 2013 in Amersfoort hebben gevestigd. De nieuwkomers die al langer (lees: voor 2013) in Amersfoort wonen, hebben met een ander inburgeringsbeleid te maken gehad dan de nieuwkomers die vanaf 2013 in Amersfoort zijn komen wonen. Het belangrijkste verschil is dat de Wet inburgering van 2013 een veel groter beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers (onder andere ten aanzien van de financiering van taalonderwijs).

De nieuwkomers die vanaf 2013 in Amersfoort wonen vallen uiteen in twee typen, die benoemd worden als typen 2 en 3. Type 2 betreft de statushouders. Dit zijn vluchtelingen van wie het verzoek om asiel door de Nederlandse overheid is gehonoreerd. Zij krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning voor vijf jaar. Voor statushouders gelden specifieke regels ten aanzien van de inburgeringsvereisten<sup>3</sup>. Ook komen zij in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding.

Het derde en laatste type nieuwkomer betreft overige nieuwkomers (dus geen statushouders) die na 2013 in Amersfoort zijn gaan wonen. Dit omvat huwelijksmigranten, gezinsmigranten en arbeidsmigranten.

#### 1.4.2 Drie thema's van onderzoek

Het onderzoek naar het gemeentelijk integratiebeleid richt zich op de volgende thema's:

- Huisvesting
- Taalonderwijs
- Participatie

Deze drie thema's gelden als wezenskenmerken van succesvolle maatschappelijke participatie.<sup>4</sup> Andere thema's waarop in het kader van zowel de inclusieve samenleving als diversiteitsdoelstellingen gemeentelijk beleid wordt gemaakt, vallen buiten de scope van het onderzoek. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijs, zorg, veiligheid, discriminatie

<sup>3</sup> Deze vereisten hebben onder andere betrekking op de inburgering in het buitenland en de mogelijkheden om de kosten voor inburgering onder bepaalde voorwaarden terug te krijgen.

<sup>4</sup> In de periodieke studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de integratie van nieuwkomers in Nederland, krijgen deze onderdelen steevast een prominente plek. Daarnaast wordt in deze studies aandacht besteed aan thema's zoals criminaliteit en sociale contacten. Gezien de reikwijdte van het onderzoek is gekozen deze thema's buiten beschouwing te laten.



en radicalisering. Voor zover deze beleidsvelden direct verband houden met de voornoemde thema's zullen deze wel bij het onderzoek betrokken worden.

## 1.5 Normenkader

Voor dit rekenkameronderzoek is een normenkader ontwikkeld, zoals onderstaand weergegeven. Dit normenkader sluit aan bij de verschillende fasen uit de beleidscyclus. .

Thema	Vaststellen normen
Uitgangspunten beleid	Bij het opstellen en uitvoeren van beleid wordt het uitgangspunt van inclusief beleid gerespecteerd. Nieuwkomers krijgen daarmee aandacht binnen generieke maatregelen.
Beleidsdoelen	De gemeente geeft duidelijk het doelbereik van de verschillende maatregelen aan, inclusief de wijze waarop deze doelen gerealiseerd dienen te worden.
Inhoud beleid	Alle relevante thema's met betrekking tot de integratie van oudkomers en nieuwkomers maken deel uit van het beleid
	In het gevoerde beleid is er voldoende aandacht voor de samenhang van de verschillende onderwerpen die betrekking hebben op de integratie van deze groepen.
Uitvoering	Er bestaat voldoende uitwisseling en overleg tussen de verschillende wethouders en beleidsafdelingen
	Bij het opstellen en uitvoeren van het integratiebeleid betreft de gemeente eveneens (relevante) externe partijen, inclusief migrantenzelforganisaties.
Opbrengsten	De opbrengsten en effecten van beleid worden nauwkeurig en regelmatig gemonitord.
	Er vindt terugkoppeling plaats aan alle bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen zodat bijsturing kan plaatsvinden.
	De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de opbrengsten en effecten van het integratiebeleid.
Rechtmatigheid	De uitvoering van het beleid verloopt conform de landelijke regels en uitgangspunten van het gemeentelijk beleid.

Tabel 1. Normenkader met betrekking tot het integratiebeleid van de gemeente Amersfoort.

## 1.6 Aanpak onderzoek

Huisvesting, taalonderwijs en participatie staan centraal in dit rekenkameronderzoek. Het onderzoek bestaat feitelijk uit twee centrale onderdelen: inzicht in de uitvoering en inzicht in de opbrengsten. Ten aanzien van de uitvoering van het gemeentelijk integratiebeleid is bestudeerd op welke manier het beleid in de gemeente is georganiseerd en welke budgetten hiermee gemoeid zijn. Centraal hierin staat de vraag met welke partijen de gemeente uitvoering aan het beleid geeft en hoe deze samenwerking verloopt.

De tweede bouwsteen betreft de vraag naar de opbrengsten van beleid. Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 wordt hiervoor een kwalitatieve benadering van effectonderzoek gehanteerd, aan de hand van de realistische evaluatiemethode. Aan de hand daarvan is vastgesteld of de beoogde resultaten van het integratiebeleid behaald zijn (output en outcome). Voorts is daarbij nagegaan in hoeverre deze resultaten samenhangen met elementen uit het beleid (mechanismen) en de relevante contextfactoren.

Allereerst zijn de beleidsdocumenten bestudeerd en is nagegaan welke beleidsdoelen zijn geformuleerd en op welke wijze de beleidsmakers menen dat de gekozen interventies tot bepaalde resultaten moeten leiden. Deze exercitie geeft inzicht in de beleidstheorie. Vervolgens is gekeken naar de feitelijke uitvoering van het beleid. Bezien is of het beleid conform de plannen wordt uitgevoerd, op welke wijze het beleid tot resultaat leidt (werkzame mechanismen) en welke externe factoren van belang worden geacht ter verklaring van de opbrengsten en/of het gebrek daaraan (context). Op deze manier wordt duidelijk of de veronderstelde relaties over de werking van beleid ook feitelijk hun werk doen. De analyse van de opbrengsten zelf vormen het sluitstuk van deze evaluatie; de uitkomsten ervan geven aan of het beleid en de gekozen interventies succesvol zijn geweest (output en outcome). Deze uitkomsten worden langs verschillende wegen achterhaald: zowel officiële rapportages, het perspectief van beleidsmakers en uitvoerders, als de meningen van de verschillende groepen van nieuwkomers worden hierin betrokken.

Er is gebruikgemaakt van drie onderzoeksmethoden: deskresearch, individuele gesprekken (op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau) en groepsgesprekken met zowel de drie onderscheiden categorieën nieuwkomers als met vrijwilligers.

#### *Fase 1: Deskresearch*

Allereerst is op basis van aanwezige documentatie en webinformatie bezien hoe het beleid is vormgegeven (inclusief de beschikbare middelen) en hoe de beleidsplattegrond er in de gemeente Amersfoort uitziet. Hierbij is gekeken naar gemeentelijke afdelingen, formele uitvoeringsorganisaties en meer informele vormen van ondersteuning.

Daarnaast is de aanwezige documentatie en managementinformatie van NVA centrum voor integratie en participatie – de belangrijkste speler in Amersfoort op het gebied van taal, trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding – bestudeerd. Ook zijn hierbij de belangrijkste conclusies uit eerder verricht onderzoek betrokken.<sup>5</sup>

Een overzicht van alle voor dit rekenkameronderzoek geraadpleegde documenten en literatuur is opgenomen in bijlage 5 van dit onderzoeksrapport.

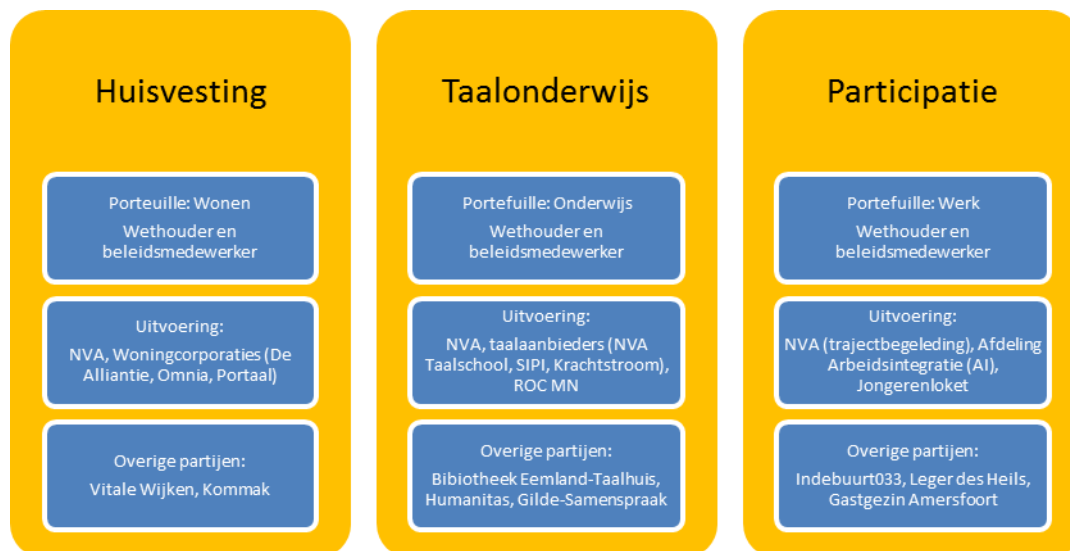
#### *Fase 2: Individuele gesprekken*

Er is in het kader van dit onderzoek een groot aantal interviews afgenomen op zowel bestuurlijk, ambtelijk als uitvoerend niveau en met zowel interne als externe partijen. In totaal zijn 22 gesprekken gevoerd, waarvan een overzicht te vinden is in bijlage 1. Figuur 3 geeft hiervan een beknopt overzicht. Op deze manier wordt tevens duidelijk welke partijen een relevante rol spelen binnen de afzonderlijke thema's die in dit onderzoek centraal staan.

De interviews zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Het merendeel van de interviews is face to face gevoerd en een aantal is telefonisch gevoerd. De uitkomsten van de interviews zijn vastgelegd in gespreksverslagen die ter accordering zijn voorgelegd aan de respondenten.

---

<sup>5</sup> Rekenkamer Amersfoort, Tweeluikonderzoek naar inburgering en het subsidiëren van kleinschalige integratieactiviteiten, juni 2011.



Figuur 3. Overzicht van relevante afdelingen en uitvoerders van het gemeentelijke integratiebeleid

### *Fase 3: Groepsgesprekken*

Er zijn drie groepsgesprekken gehouden met de onderscheiden doelgroepen van het beleid, te weten statushouders, overige nieuwkomers en nieuwkomers die al sinds voor 2013 in de gemeente woonachtig zijn. De gesprekken hadden als doel om de werking en opbrengsten van het beleid vanuit het cliëntperspectief te bezien. De gesprekken zijn gehouden bij het Vrouw en Kind Centrum<sup>6</sup> (waar met vrouwelijke oudkomers is gesproken), NVA centrum voor integratie en participatie (waar gesproken is met statushouders en gezinsmigranten) en de Taalschool SIPI (eveneens statushouders en gezinsmigranten). De kenmerken van de deelnemers aan de groepsgesprekken zijn terug te vinden in bijlage 1.

Daarnaast is een groepsgesprek met vrijwilligers georganiseerd. Het gaat hier om vrijwilligers die actief zijn als begeleider of taalmaatje bij verschillende organisaties, te weten Humanitas, Ontmoetingscentrum Entree, het Taalcafé en individuele vrijwilligers die lid zijn van Facebookgroep ‘Gastgezin Amersfoort’. Het groepsgesprek heeft plaatsgevonden op de locatie van Humanitas. De Bergkerk, Gilde-Samenspraak, Moskee El Fath en Bibliotheek Eemland-Taalhuis zijn ook uitgenodigd voor het groepsgesprek maar waren niet in de gelegenheid om deel te nemen.

## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een algemene beschrijving van het integratiebeleid in Amersfoort. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt het integratiebeleid nader uitgediept aan de hand van drie thema's, respectievelijk: huisvesting, taalonderwijs en participatie. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten, conclusies en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 6 worden tevens de aanbevelingen gegeven waartoe de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek is gekomen.

<sup>6</sup> Het Vrouw en Kind Centrum is onderdeel van NVA centrum voor integratie en participatie.

# HOOFDSTUK 2 INTEGRATIEBELEID AMERSFOORT (INCL. VISIE HIEROP VAN BETROKKEN STAKEHOLDERS)

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de algemene uitgangspunten van het gemeentelijke integratiebeleid in Amersfoort en de visie hierop van de betrokken stakeholders. Deze beschrijving is gebaseerd op beleidsdocumentatie en gesprekken met betrokken professionals. Ook wordt ingegaan op de bronnen en verdeling van de middelen in het kader van integratie. Tot slot wordt omschreven hoe de informatievoorziening omtrent integratie richting de gemeenteraad vormgegeven is.

## 2.2 Schets integratiebeleid: integraal en inclusief

### *Integraal beleid*

De gemeente Amersfoort kiest voor een integraal integratiebeleid. Amersfoort kiest er namelijk voor om integratie niet als apart beleidsterrein te behandelen maar om het onderdeel van een breder, inclusief beleid te laten zijn. Achterliggend idee hierbij is dat integratie van nieuwkomers verschillende thema's raakt, zoals onderwijs, taal, participatie, werk, wonen en veiligheid. Deze worden dan ook in samenhang door de gemeente opgepakt. Overigens is deze inclusieve benadering overal in Nederlandse gemeenten terug te vinden. Dit rekenkameronderzoek richt zich zoals eerder uiteengezet op drie specifieke en wezenlijke thema's: huisvesting, taalonderwijs en participatie.

Op bestuurlijk niveau zijn de drie thema's belegd bij drie verschillende wethouders. Wethouder Houwing is verantwoordelijk voor diversiteit, wethouder Tigelaar is verantwoordelijk voor werk en inkomen en wethouder Imming is dat voor wonen. Deze wethouders werken samen om thema's meer in samenhang op te pakken. Deze samenhang is terug te zien in het kader van gebiedsgericht werken en in de geïntegreerde aanpak van onderwijs, taal en werk.<sup>7</sup>

### *Inclusief beleid*

De gemeente kiest naast een integrale benadering van beleid ook voor het voeren van een zo inclusief mogelijk integratiebeleid. In de Kadernota 2017-2020 valt te lezen dat de gemeente streeft naar een inclusieve samenleving waarin plaats is voor 'alle Amersfoorters, ongeacht hun achtergrond, opleiding, zorgbehoefte of mogelijkheden om deel te nemen op de arbeidsmarkt.'<sup>8</sup> In de Meerjarenbegroting 2017-2020 wordt deze beleidsambitie als volgt verwoord: 'We willen dat Amersfoort een stad is waar iedereen kan en mag zijn wie die is. Een stad waar acceptatie, waardering en respect voor diversiteit en verscheidenheid voorop staan. Wij zetten ons in voor een inclusieve samenleving.'<sup>9</sup>

Het principe van inclusief beleid markeert een beweging weg van het traditionele doelgroepenbeleid. Het uitgangspunt is maatwerk. De toekenning van voorzieningen of ondersteuningsmiddelen aan personen is dus niet afhankelijk van de doelgroep waartoe men behoort, maar van de specifieke omstandigheden en behoeften van een persoon.<sup>10</sup> Aansluitend hierop is de gemeente ook begonnen met een outreachende en

<sup>7</sup> Interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>8</sup> Kadernota 2017-2020, p. 3.

<sup>9</sup> Meerjarenbegroting 2017-2020, p. 4.

<sup>10</sup> Interview wethouder portefeuille wonen en projectleider versnelling huisvesting statushouders, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie.

gebiedsgerichte aanpak op wijkniveau, in de vorm van de wijkteams en Indebuurt033 (zie ook verderop in paragraaf 2.3). Deze bieden zorg, ondersteuning en welzijn dichtbij huis en hebben daardoor goed zicht op wat er speelt in de wijken.<sup>11</sup>

### Actieve betrokkenheid bij taal en inburgering

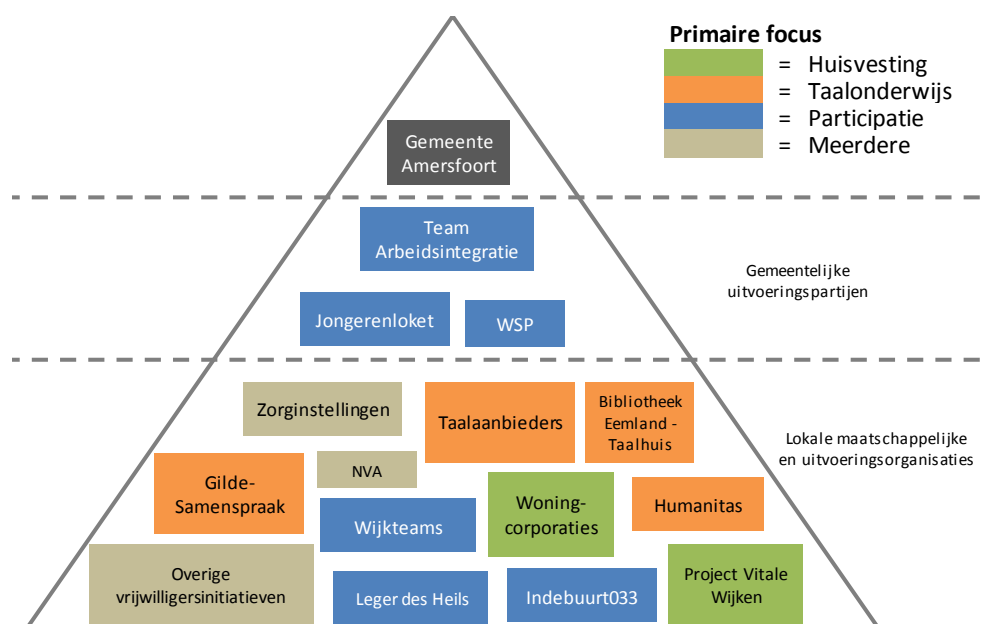
De gemeente Amersfoort kiest voor actieve betrokkenheid bij de maatschappelijke begeleiding en inburgering van nieuwkomers die zich in de gemeente vestigen. Nieuwkomers zijn, met de invoering van de herziene Wet inburgering (Wi) op 1 januari 2013, weliswaar zelf verantwoordelijk voor hun eigen inburgering, maar Amersfoort heeft ervoor gekozen toch (deels) regie te blijven voeren op de inburgering van nieuwkomers in haar stad.<sup>12</sup> Dit heeft de gemeente onder andere gedaan door de uitvoering van een belangrijk deel van het integratiebeleid te beleggen bij één centrale organisatie: NVA centrum voor integratie en participatie<sup>13</sup> (zie hierover ook bijlage 4).

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt uiteengezet hoe het beleid op de drie thema's huisvesting, taalonderwijs en participatie is georganiseerd. Het uitgangspunt op de drie thema's is inclusief beleid i.c.m. specifieke aandacht voor de doelgroep nieuwkomers.

## 2.3 Betrokken partijen

Er zijn meerdere partijen betrokken bij het integratiebeleid voor wat betreft huisvesting, taalonderwijs en participatie in de gemeente Amersfoort. Het betreffen zowel gemeentelijke afdelingen, lokale uitvoeringspartijen, maatschappelijke initiatieven en vrijwilligersorganisaties.

De betrokken partijen uit dit rekenkameronderzoek zijn schematisch weergegeven in figuur 4. Na de figuur volgt een beknopte beschrijving per partij en een toelichting op de figuur. Een uitgebreide beschrijving is gegeven in bijlage 3.



Figuur 4. Overzicht betrokken partijen

<sup>11</sup> Interview wethouder portefeuille wonen en projectleider versnelling huisvesting statushouders.

<sup>12</sup> Interview wethouder portefeuille diversiteit, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider versnelling huisvesting statushouders, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie.

<sup>13</sup> Hierna te noemen: NVA.

**NVA centrum voor integratie en participatie (NVA):** door de gemeente Amersfoort gepositioneerd als centrale partij in de uitvoering van het integratiebeleid. Vervult zowel taken op gebied van huisvesting, taalonderwijs als participatie. Zie ook bijlage 4.

**Team Arbeidsintegratie (AI):** onderdeel van de afdeling Werk, inkomen en zorg, ondersteunt en bemiddelt Amersfoorters met een bijstandsuitkering naar werk of een andere vorm van maatschappelijke participatie.

**Jongerenloket:** onderdeel van de afdeling Werk, inkomen en zorg, ondergebracht bij team AI, begeleidt jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen gedurende de wettelijk vereiste zoektermijn van vier weken.

**WSP:** het Werkgeversservicepunt, onderdeel van de afdeling Werk, inkomen en zorg, ondergebracht bij team AI, heeft als doel om werkgevers in de regio te ondersteunen in hun personeelsvraag en te zorgen dat het aanbod voldoet aan deze vraag. Vanuit deze doelstelling helpt het WSP mensen vanuit een uitkering aan het werk.

**Wijkteams:** hierin werken professionals op het gebied van jeugdzorg, opvoeding van kinderen, gezondheidszorg, welzijn, woonbegeleiding, psychische problemen, ouderenzorg en andere zorgberoepen samen.

**Indebuurt033:** verantwoordelijk voor de sociale basisinfrastructuur (SBI).

**Woningcorporaties:** Omnia, De Alliantie en Portaal, zij beheren de sociale woningvoorraad.

**Taalaanbieders:** bieden taal- en inburgeringscursussen aan nieuwkomers. Dit betreft o.a. NVA taalschool, SIPI en Krachtstroom.

**Zorginstellingen:** bieden begeleiding aan nieuwkomers, zoals individuele- en groepsbegeleiding, dagactiviteiten, woongroepen en jeugdzorg.

**Project Vitale Wijken:** zet zich in voor een prettig en veilig leefklimaat in de buurten.

**Bibliotheek Eemland-Taalhuis:** voert regie over het Taalhuis en de WEB-gelden. Het Taalhuis biedt een non-formeel educatief aanbod ter verbetering van de basisvaardigheden.

**Vrijwilligersorganisaties:** dit betreffen organisaties zoals Humanitas, het Gilde-SamenSprak, stichting Ontmoetingscentrum Entree en het Leger des Heils. Zij bieden met behulp van professionals en vrijwilligers ondersteuning aan nieuwkomers op verschillende terreinen.

In figuur 4 zijn de betrokken partijen verdeeld in twee groepen. Allereerst heeft de gemeente een aantal eigen afdelingen die voornamelijk gericht zijn op participatie. Dit betreft het Jongerenloket, het Werkgeversservicepunt en het team Arbeidsintegratie.

Daarnaast is er een grote groep lokale maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties staan op afstand van het gemeentelijk apparaat. Een deel van deze organisaties ontvangt subsidie van de gemeente en een ander deel niet. Deze organisaties houden zich bezig met verschillende thema's, zoals in figuur 4 weergegeven.

Voor de drie centrale thema's wordt onderstaand een korte beschrijving gegeven van het werkproces. Een meer uitgebreide beschrijving van het proces per thema is gegeven in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

## 2.4 Beschrijving proces in het kort

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt op uitvoerige wijze beschreven hoe de uitvoering van het beleid op de drie thema's van onderzoek eruit ziet. Op deze plaats in dit rekenkamerrapport wordt hiervan alvast een beknopt overzicht gegeven.

### *Huisvesting*

Voor statushouders die aan de gemeente Amersfoort zijn gekoppeld zoekt NVA met bijzondere urgentie een woning. De procedure hiertoe zal wellicht worden aangepast<sup>14</sup>, zodat statushouders en andere woningzoekenden niet langer elkaars zichtbare concurrenten zijn. Daarnaast investeert de gemeente samen met woningcorporaties in additionele woonruimte voor statushouders<sup>15</sup>. Ten behoeve van een goede ondersteuning van statushouders ontvangen deze nieuwkomers begeleiding bij tal van praktische zaken aangaande de huisvesting en woonomgeving. Ook worden statushouders in dit kader op verschillende rechten en plichten gewezen. Ten behoeve van de groep ex-AMV'ers<sup>16</sup> is er extra begeleiding.

### *Taalonderwijs*

Inburgeringsplichtige nieuwkomers zijn op basis van de herziene Wet inburgering sinds 2013 verplicht om binnen drie jaar in te burgeren<sup>17</sup>. Nieuwkomers worden geacht om hun inburgering zelf te organiseren en dit traject ook zelf te financieren. Hiervoor kunnen zij een lening bij DUO aangaan. Dit principe van eigen verantwoordelijkheid geldt ook voor de nieuwkomers in Amersfoort, wel is het zo dat NVA veruit de meeste nieuwkomers informeert en adviseert bij hun inburgering. Dit betreft vooral de uitkeringsgerechtigde statushouders. Deze nieuwkomers zijn onder de taakstelling gekoppeld aan de gemeente Amersfoort en zodoende komen zij in beeld bij NVA. Inburgeringsplichtige nieuwkomers worden door NVA uitgenodigd voor een gesprek, waarin informatie en advies wordt gegeven over inburgering. Inburgering vindt bij NVA tegelijk plaats met zowel trajectbegeleiding – waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de mogelijkheden op maatschappelijke participatie – als de maatschappelijke begeleiding. Overigens kunnen deze nieuwkomers er ook voor kiezen om zich bij een andere taalaanbieder op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Zowel NVA als diverse andere partijen in Amersfoort bieden taalcursussen aan.

Voor de overige nieuwkomers van na 2013 is er sprake van een minder grote betrokkenheid vanuit de gemeente. Deze nieuwkomers kunnen zich op vrijwillige basis melden bij NVA. In de praktijk gebeurt dit echter op beperkte schaal. De inburgering is voor deze groep dan ook een overwegend individuele aangelegenheid. Zij bepalen zelf hoe zij zich op het inburgeringsexamen wensen voor te bereiden.

---

<sup>14</sup> Tijdens het technisch wederhoor voor dit onderzoek is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat momenteel wordt nagedacht over aanpassing van de woonverdeling in Amersfoort zodat heldere en transparantere keuzes gemaakt kunnen worden.

<sup>15</sup> Er wordt in brede zin geïnvesteerd in extra (sociale) woningbouw voor alle inwoners. Er is daarnaast ook sprake van specifieke investering in huisvesting van statushouders, onder andere n.a.v. het interventietraject van GS toen de taakstelling huisvesting statushouders niet werd behaald. Collegebericht 14 december 2016, RIB 2016-040, interview Omnia en interview De Alliantie. Zie ook hoofdstuk 3.

<sup>16</sup> Voormalig alleenstaande minderjarige vluchtelingen

<sup>17</sup> De inburgeringstermijn voor analfabeten is vijf jaar.

De groep van nieuwkomers die zich reeds voor 2013 in Amersfoort heeft gevestigd, is voor het overgrote deel reeds ingeburgerd onder het oude stelsel. In de jaren na 2013 is er nog wel ingezet op de integratie van deze groep, integratie is immers een doorlopende opgave. Voor een klein deel van deze groep geldt dat zij momenteel nog participeren in een voortgezet inburgeringstraject, aangeboden door NVA. Deze voorziening zal echter op korte termijn worden afgebouwd.

### *Participatie*

Uitkeringsgerechtigde statushouders worden het eerste jaar begeleid door NVA. Zij krijgen parallel maatschappelijke begeleiding (ondersteuning bij praktische zaken) en trajectbegeleiding (gericht op toeleiding naar sociale activering, werk of een opleiding). Binnen de trajectbegeleiding wordt met vele instrumenten maatwerk geleverd. Na deze fase worden nieuwkomers overgedragen aan team Arbeidsintegratie, een onderwijsinstelling of krijgen zij in opdracht van team Arbeidsintegratie een verlengd traject door NVA aangeboden. De gemeente probeert deze groep zoveel als mogelijk een op maatgericht traject in het kader van de toeleiding naar de arbeidsmarkt aan te bieden. Er is geen sprake van doelgroepenbeleid.

Ten behoeve van de overige nieuwkomers is de praktijk anders. Indien zij een uitkering ontvangen, worden zij naar participatie begeleid vanuit het team Arbeidsintegratie. Zij krijgen geen traject- en maatschappelijke begeleiding van NVA. Niet duidelijk is hoe het deze groep in termen van maatschappelijke participatie vergaat. Slechts een deel van deze groep meldt zich voor activiteiten in het kader van maatschappelijke participatie (anders dan trajectbegeleiding). Dit betreft bijvoorbeeld activiteiten georganiseerd door het Vrouw en Kind Centrum (onderdeel van NVA) en het Taalhuis.

Op wijkniveau bieden de wijkteams en Indebuurt033, elk vanuit hun eigen rol, ondersteuning bij hulpvragen op het terrein van gezondheid, welzijn en participatie. Deze gebiedsgerichte infrastructuur is van recente datum en nog in ontwikkeling.<sup>18</sup> Ook zijn op dit niveau vele vrijwilligers actief om nieuwkomers te helpen bij allerhande dagelijkse bezigheden.

## 2.5 Visie van betrokken stakeholders op het beleid

In deze paragraaf wordt beknopt de visie van de respondenten over het Amersfoortse integratiebeleid weergegeven. Daarna wordt dit nader gespecificeerd door in te gaan op de geïdentificeerde risicogroepen, de genoemde knelpunten en verbetervoorstellen.

### 2.5.1 Gemeentelijk integratiebeleid

Het inclusieve beleid van de gemeente Amersfoort wordt door verschillende respondenten als positief omschreven. Geen van de betrokkenen was hierover uitgesproken negatief. Men kan zich doorgaans goed vinden in het uitgangspunt dat iedereen meedoet en dat er aandacht is voor maatwerk gericht op het individu.<sup>19</sup> Als aandachtspunt daarbij noemen meerdere respondenten wel dat nieuwkomers als doelgroep specifieke aandacht behoeven omdat ze specifieke problemen hebben en vaak onvoldoende zelfredzaam zijn om de weg te vinden binnen de 'participatiesamenleving'.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Zie voor meer informatie over de wijkteams en Indebuurt033 ook het rekenkameronderzoek naar effectiviteit en efficiëntie sociale wijkteams Amersfoort.

<sup>19</sup> Interview Trajectbegeleider, interview Leger des Heils, interview Jongerenloket, interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>20</sup> Interview SIPI, interview Taalhuis, groepsgesprek vrijwilligers, interview Omnia wonen, interview Indebuurt033.



De inzet op vroegtijdige activering en de parallelle inzet op re-integratie, taalverwerving en inburgering betekent dat er geen tijd verloren gaat in het werken aan integratie en participatie.<sup>21</sup> Dit is ook uit eerder onderzoek als belangrijke succesfactor naar voren gekomen<sup>22</sup>.

Meer specifiek wordt door meerdere respondenten waardering uitgesproken voor de blijvende betrokkenheid van de gemeente Amersfoort bij taalverwerving en inburgering. Ondanks het feit dat inburgering een individuele verantwoordelijkheid is sinds de herziene Wet inburgering van 2013, is de gemeente Amersfoort altijd betrokken gebleven bij de ondersteuning van nieuwkomers bij taalverwerving en inburgering. Meerdere geïnterviewden zijn kritisch op het landelijke stelsel van inburgering en waarderen zodoende de inspanningen van de gemeente Amersfoort op dit gebied.<sup>23</sup> Verschillende andere gemeenten in Nederland voeren op een soortgelijke wijze regie op inburgering.

De centrale rol die gemeente Amersfoort heeft gegeven aan NVA wordt door vrijwel alle respondenten positief gewaardeerd. Men waardeert dat NVA een actieve en centrale rol vervult in het begeleiden van nieuwkomers en de verschillende soorten begeleiding verenigt onder één dak.<sup>24</sup> Wel geeft een lokale taalaanbieder aan dat de meervoudige rol van NVA een knelpunt vormt. NVA vervult namelijk zowel de rol van informatie- en adviesgever over inburgeringscursussen als die van aanbieder van taallessen. Daardoor kan de indruk gewekt worden dat er geen sprake is van een gelijk speelveld voor alle taalaanbieders.

### 2.5.2 Integratie in Amersfoort

De integratie in Amersfoort verloopt over het algemeen relatief voorspoedig volgens betrokken stakeholders. De geïnterviewde partijen geven aan dat het (redelijk) goed gaat met nieuwkomers in Amersfoort. In vergelijking met de landelijke cijfers vinden nieuwkomers in de gemeente Amersfoort relatief vaak werk en slagen zij relatief vaak voor hun inburgeringsexamen. Meerdere respondenten geven aan dat er onder de Amersfoortse bevolking draagvlak is voor nieuwkomers. De bevolking toont zich acceptierend en betrokken, zoals ook blijkt uit een uitgebreid vrijwilligersnetwerk en vele initiatieven gericht op het ondersteunen van nieuwkomers.<sup>25</sup> Nieuwkomers hebben tijdens de groepsgesprekken die gehouden zijn voor dit rekenkameronderzoek aangegeven dat zij zich thuis voelen in Amersfoort en het een prettige plaats vinden om te wonen<sup>26</sup>. Er zijn geen wijken in de gemeente met in het oog springende integratieproblemen. De huisvesting van statushouders verliep in eerste instantie moeizaam vanwege de krappe sociale huurmarkt en de hoge taakstelling, maar verloopt inmiddels beter. Ondanks inspanningen om nieuwkomers gespreid te huisvesten is er sprake van enige concentratie van nieuwkomers in bepaalde wijken, wat soms voor overlast kan zorgen.

---

<sup>21</sup> Interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>22</sup> WRR, 2015; SER, 2016; KIS, 2017

<sup>23</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview NVA taalschool, interview beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider versnelling huisvesting statushouders, interview wethouder portefeuille diversiteit, interview directeur NVA.

<sup>24</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview Trajectbegeleider, interview Beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching, interview Gilde-Samenspraak, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie.

<sup>25</sup> Interview NVA Taalschool, interview Gilde-Samenspraak, interview Taalhuis, interview beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching.

<sup>26</sup> Groepsgesprekken statushouders NVA, SIPI en VKC.

Ondanks het positieve algemene beeld komt uit het onderzoek een aantal groepen naar voren met een meer risicovol integratieprofiel<sup>27</sup>:

- Lager opgeleide nieuwkomers; deze groep heeft moeite om de taal te leren<sup>28</sup> en heeft geringe kansen op de arbeidsmarkt (mede vanwege onvoldoende werknemersbasisvaardigheden).<sup>29</sup>
- Eritreërs en Somaliërs; deze groep heeft vanwege grote culturele verschillen en een laag opleidingsniveau meer moeite met taalverwerving, inburgering en integratie dan bijvoorbeeld nieuwkomers uit Syrië.<sup>30</sup>
- Ex-AMV'ers (voormalig alleenstaande minderjarige vluchtelingen); deze groep (veelal Eritreërs) is alleen, zonder familie of sociaal netwerk om op terug te vallen. Zodra zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt worden de jongeren door de gemeente gehuisvest.<sup>31</sup> Ze hebben moeite om daginvulling te vinden, tonen weinig initiatief en zijn onvoldoende zelfredzaam om hun weg te vinden in de bureaucratie.<sup>32</sup> Deze groep behoeft intensieve begeleiding en is daarnaast moeilijk te huisvesten omdat kleinschalige huisvesting schaars is.<sup>33</sup>
- Laagopgeleide nieuwkomers van voor 2013 met beperkte sociale contacten (m.n. ouderen en vrouwen); deze groep is vaak langere tijd inactief geweest, spreekt de taal slecht en leeft meer dan eens in een isolement.<sup>34</sup>

### 2.5.3 Genoemde knelpunten en verbetervoorstellen

In de diverse (groeps-)gesprekken is door de betrokkenen een aantal knelpunten en verbetervoorstellen benoemd met betrekking tot het Amersfoortse integratiebeleid. Onderstaand worden deze omschreven, waarbij zowel wordt ingegaan op het door respondenten geconstateerde probleem als op de voorgestelde oplossingsrichtingen. Achtereenvolgens hebben deze betrekking op de aandacht voor specifieke groepen, de samenhang in het integratiebeleid, de samenwerking op lokaal niveau, de inzet van vrijwilligers en de kennis over de sociale en economische situatie van sommige groepen van nieuwkomers.

#### *Te weinig aandacht voor de problemen van specifieke groepen*

Ondanks het feit dat de gemeente Amersfoort in principe geen doelgroepenbeleid voert en kiest voor integraal en inclusief beleid, heeft de uitvoeringspraktijk wel kenmerken van doelgroepenbeleid. Zo is de ondersteuning en begeleiding van de doelgroep nieuwkomers afzonderlijk ondergebracht bij NVA. Meerdere externe partijen geven echter aan dat er meer specifieke aandacht nodig is voor nieuwkomers (met name de risicogroepen<sup>35</sup>) omdat zij aanvullende ondersteuning en begeleiding nodig hebben. Zij zijn in mindere mate zelfredzaam en passen daarom minder in het principe van de

<sup>27</sup> Hierbij kan opgemerkt worden dat het feit dat de integratie van deze groepen een probleem vormt ook het geval is in andere Nederlandse gemeenten.

<sup>28</sup> Interview NVA Taalschool, interview SIPI, groepsgesprek statushouders SIPI, groepsgesprek vrijwilligers.

<sup>29</sup> Interview trajectbegeleider, interview NVA trajectbegeleiding, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie, interview project Vitale Wijken, interview Kommak.

<sup>30</sup> Interview trajectbegeleider, interview NVA trajectbegeleiding, interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie, interview project Vitale Wijken, interview Kommak, groepsgesprek vrijwilligers

<sup>31</sup> VNG & Platform Opnieuw Thuis (2016). Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers).

<sup>32</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting.

<sup>33</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, De Alliantie, interview Beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching.

<sup>34</sup> Interview NVA Taalschool, interview SIPI, interview Indebuurt033, Interview Taalhuis, interview Gilde-Samenspraak, interview project Vitale Wijken.

<sup>35</sup> In dit verband zijn in de interviews de volgende groepen, hier letterlijk aangehaald, geformuleerd: Eritrese nieuwkomers, vrouwen, laagopgeleiden, 45+ mannen, zwakke en kwetsbare mensen, mensen die niet zelfredzaam zijn, Eritreërs, oudkomers en laagopgeleiden.

‘participatiesamenleving’.<sup>36</sup> Enkele respondenten zijn van mening dat de gemeente hierin een actievere rol moet vervullen.<sup>37</sup> Vanuit de gemeente wordt herkend dat er een spanningsveld kan bestaan tussen de inclusieve beleidsbenadering en het bieden van voldoende ondersteuning aan de meest kwetsbare doelgroepen.<sup>38</sup>

#### *Mate van integraliteit en samenhang in het beleid nog onvoldoende*

Het beeld met betrekking tot de mate van integraliteit en samenhang binnen het beleid is wisselend. Met name de gemeente en NVA geven aan dit positief te waarderen, vooral omdat NVA als centrale spil functioneert op het gebied van trajectbegeleiding, maatschappelijke begeleiding, advies bij inburgering en taalonderwijs.<sup>39</sup> Ook het gebiedsgericht werken wordt genoemd als een belangrijk middel om samenhang en integraliteit van beleid te bevorderen.<sup>40</sup> Tegelijkertijd zijn meerdere externe partijen van mening dat de problemen van nieuwkomers nog meer in samenhang opgepakt kunnen worden.<sup>41</sup> Voor zowel vrijwilligers, professionals als nieuwkomers zelf zijn de verschillende verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen nog onvoldoende duidelijk. Ook ontbreekt voor velen het overzicht op het beschikbare ondersteuningsaanbod. Hierdoor is niet volledig duidelijk naar welke partijen nieuwkomers met een hulpvraag kunnen worden doorverwezen. Aangegeven wordt dat de gemeente Amersfoort nog volop in transitie is, waarbij allerlei recente ontwikkelingen – waaronder de oprichting van Indebuurt033, de aanstelling van wijkteams en de implementatie van het gebiedsgericht werken – hun zichtbaarheid en kracht nog onvoldoende hebben kunnen bewijzen.<sup>42</sup>

#### *Problemen in de afstemming en samenwerking op lokaal niveau*

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de afstemming tussen de betrokken partijen, zoals de wijkteams, Indebuurt033, vrijwilligers (-organisaties), wijkinitiatieven, taalaanbieders en de gemeente, beter kan.<sup>43</sup> Het gaat hierbij om de huidige communicatie en afstemming, dus na de stelselwijzigingen.<sup>44</sup> Deze partijen staan niet allemaal met elkaar in contact, waardoor doorverwijzing van nieuwkomers niet optimaal verloopt en er niet altijd uitwisseling plaatsvindt van kennis en ervaring. Waar wel sprake is van communicatie tussen de betrokken partijen verloopt dit geregeld stroef, waardoor vertraging op kan treden.<sup>45</sup> Een verbeterde communicatie tussen de partijen is van belang om te voorkomen dat partijen langs elkaar heen werken.<sup>46</sup> In het verbeteren van deze onderlinge afstemming zien meerdere respondenten een regierol weggelegd voor de gemeente. Deze wordt nu door sommigen als onvoldoende beschouwd.<sup>47</sup> In aanvulling hierop benoemen enkele respondenten dat de samenwerking met de gemeente minder goed verloopt, omdat de gemeente primair samenwerkt met

<sup>36</sup> Interview SIPI, interview Taalhuis, groepsgesprek vrijwilligers, interview Omnia wonen, interview Indebuurt033.

<sup>37</sup> Interview SIPI, interview Taalhuis.

<sup>38</sup> Interview wethouder portefeuille wonen en Projectleider versnelling huisvesting statushouders.

<sup>39</sup> Interview Beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching, NVA Trajectbegeleiding, interview Trajectbegeleider, interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>40</sup> Interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>41</sup> Interview project Vitale Wijken, interview Taalhuis.

<sup>42</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken, interview wethouder portefeuille diversiteit, interview De Alliantie.

<sup>43</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken, interview Taalhuis.

<sup>44</sup> Implementatie van de decentralisaties in het sociaal domein, de instelling van 9 wijkteams en de start van Indebuurt033 per 1 januari 2017.

<sup>45</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken, interview Taalhuis.

<sup>46</sup> NVA trajectbegeleiding.

<sup>47</sup> Interview SIPI, interview Taalhuis, groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken.

NVA en in mindere mate geïnteresseerd is in een goede samenwerking met andere partijen.<sup>48</sup> Overigens wordt de samenwerking met de gemeente door een deel van de respondenten wel als positief ervaren.<sup>49</sup>

#### *Een te grote afhankelijkheid van vrijwilligers*

In algemene zin signaleren meerdere partijen (met name vrijwilligers) dat er een verschuiving is van de inzet van professionals naar de inzet van vrijwilligers. De behoeften van nieuwkomers waaraan door de formele instanties onvoldoende tegemoet wordt gekomen, worden daarmee vervuld door vrijwilligers. Dit gebeurt op het terrein van zowel taal als maatschappelijke begeleiding. Een schaduwzijde hiervan is dat vrijwilligersorganisaties overbelast kunnen raken. Van deze groep wordt namelijk veel gevraagd. Een ander risico is dat de grens tussen professionele hulpverlening en hulp door vrijwilligers vervaagt, wat ertoe kan leiden dat vrijwilligers nieuwkomers helpen met (multi)problematiek die de inzet van professionele hulpverlening behoeft.<sup>50</sup>

#### *Sommige nieuwkomers zijn niet in beeld bij de gemeente*

Nieuwkomers die geen uitkering hebben en zich niet bij de gemeente melden zijn niet in beeld bij de gemeente. Meer specifiek gaat het om nieuwkomers die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen en zich bij een werkende partner voegen. Dat de gemeente deze nieuwkomers niet in beeld heeft is overigens begrijpelijk omdat de gemeente hier geen formele taak heeft. Deze groep meldt zich niet voor het verkrijgen van een uitkering en wordt ook niet naar NVA doorverwezen. Zowel de gemeente als NVA geeft aan dat zij in feite weinig over deze nieuwkomers weten. Ook van de grote groep van nieuwkomers die zich reeds voor 2013 in Amersfoort vestigden wordt aangegeven dat alleen in het geval deze personen momenteel (nog) in een bepaald traject zitten of aan specifieke activiteiten deelnemen, zij (nog) in beeld zijn. Dit geldt overigens niet voor de grote groep statushouders. Deze zijn allen bij de gemeente en NVA bekend.

## 2.6 Middelen

In deze paragraaf worden de financiële middelen die beschikbaar zijn voor integratie van nieuwkomers in kaart gebracht. Er wordt ingegaan op de beschikbare middelen, de verdeling hiervan over de verschillende spelers en de besteding ervan. Tot slot wordt omschreven de eventuele vorming van reserves en hoe hiermee wordt omgegaan.

### 2.6.1 Beschikbare middelen

Er zijn drie soorten middelen beschikbaar voor integratie van nieuwkomers. Deze worden onderstaand omschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke situatie voor het thema huisvesting.

#### *Reguliere middelen*

In lijn met het integrale integratiebeleid worden de verschillende onderdelen van het integratiebeleid voornamelijk bekostigd uit de reguliere middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Kijkend naar de drie thema's waar dit rekenkameronderzoek zich op richt betreffen dit in het bijzonder middelen vanuit de Participatiewet en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Gemeenten zijn vrij om deze middelen ten behoeve van verschillende groepen in te zetten. Omdat de gemeente Amersfoort deze middelen in

<sup>48</sup> Interview SIPI, interview project Vitale Wijken.

<sup>49</sup> Interview Leger des Heils, interview Taalhuis, interview Kommak, interview NVA trajectbegeleiding, interview NVA maatschappelijke begeleiding, interview NVA Taalschool, interview Omnia.

<sup>50</sup> Groeps gesprek vrijwilligers, interview Taalhuis, Interview Gilde-Samenspraak, interview project Vitale Wijken, interview NVA maatschappelijke begeleiding.

lijn met het integrale beleid inzet is het niet mogelijk om aan te geven welk deel van dit budget specifiek beschikbaar is voor de integratie van nieuwkomers.

Algemene middelen	2015	2016	2017
Budget WEB	€ 444.857	€ 449.041	€ 449.041
Participatiebudget Amersfoort (excl. WSW)	€ 4.222.082	€ 3.982.474	€ 3.844.277

Tabel 2: Reguliere middelen gemeente Amersfoort (bron: Regionaal Programma Educatie – uitvoering WEB 2015 – 2017, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl))

#### *Specifieke middelen*

Het Rijk verstrekt twee soorten specifieke middelen aan gemeenten voor de opvang en begeleiding van statushouders. Allereerst ontvangen gemeenten een incidentele decentralisatie-uitkering als gevolg van het uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom in 2016 en 2017. Deze wordt uitgekeerd via het gemeentefonds en is bedoeld voor de participatie en integratie van statushouders. Er gelden voor deze middelen geen verantwoordingseisen en de middelen zijn vrij besteedbaar.<sup>51</sup> Daarnaast ontvangen gemeenten middelen voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders.<sup>52</sup> In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die Amersfoort ontvangt vanuit beide soorten middelen.

Specifieke middelen	2015	2016
Decentralisatie uitkeringen	n.v.t.	€4.430 per statushouder
Maatschappelijke begeleiding	€1.000 per statushouder	€2.370 per statushouder

Tabel 3. Specifieke middelen gemeente Amersfoort (bron: VNG ‘Overzicht van geldstromen uit de akkoorden verhoogde asielinstroom’)

#### *Algemene middelen*

Naast de bestaande landelijke financieringsmiddelen stelt de gemeente voor ondersteuning bij taalverwerving en uiteenlopende initiatieven op wijkniveau extra geld beschikbaar uit de algemene middelen. Dit wordt gezien als een investering voor snellere integratie en participatie van nieuwkomers.<sup>53</sup> Ook hier geldt dat het niet mogelijk is om aan te geven welk deel van dit extra geld specifiek beschikbaar is voor de integratie van nieuwkomers.

#### *Huisvesting*

De financiering voor het thema huisvesting wijkt af van de andere twee thema’s in dit rekenkameronderzoek. Het algemene huisvestingsbeleid wordt namelijk, in overleg met de gemeente, uitgevoerd door woningcorporaties. De woningcorporaties financieren dit uit eigen middelen.

Specifiek voor nieuwkomers heeft het Rijk wel een ‘Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders’ ingesteld. Vanuit deze regeling is het mogelijk om gemeenten extra middelen te geven zodat de huisvesting van statushouders versneld kan worden.<sup>54</sup> Op basis van die regeling kunnen verhuurders (waaronder gemeenten) tot en met 2020 subsidie aanvragen voor de realisatie van woonvoorzieningen voor

<sup>51</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/nieuws/uitwerking-geld-volgt-statushouder-gereed>

<sup>52</sup> Om deze middelen te ontvangen dienen gemeente een plan van aanpak in te dienen bij het COA voor de implementatie van het participatieverklaringstraject.

<sup>53</sup> Interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie.

<sup>54</sup> Zie <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/tijdelijke-regeling-stimulering-huisvesting-vergunninghouders>.

statushouders (maximaal €6.250 per statushouder). De gemeente Amersfoort heeft tot op heden geen gebruikgemaakt van deze subsidieregeling.<sup>55</sup> Navraag bij de gemeentelijke afdeling wonen leert dat geen gebruik gemaakt is van de subsidie omdat de subsidievoorwaarden geen mogelijkheden boden voor de gemeente Amersfoort. De afdeling heeft aangegeven dat de subsidievoorwaarden te stringent waren (verplichte lage huur, minimale instandhoudingstermijn, etc.) waardoor ze voor de gemeente Amersfoort niet toepasbaar waren.

## 2.6.2 Verdeling en besteding van de middelen

In tabel 4 is uiteengezet aan welke spelers de gemeente Amersfoort middelen ter beschikking stelt ten behoeve van (onder andere) integratie van nieuwkomers.

Speler	Middelen	Besteding
Bibliotheek Eemland-Taalhuis (2016) <sup>56</sup>	€90.000	Bibliotheek Eemland-Taalhuis coördineert vanaf 2016 namens de gemeente het aanbod voor het non-formele gedeelte van de WEB middelen voor Amersfoort. Partijen kunnen bij Bibliotheek Eemland-Taalhuis subsidie aanvragen voor educatieve trajecten (activiteiten gericht op taalverwerving, basiseducatie en digivaardigheden). Hiervan kunnen zowel nieuwkomers als andere doelgroepen gebruik maken (zoals laaggeletterden of minder digitaal vaardige burgers). De gelden van 2016 zijn als volgt besteed <sup>57</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• €87.298 is als subsidie verstrekt aan diverse aanvragers (Stichting Prago, Humanitas, Stichting Welzin, Coach and Create, Stichting Allochtone Ouders en Ravelijn) ten behoeve van activiteiten gericht op taalverwerving, basiseducatie en digivaardigheden.<sup>58</sup></li> <li>• €2.701 is gebruikt voor de afhandeling van de projectgelden en de afronding van 2016.</li> </ul>
	Niet te specificeren	Algemene gemeentesubsidies op gebied van onderwijs en kunst & cultuur vanuit de reguliere middelen. Deze zijn deels ingezet voor activiteiten van het Taalhuis o.a. voor nieuwkomers (zoals het Taalcafé, taalspreekuur etc.).
NVA <sup>59</sup> (2016)	€174.000	Maatschappelijke begeleiding van statushouders.
	€238.353	Trajectbegeleiding gericht op participatie.
	€101.300	Het Vrouw en Kind Centrum (VKC) ten behoeve van maatschappelijke participatie van vrouwen.
	€79.326	Uitvoering van Verlengde inburgeringstrajecten (VIB)
	€57.290	Bieden van informatie en advies aan nieuwkomers (inclusief spreekuur).

<sup>55</sup> Correspondentie met gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>56</sup> Bibliotheek Eemland-Taalhuis coördineert sinds 2016 de verdeling van WEB-gelden.

<sup>57</sup> Bibliotheek Eemland-Taalhuis

<sup>58</sup> Inhoudelijke verantwoording WEB gelden 2016 Amersfoort; Uitvoering Volwassen educatie via het Taalhuis.

<sup>59</sup> Gewaarmerkte jaarrekening NVA 2016 en Subsidieregister Amersfoort, geraadpleegd via [www.amersfoort.nl/subsidies.htm](http://www.amersfoort.nl/subsidies.htm) op 11 juli 2017

	€8.000	Inzet van taalcoaches.
	€7.060	Administratieve afhandeling van de taakstelling omtrent huisvesting van statushouders. <sup>60</sup>
	€21.495	Overige.
Indebuurt033 <sup>61</sup> (2017) <sup>62</sup>	€6,55 miljoen	Voor Indebuurt033 als organisatie in 2017
	€1,25 miljoen	Om in 2017 subsidies te verstrekken aan initiatieven vanuit de wijken vanuit de subsidieregeling #InDeBuurt. Dit is ten behoeve van alle Amersfoorters, dus ook nieuwkomers. Welk deel specifiek wordt ingezet voor de integratie van nieuwkomers is niet bekend. Bekend is dat er initiatieven zijn gesubsidieerd die zich richten op nieuwkomers, zoals Stichting Ontmoetingscentrum Entree.

Tabel 4: Verdeling van middelen over de verschillende partijen, incl. besteding.

### 2.6.3 Opbouw van reserves

In het kader van dit rekenkameronderzoek is bij zowel externe partners (NVA en Bibliotheek Eemland-Taalhuis) als bij de gemeente Amersfoort navraag gedaan over eventuele opbouw van reserves uit middelen bestemd voor integratie.<sup>63</sup>

#### *Bibliotheek Eemland-Taalhuis*

In 2016 ontving Bibliotheek Eemland-Taalhuis €90.000 om via subsidies te verstrekken. De verstrekte middelen zijn volledig besteed en derhalve zijn geen reserves opgebouwd.

#### *NVA*

Onder het oude inburgeringsstelsel, dus voor 2013, heeft NVA reserves opgebouwd uit de middelen die de gemeente beschikbaar had gesteld ten behoeve van inburgering. De gemeente Amersfoort heeft destijds prestatieafspraken gemaakt met NVA om de taken in het kader van inburgering uit te voeren voor een lager bedrag per inburgeraar dan het bedrag dat de gemeente ontving van het Rijk.<sup>64</sup> NVA heeft deze prestatieafspraken behaald middels een efficiënte uitvoering van taken.

In de periode tussen 2007 en 2013 heeft NVA ook voor andere gemeenten<sup>65</sup> in de regio taken uitgevoerd omtrent inburgering. Amersfoort vertegenwoordigde tussen 2012 en 2013 rond de 90% van de door NVA ontvangen subsidies Wet inburgering.<sup>66</sup>

Tussen 2011 en 2013 heeft NVA als gevolg van de efficiënte uitvoering over de gehele uitvoering forse positieve financiële resultaten geboekt (figuur 5). Dit financiële positieve resultaat is in de algemene reserve van NVA gevloeid, die als gevolg daarvan opliep (figuur 6).

<sup>60</sup> Het gaat hier om de afhandeling van de huisvesting in het Taakstelling Volg Systeem (TVS) en het bijhouden en controleren van de aantallen die daarin als realisatiecijfers staan. De vergoeding is in 2015 en 2016 vastgesteld op basis van de afhandeling van een geschat aantal van 160 huisvestingen van statushouders. Er zijn in de praktijk meer statushouders gehuisvest, maar er heeft geen nacalculatie plaatsgevonden.

<sup>61</sup> Bron: Raadsinformatiebrief 2016-127 Voortgang Implementatie #InDeBuurt.

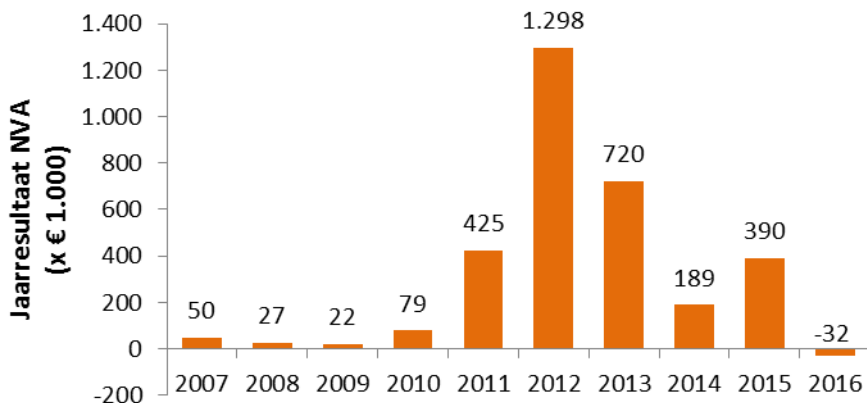
<sup>62</sup> Indebuurt033 bestaat sinds 2017.

<sup>63</sup> Bij Indebuurt033 is geen navraag gedaan over vorming van reserves omdat de subsidieregeling #Indebuurt in geringe mate is toegespitst op de doelgroep nieuwkomers en daarnaast sinds 2017 bestaat.

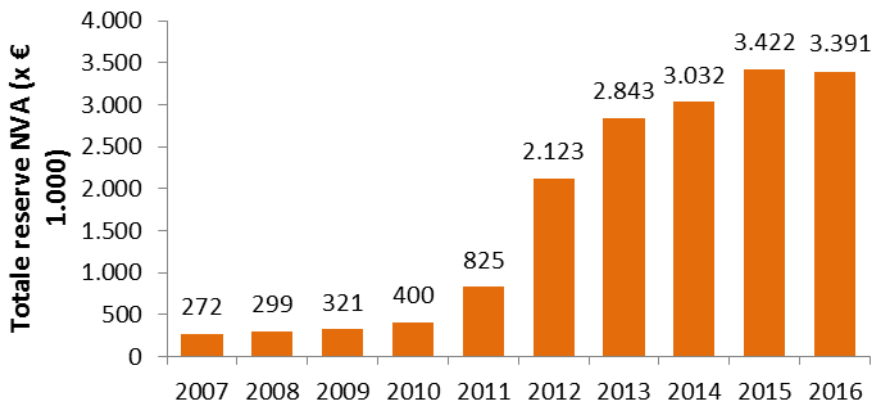
<sup>64</sup> Interview directeur NVA.

<sup>65</sup> De gemeenten Woudenberg, Leusden en Bunschoten.

<sup>66</sup> Jaarrekeningen NVA 2012 – 2013



Figuur 5. Jaarlijks financieel resultaat NVA (bron: NVA en jaarrekeningen NVA 2012 – 2016)<sup>67</sup>



Figuur 6. Ontwikkeling totale reserve NVA (bron: NVA en jaarrekeningen NVA 2012 – 2016)

De gemeente Amersfoort en NVA geven beiden aan onderling te hebben afgesproken dat de opgebouwde reserves zouden worden ingezet ten behoeve van de doelgroep. Deze afspraken zijn overigens niet formeel vastgelegd. Wel heeft de gemeente in een brief van 19 november 2014<sup>68</sup>, betreffende de analyse van de gemeente van de jaarstukken van NVA over het jaar 2013, aan NVA aangegeven “De hoogte van uw eigen vermogen is met u besproken bij de gesprekken die wij met u hebben gehad voor het prestatievoorstel voor 2014. Diverse projecten zullen dan ook in de toekomst vanuit dit eigen vermogen worden gefinancierd.”. Op dat moment stond het eigen vermogen, dat in het geval van NVA gelijk is aan de reserves, op een bedrag van 2.842.903€. Zoals zichtbaar in figuur 6 zijn de reserves nog altijd significant van omvang.

Mocht NVA ophouden te bestaan dan zal de gemeente Amersfoort samen met de andere subsidieverstrekende gemeenten beslissen waar de reserves naartoe moeten, conform de Algemene subsidieverordening van de gemeente Amersfoort.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> NVA heeft aangegeven dat het resultaat van 2015 ad 390.000 euro voornamelijk werd veroorzaakt door een wijziging in regelgeving waardoor de personele risicovoorziening van 362.000 euro moest vrijvallen.

<sup>68</sup> MO/BC/FC/4722716 betreft “S0010 verantwoording jaarrekening NVA 2013”

<sup>69</sup> Algemene subsidieverordening 2015, art.20



De gemeente Amersfoort en NVA hebben in overleg in de afgelopen jaren gekeken waar de middelen uit de reserves aan besteed kunnen worden. Men richtte zich daarbij projectmatig op extra activiteiten. Tabel 5 laat zien aan welke projecten deze reserves deels besteed zijn in de afgelopen jaren.

Jaar	Besteding	Besteed aan..
2014	€ 256.675	Projecten: Taalaanbod in thema's, Activeringstrajecten, Coaching gericht op arbeidsmarkt en werk, Culturele oriëntatietraining asielmigranten, Werktrajecten voor nuggers, Verlengde inburgering taalwerktraining, AKA-traject voor asielmigranten, Coaching vrijwilligers op de werkvloer.
2015	€ 388.000	Projecten: Afhandeling Handhaving, Taalcoaches, Taal en thema innovatie, Activeringstrajecten Adira, Overstap training voor asielmigranten, Werktrajecten voor nuggers, Taalcoaching voor Kinderen, Taalwerktraject Amfors, Projecten gericht op werk.
2016	€ 207.250	Projecten: Afhandeling trajecten oude WI, Slagkracht, Activeringstrajecten Adira, Overstap training voor asielmigranten, Werktrajecten voor nuggers, Taalcoaching voor Kinderen, Innovatie onderweg
2017	€ 250.600	Slagkracht, Taalcoaching voor Kinderen, Innovatie onderweg, Octopus (coördinator werkprojecten)
<b>2014/2017</b>	<b>€1.102.525</b>	

Tabel 5: Besteding reserves NVA in 2014, 2015, 2016 en 2017 (bron: NVA)

Opvallend gegeven is dat, ondanks de bovengenoemde bestedingen ten laste van de opgebouwde reserves, de reserves in de jaren 2014 en 2015 nog altijd verder zijn opgelopen in plaats van gedaald (zie ook figuur 6). Dit wordt door NVA verklaard vanuit het feit dat de bestedingen in 2014 en 2015 ten laste kwamen van een bestemmingsreserve 'nog te besteden WI gelden' van €573.822, die in 2011 is gevormd. In 2016 en 2017 zijn de genoemde projecten wel vanuit de algemene reserve<sup>70</sup> gefinancierd, wat verklaart dat in 2016 sprake was van een negatief resultaat en een dalende algemene reserve.

De gemeente geeft aan het niet problematisch te vinden als NVA enige reserves heeft, om eventuele organisatorische risico's op te kunnen vangen. Wel onderkent men dat de huidige stand van de reserves, € 3,4 miljoen, te hoog is in verhouding tot de totale begroting van NVA en de eventuele risico's die NVA loopt. Aangegeven wordt dat men al vanaf 2013 met NVA in gesprek is om bepaalde projectmatige activiteiten uit de opgebouwde reserves te financieren. De gemeente meent echter dat het eigen vermogen nog verder aangesproken mag worden. In de komende jaren wil men dit onderwerp dan ook nadrukkelijker op de agenda zetten en NVA verzoeken een veel hoger bedrag uit het eigen vermogen te investeren.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Algemene reserves worden gevormd door positieve resultaten aan het eigen vermogen toe te voegen. Andere soorten reserves zijn bijvoorbeeld wettelijke reserves, bestemmingsreserves en statutaire reserves. Bij NVA zijn de reserves die nu op de balans staan algemene reserves. Dat wil zeggen dat dit vrije reserves zijn.

<sup>71</sup> Interview beleidsmedewerker maatschappelijke opvang vluchtelingen en screening & matching gemeente Amersfoort.

### *Gemeente Amersfoort*

Ook bij de gemeente is voor dit rekenkameronderzoek nagevraagd of er sprake is (geweest) van reserves omtrent integratie. Het verzoek om deze informatie leerde dat in 2014 een aan integratie gerelateerd bedrag van €3,1 miljoen is vrijgevallen in de algemene middelen van de gemeente<sup>72</sup>. In o.a. de jaren 2007 tot 2013 heeft de gemeente Amersfoort jaarlijks prestatieafspraken gemaakt met NVA over de uitvoering van taken omtrent integratie. Hiervoor verstrekte de gemeente aan NVA per prestatie een bedrag dat lager was dan wat de gemeente ontving van het Rijk. Zodoende heeft de gemeente Amersfoort in deze jaren een bedrag, dat totaal optelde tot circa €3,1 miljoen, opgebouwd (na afrekening van het Rijk). Dit was grotendeels opgebouwd uit het verschil tussen het bedrag dat de gemeente ontving van het Rijk en het bedrag dat de gemeente verstrekte aan NVA. Met de jaarrekening over het jaar 2014 is deze €3,1 miljoen vrijgevallen in de algemene middelen van de gemeente<sup>73</sup>. Momenteel is geen sprake van interne reserves vanuit de taken omtrent integratie.

## 2.7 Raadsinformatie

De gemeenteraad wordt via diverse documenten geïnformeerd over het beleid en de resultaten omtrent integratie. Dit verloopt primair via raadsinformatiebrieven (RIB's) en collegeberichten. Verder is er de mogelijkheid voor een gesprek tussen wethouder en gemeenteraad tijdens een De Ronde, waarbij een wethouder en de gemeenteraad met elkaar in gesprek gaan en de wethouder toelichting kan geven.

Onderstaand wordt een overzicht geboden van de meest relevante documenten waarmee de gemeenteraad is geïnformeerd over het beleid en de resultaten omtrent integratie in de onderzoeksperiode:

- Raadsinformatiebrieven 2016-139 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017' (dd. 14/11/2016): betreft de continuering en verdere ontwikkeling van het re-integratiebeleid in 2016 ten behoeve van een inclusieve arbeidsmarkt. De generieke aanpak wordt omschreven en er wordt specifiek ingegaan op het werkproces voor de doelgroep statushouders en de rol daarbij van NVA.
- Raadsinformatiebrieven 2016-085 'Implementatie en uitvoering Wet taaleis' (dd. 29/07/2016): informeert de raad over de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de taaleis als nieuwe verplichting in de Participatiewet. Dit stelt een minimale eis aan de Nederlandse taalbeheersing van bijstandsgerechtigden, om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een dergelijke voorwaarde was al onderdeel van het gemeentelijke re-integratiebeleid.
- Raadsinformatiebrieven 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' (dd. 19/04/2016): informeert de raad over de toegenomen taakstelling voor huisvesting van statushouders, de uitdagingen bij het realiseren daarvan en de mogelijkheden om de realisatie te verbeteren.
- Raadsinformatiebrieven 2016-127 'Voortgang Implementatie #InDeBuurt' (dd. 5/12/2016): informeert de raad over de voortgang van de implementatie van

<sup>72</sup> Informatie ontvangen van financieel adviseur gemeente Amersfoort

<sup>73</sup> NB: dit is terug te lezen op pagina 153 van de jaarstukken 2014. Bij de belangrijkste meevallers wordt "Afwikkeling Wet inburgering, Oud/nieuwkomers" ad 3,1 miljoen weergegeven. Op pagina 154 van ditzelfde document wordt vervolgens in de toelichting aangegeven: "Andere grote meevallers binnen het sociaal domein deden zich voor binnen de integratie. De afwikkeling van de Wet Inburgering, het grote stedenbeleid, de oud- en nieuwkomers en het participatiefonds over de jaren 2005 tot en met 2012 hebben geleid tot een nabetaling van €3,1 miljoen."

Indebuurt033, per 1 januari 2017 de nieuwe partij verantwoordelijk voor de uitvoering van het welzijnsbeleid in Amersfoort. Er wordt niet specifiek gesproken over de bijdrage aan integratie van nieuwkomers.

- Raadsvoorstel ‘Consequenties Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom’ (dd. 15/11/2016): bevat een voorstel voor de besteding van de decentralisatie-uitkering van 1,7 miljoen die het gevolg is van het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom.
- Collegebericht aan de Raad ‘Stand van zaken taakstelling huisvesting statushouders’ (dd. 14/12/2016): informeert de raad over de stand van zaken omtrent de taakstelling van de huisvesting van statushouders.

De gemeenteraad wordt met name goed geïnformeerd over tal van zaken die met de instroom en huisvesting van asielmigranten te maken hebben. Ook zijn de gegevens met betrekking tot de inburgering voldoende om hierover een goed beeld te vormen. De informatie over participatie in trajecten en de uitstroom naar werk is niet toegespitst op de groep nieuwkomers. Daardoor is het onmogelijk om de effectiviteit van beleid voor specifieke groepen vast te stellen. Dit is begrijpelijk denkende vanuit het feit dat de gemeente geen doelgroepenbeleid voert en er ook geen digitale identificatie of managementinformatie beschikbaar is op het niveau van afzonderlijke doelgroepen (naar herkomst of migratiestatus).

## HOOFDSTUK 3 THEMA HUISVESTING

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het thema huisvesting behandeld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de beleidsdoelen, de betrokken partijen, het proces, de resultaten, de genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen en het perspectief van de doelgroep.

### 3.2 Beleidsdoelen huisvesting

Kijkend naar de drie doelgroepen waar dit onderzoek zich op richt (statushouders, nieuwkomers van voor 2013 en overige nieuwkomers) heeft de gemeente Amersfoort op het terrein van huisvesting alleen een specifieke taak voor de doelgroep statushouders. Dit komt voort uit de taakstelling voor de verplichte gemeentelijke huisvesting van statushouders. Overige nieuwkomers (met name gezinsmigranten) wonen doorgaans bij hun Nederlandse partners en nieuwkomers van voor 2013 of zijn al eerder gehuisvest.

Het college stelde zichzelf het volgende doel ten aanzien van de huisvesting van statushouders: 'Wij willen deze mensen huisvesten op een duurzame manier, waarbij er draagvlak is en blijft zodat zij goed kunnen integreren in onze samenleving.'<sup>74</sup>

Het landelijke aantal statushouders is in 2015 en 2016 substantieel toegenomen. Als gevolg hiervan nam ook de taakstelling van de gemeente Amersfoort substantieel toe. Mede vanwege structurele belemmeringen, zoals een beperkt aanbod op de sociale huurwoningmarkt, was de gemeente Amersfoort in 2015 en 2016 niet in staat om de taakstelling voor huisvesting van statushouders te realiseren.<sup>75</sup>

Met de verhoogde taakstelling huisvesting van statushouders is de druk op de toch al krappe woningmarkt de laatste jaren fors toegenomen.<sup>76</sup> Om voor al haar inwoners betaalbare huisvesting te kunnen realiseren heeft de gemeente gezocht naar tijdelijke oplossingen voor de huisvesting van statushouders. Daarnaast heeft zij een Strategie Sociale Woningbouw opgesteld. Deze strategie moet resulteren in een structurele uitbreiding van de sociale woningvoorraad (2000 extra sociale woningen tot en met 2021).<sup>77</sup> Conform het inclusieve beleid zijn deze extra woningen niet specifiek bestemd voor statushouders, maar zullen zij beschikbaar zijn voor alle inwoners van Amersfoort en dus ook voor statushouders.

### 3.3 Betrokken partijen huisvesting

In Amersfoort zijn verschillende spelers actief op het thema huisvesting van nieuwkomers. Allereerst de woningcorporaties. In Amersfoort zijn Portaal, De Alliantie en Omnia Wonen actief. De toewijzing van woningen aan statushouders is door de gemeente Amersfoort belegd bij NVA. In het kader van maatschappelijke begeleiding voert NVA namelijk ook andere taken uit die raken aan huisvesting en de integratie in de directe leefomgeving. Dit betreft begeleiding bij de bezichtiging van de woning, het tekenen van het huurcontract en het aanvragen van huurtoeslag.

De gemeente Amersfoort heeft prestatieafspraken gemaakt met de drie woningcorporaties, dit zijn afspraken over hun bijdrage aan onder andere het huisvesten

<sup>74</sup> Raadsinformatiebrief 'Taakstelling huisvesting vergunninghouders', dd. 19/4/2016, pag. 2.

<sup>75</sup> Raadsinformatiebrief 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' (dd. 19/04/2016).

<sup>76</sup> Kadernota 2017-2020, pag. 4; Meerjarenbegroting 2017-2020, pag. 3.

<sup>77</sup> Strategie Sociale Woningbouw (29 maart 2016), pag. 4.

van statushouders.<sup>78</sup> Dit wordt door het Rijk aangemoedigd als maatregel om de taakstelling voor huisvesting van statushouders te realiseren.<sup>79</sup> De gemeente heeft in algemene zin met de drie corporaties afgesproken dat de voorraad sociale huurwoningen uitgebreid wordt. Meer specifiek is afgesproken dat de woningcorporaties bereid zijn om mee te werken aan het realiseren van extra (bij voorkeur permanente) huisvesting voor statushouders. Met corporatie Portaal in het bijzonder is afgesproken dat deze corporatie een aantal statushouders huisvesten dat minimaal naar rato is van het aandeel sociale huurwoningen van Portaal in de totale voorraad sociale huurwoningen in Amersfoort. Ook is met Portaal afgesproken dat aan statushouders woonbegeleiding op maat wordt aangeboden en dat Portaal eventueel bereid is om de taakstelling van de andere corporaties over te nemen. Uit de geraadpleegde documenten is niet op te maken hoe deze specifieke afspraken met Portaal zich verhouden tot de gemaakte afspraken met de andere corporaties. Voorts heeft de gemeente met de drie woningcorporaties afspraken gemaakt over de huisvesting van zogenaamde ex-AMV'ers. Dit zijn 'alleenstaande minderjarige vreemdelingen' die net achttien jaar zijn geworden.

### 3.4 Huisvesting: het proces

Statushouders verblijven, in afwachting van reguliere huisvesting, na hun statusverlening in Nederlandse opvangcentra. Elk halfjaar maakt de minister bekend hoeveel statushouders in Nederland moeten worden gehuisvest. Dat aantal wordt, naar rato van het aantal inwoners, verdeeld over de gemeenten in Nederland middels individuele taakstellingen. De gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 verplicht hun taakstelling te realiseren.<sup>80</sup> In de jaren 2015 en 2016 bedroeg dit respectievelijk 258 en 386 statushouders.

Statushouders worden door de regievoerder van het COA<sup>81</sup> gekoppeld aan de gemeente Amersfoort. NVA werkt in opdracht van de gemeente de lijst van gekoppelde statushouders af door urgentie aan te vragen voor de statushouder die aan de beurt is. Statushouders krijgen bijzondere urgentie boven andere woningzoekenden.<sup>82</sup> Dit betekent dat wanneer een passende woning vrijkomt voor een statushouder, hij/zij met voorrang een woning toebedeeld kan krijgen via een corporatie.

NVA nodigt de statushouder uit voor een kennismakingsgesprek en reageert samen met de statushouder op het woningaanbod op Woningnet (een website waar het woningaanbod is weergegeven). Doordat NVA de statushouders helpt bij het vinden van een geschikte woning, de statushouders een hogere urgentie hebben en er rekening gehouden wordt met spreiding, heeft de werkwijze van NVA veel weg van 'directe bemiddeling'. NVA meldt aan de woningcorporatie op welke woning de statushouder gaat reageren zodat de corporatie geen groepsbezichtiging meer hoeft te organiseren voor de desbetreffende woning.<sup>83</sup> NVA koppelt dus de statushouder aan het woningaanbod.

---

<sup>78</sup> Prestatieafspraken 2017 Portaal, Hestia en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016; Prestatieafspraken 2017 Omnia Wonen, SHOW en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016; Prestatieafspraken 2017 de Alliantie, VHG en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016.

<sup>79</sup> Checklist Huisvesting van statushouders door gemeenten, VROM-Inspectie.

<sup>80</sup> *Factsheets asielzoekers en vergunninghouders. Praktische informatie voor gemeenten.* Den Haag: VNG, 2015.

<sup>81</sup> Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

<sup>82</sup> Statushouders krijgen met urgentie binnen drie maanden een huis, de reguliere urgentie die aan andere groepen Amersfoortse burgers wordt verleend is binnen zes maanden (bron: interview De Alliantie). Tot april 2016 waren gemeenten verplicht om statushouders voorrang te geven, zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/nieuws/2016/04/15/kabinet-schrapt-automatische-voorrang-statushouders-bij-toewijzing>, geraadpleegd op 8 september 2017.

<sup>83</sup> Interview de Alliantie, interview Omnia

De maatschappelijk begeleider vanuit NVA ondersteunt de statushouder vervolgens bij het regelen van praktische zaken, zoals het ondertekenen van het huurcontract, het aanvragen van een uitkering en het aanvragen van huurtoeslag. Er valt meer onder deze maatschappelijke begeleiding, zie hiervoor hoofdstuk 5 'Participatie'.<sup>84</sup> Met de sociale dienst is afgesproken dat de eerste maand huur direct betaald wordt aan de woningcorporaties en wordt ingehouden op de uitkering.<sup>85</sup>

Om concentratie te voorkomen streven NVA en de woningcorporaties zoveel mogelijk naar het gespreid huisvesten van de statushouders door de stad.<sup>86</sup> Wanneer zich situaties van overlast voordoen werken NVA, woningcorporaties en de gemeente samen om dit op te lossen. Indien er sprake is van multiproblematiek worden meerdere partijen betrokken in de analyse en aanpak (zgn. gebiedsgericht werken), waaronder de wijkteams, de wijkagent en welzijnswerk.<sup>87</sup>

De overige groepen nieuwkomers (nieuwkomers van voor 2013 en overige nieuwkomers) maken net als andere woningzoekenden in de gemeente Amersfoort gebruik van het gemeentelijke woningverdeelsysteem. Voor hen geldt geen specifieke grond voor urgentie zoals die voor statushouders geldt, behalve dan op grond van objectieve criteria die voor alle woningzoekenden gelden. Niet alle nieuwkomers zijn per definitie woningzoekend. Voor huwelijksmigranten of gezinsvormers geldt dat zij zich bij hun Nederlandse partner of familieleden vestigen.

#### *Genomen maatregelen*

Sinds de toename van de taakstelling voor huisvesting van statushouders in 2015 heeft de gemeente Amersfoort, mede naar aanleiding van een door het college van Gedeputeerde Staten (GS) ingezet interventietraject<sup>88</sup>, een aantal zowel specifieke als brede maatregelen genomen om de realisatie van de taakstelling te verbeteren:

- het transformeren van kantoren naar extra woningen voor kleine huishoudens (alleenstaanden, ouderen);<sup>89</sup>
- het maken van prestatieafspraken met de drie woningcorporaties Portaal, de Alliantie en Omnia Wonen over hun bijdrage aan het huisvesten van statushouders en het vergroten van de sociale woningvoorraad in het algemeen;<sup>90</sup>
- met de woningcorporaties Portaal, de Alliantie en Omnia Wonen is afgesproken dat zij zoeken naar woningen voor grote gezinnen, bij voorkeur vrije sectorwoningen, om de druk op de sociale huurwoningvoorraad niet te vergroten;<sup>91</sup>
- het aanstellen van een projectleider Versnelling Huisvesting door de gemeente in 2016;<sup>92</sup>
- het verkennen van de mogelijkheden om in de bestaande voorraad sociale huurwoningen oplossingen te vinden, bijvoorbeeld door de doorstroom van scheefwoners te verbeteren en door tijdelijke of onzelfstandige woonruimte (kamers in gedeelde woningen) te realiseren (met name voor de doelgroep ex-AMV'ers).<sup>93 94</sup>

<sup>84</sup> Raadsinformatiebrief 2016-139 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017' (dd. 14/11/2016).

<sup>85</sup> Interview de Alliantie.

<sup>86</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting, interview De Alliantie

<sup>87</sup> Interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders

<sup>88</sup> Raadsinformatiebrief 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' (dd. 19/04/2016).

<sup>89</sup> Interview wethouder met portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders.

<sup>90</sup> Prestatieafspraken 2017 Portaal, Hestia en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016;

Prestatieafspraken 2017 Omnia Wonen, SHOW en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016;

Prestatieafspraken 2017 de Alliantie, VHG en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016.

<sup>91</sup> Raadsinformatiebrief 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' (dd. 19/04/2016).

<sup>92</sup> Interview gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

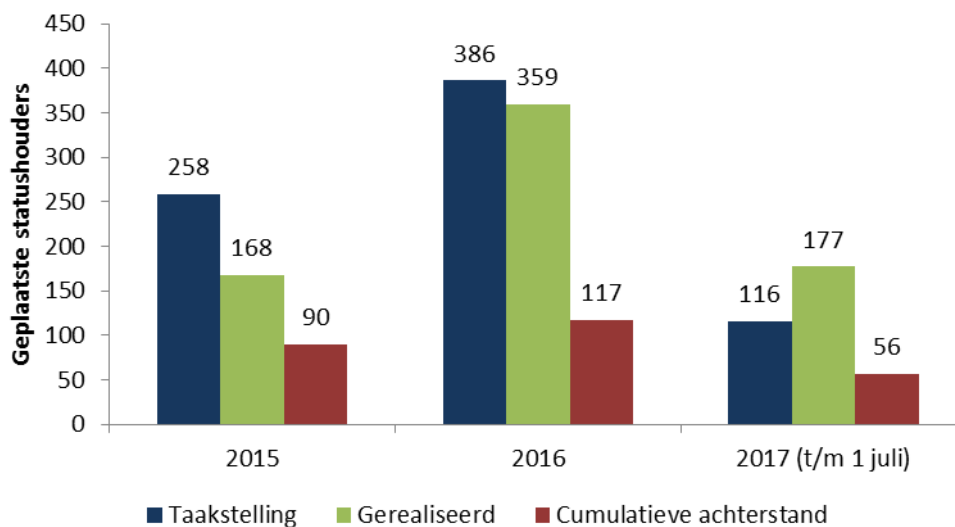
<sup>93</sup> Interview Omnia, interview De Alliantie, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

### 3.5 Resultaten huisvesting

Zoals eerder omschreven heeft de gemeente Amersfoort op het terrein van huisvesting vooral een specifieke taak voor het huisvesten van statushouders, conform de verplichte taakstelling. In deze paragraaf worden de resultaten die daarbij zijn behaald beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de realisatie van de taakstelling, de spreiding over de stad, de leefbaarheid en tot slot de situatie van enkele specifieke doelgroepen.

#### *Realisatie taakstelling*

Figuur 7 laat de ontwikkeling van de taakstelling en realisatie voor huisvesting van statushouders in de gemeente Amersfoort zien.



Figuur 7. Taakstelling en achterstanden huisvesting statushouders<sup>95</sup>

De taakstelling is met name vanaf de tweede helft van 2015 verhoogd. De gemeente heeft deze taakstelling in dat jaar niet kunnen realiseren. Om de opgelopen achterstand in de realisatie van de taakstelling (van 90 statushouders) weg te werken, heeft de gemeente in 2016 een projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders aangesteld. NVA heeft eveneens een extra medewerker (projectmedewerker huisvesting asielmigranten) aangesteld om in te kunnen lopen op de achterstand. In 2016 werd de taakstelling weer verhoogd en wederom niet behaald. Dit maakt dat de opgelopen achterstand verder opliep, tot 117 plaatsen. Als gevolg van de dalende instroom van statushouders is de taakstelling vanaf 2017 verlaagd, waardoor in de eerste helft van 2017 de achterstand deels is ingelopen. De gemeente verwacht, gezien de snelheid waarmee zij in 2017 statushouders kan huisvesten, de opgelopen achterstand eind dit jaar te hebben weggewerkt en de taakstelling voor 2017 te zullen behalen.<sup>96</sup>

Het grootste deel van de achterstand is opgelopen in 2015, toen 65 procent van de taakstelling werd behaald. Uit vergelijkend onderzoek komt naar voren dat in 2015 een ruime meerderheid (61%) van de gemeenten er niet in slaagde om de gestelde

<sup>94</sup> Raadsinformatiebrief 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' (dd. 19/04/2016).

<sup>95</sup> Brief B&W aan provincie Utrecht aangaande taakstelling statushouders, dd. 14/12/2016. Aangevuld met actuele informatie verstrekt door de betrokken beleidsambtenaren.

<sup>96</sup> Raadsinformatiebrief 2017-043.

taakstelling voor huisvesting van statushouders te realiseren<sup>97</sup>. Dit percentage was nog hoger onder de 50 grootste gemeenten, daarvan realiseerde 84% hun taakstelling niet in 2015. Het is ten opzichte van andere gemeenten, en in het bijzonder grote gemeenten, dus niet uitzonderlijk dat Amersfoort de taakstelling niet behaalde. 10% van de 50 grootste gemeenten had een realisatie van niet hoger dan 75%. De realisatie van 65% van de gemeente Amersfoort is in verhouding met andere grote gemeenten dus wel aan de lage kant. De betrokken partijen verwijzen als verklaring regelmatig naar de krappe sociale woningvoorraad in Amersfoort, niet duidelijk is in hoeverre deze uitzonderlijk krap is in vergelijking met andere gemeenten. Het feit dat Amersfoort in de eerste helft van 2017 meer heeft gerealiseerd dan de taakstelling (153%) is in lijn met de landelijke trend. Landelijk werd tot en met juni 2017 gemiddeld 146 procent van de taakstelling gerealiseerd. In de provincie Utrecht lag de realisatie met 136 procent gemiddeld iets lager.<sup>98</sup>

### *Spreiding versus concentratie*

Naast het realiseren van voldoende huisvesting voor statushouders is ook relevant in welke mate de niet-westerse migranten in Amersfoort (zowel statushouders, nieuwkomers van voor 2013 en overige nieuwkomers) gespreid wonen, tegenover de mate waarin sprake is van concentratie in bepaalde wijken. Veel gemeenten streven naar spreiding van huisvesting om de integratie te bevorderen.<sup>99</sup>

De gemeente heeft niet volledig in de hand waar in de stad nieuwkomers wonen. Zo worden nieuwkomers van voor 2013 (voor zover ze gebruikmaken van sociale huurwoningen) verdeeld volgens het reguliere woningverdeelsysteem en nemen huwelijksmigranten doorgaans intrek bij hun partner. NVA en de woningcorporaties zetten zoveel mogelijk in op het gespreid huisvesten van de statushouders over de wijken van de stad. Deze inzet wordt door de gesprekspartners herkend.<sup>100</sup> In de praktijk is dit echter niet altijd mogelijk omdat sociale huurwoningen niet gelijk verdeeld zijn over de stad.<sup>101</sup> Hierdoor treedt volgens meerdere geïnterviewden in de praktijk wel enige concentratie van statushouders in bepaalde wijken op.<sup>102</sup> Dit wordt ook door de nieuwkomers zelf aangegeven als knelpunt (zie hierover paragraaf 3.7). Bij het technisch wederhoor voor dit rekenkameronderzoek heeft de gemeentelijke organisatie overigens nog toegevoegd dat “de gemeente nog geen rol heeft in de inzet op spreiding en dat momenteel wordt nagedacht over een nieuw woningverdeelsysteem waarbij de spreiding beter gestuurd kan worden”.

Figuur 8 laat zien welk percentage van de inwoners van diverse wijken in de gemeente Amersfoort bestaat uit niet-westerse migranten. In deze figuur is te zien dat sprake is van relatief hoge concentraties (boven de 30% niet-westerse migranten) in een aantal wijken in de gemeente Amersfoort. Dit betreft onder andere (delen van) Liendert, De Kruiskamp, Rustenburg, Schuilenburg, De Koppel, Randenbroek en Dorrestein.

---

<sup>97</sup> Mulder, R. (2016). Huisvesting van vergunninghouders. Succesfactoren en knelpunten bij het realiseren van de gemeentelijke taakstelling. Masterscriptie UU.

<sup>98</sup> Opnieuw Thuis (2017). Kerncijfers huisvesting vergunninghouders per 1 juli 2017

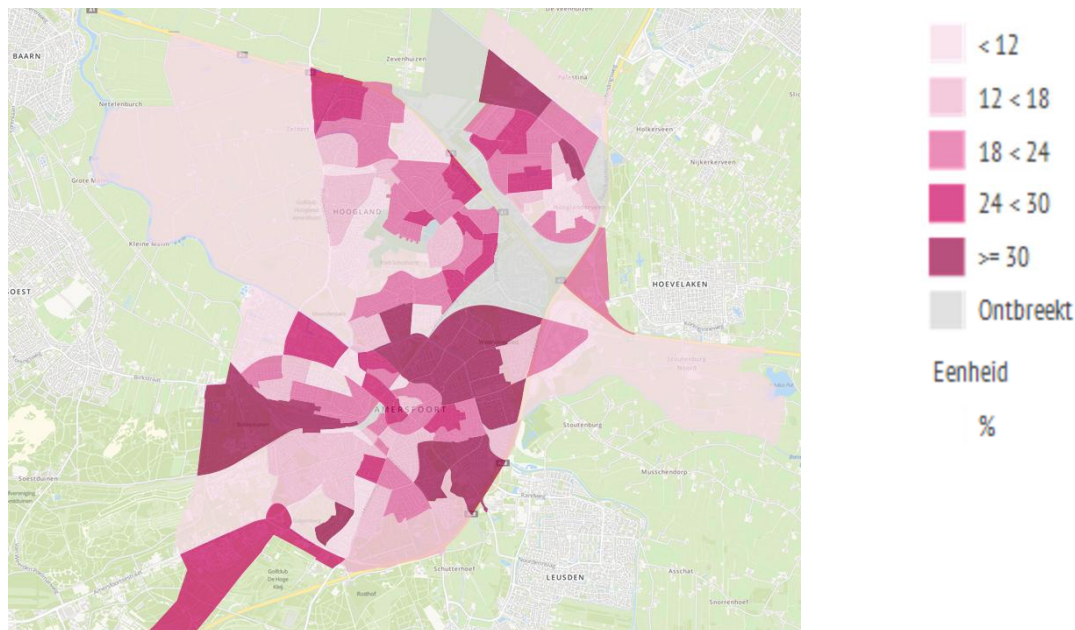
<sup>99</sup> Smits van Waesberghe & Razenberg, 2016

<sup>100</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview NVA maatschappelijke begeleiding en huisvesting, interview Omnia, interview De Alliantie.

<sup>101</sup> Interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders, interview De Alliantie.

<sup>102</sup> Groepsgesprek statushouders SIPI, gesprek vrijwilligers, interview Omnia, interview De Alliantie, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders.





Figuur 8. Percentage niet-westerse migranten per wijk in Amersfoort ([www.buurtintegratie.nl](http://www.buurtintegratie.nl)).

### *Leefbaarheid en overlast*

Relevant om te noemen is dat de gemeente Amersfoort, ondanks de concentratie van niet-westerse migranten in bepaalde wijken, geen problematische wijken kent. De leefbaarheid van de verschillende wijken in Amersfoort, zoals gemeten op basis van de 'Leefbaarometer'<sup>103</sup>, is gemiddeld gezien goed. De laagste score die in Amersfoort voorkomt is een score 'zwak' (de 4<sup>e</sup> score op een schaal van 1 tot 9)<sup>104</sup>, wat aangeeft dat de problematiek in termen van leefbaarheid zeer betrekkelijk is. Nieuwkomers waarderen hun woonomgeving doorgaans als goed (zie paragraaf 3.7).

Wel geven meerdere geïnterviewden aan dat deze concentratie van statushouders in bepaalde wijken kan leiden tot overlast. Met name vluchtelingen uit Eritrea en Somalië hebben vanwege culturele verschillen andere gebruiken omtrent hun woning.<sup>105</sup> De bestaande wijkbewoners kunnen hiervan hinder ondervinden en vanwege de taalbarrière is het moeilijk voor hen om deze problemen zelf in de wijk op te lossen. De woningcorporaties en NVA zetten zich in om dit soort problemen te voorkomen en waar nodig op te lossen. Zij doen dit door met de wijkbewoners en de nieuwkomers in gesprek te gaan.<sup>106</sup> Ook wordt vanuit het project Vitale Wijken, gefinancierd door woningcorporatie De Alliantie en uitgevoerd door professionals en vrijwilligers, gewerkt aan een prettig en veilig leefklimaat in de wijken door interactie met en tussen buurtbewoners.<sup>107</sup>

### *Huisvesting van ex-AMV'ers*

Meerdere geïnterviewden geven aan dat vooral het huisvesten van ex-AMV'ers problematisch is. Hierop zal in paragraaf 3.6 nader worden ingegaan.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Zie <https://www.leefbaarometer.nl/page/leefbaarometer>.

<sup>104</sup> [http://www.buurtintegratie.nl/dashboard/Wonen-en-Woonomgeving--dash\\_04/](http://www.buurtintegratie.nl/dashboard/Wonen-en-Woonomgeving--dash_04/).

<sup>105</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding, interview Omnia, interview De Alliantie, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders.

<sup>106</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding, interview Omnia, interview De Alliantie.

<sup>107</sup> Interview project Vitale Wijken, <https://www.buurtwijs.nl/content/de-aanpak-vitale-wijken-amersfoort-werkt>.

<sup>108</sup> Groepsgesprek met vrijwilligers, De Alliantie, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

### *Gezinsmigranten en nieuwkomers van voor 2013*

Overige nieuwkomers wonen doorgaans bij hun Nederlandse partners of familieleden en nieuwkomers van voor 2013 zijn al eerder gehuisvest. Wel geldt dat de verhoogde taakstelling voor huisvesting van statushouders ervoor heeft gezorgd dat de druk op de (al krappe) voorraad van sociale huurwoningen verder is gestegen. Hierdoor hebben gezinsmigranten en nieuwkomers van voor 2013, evenals de andere inwoners van de gemeente Amersfoort, te maken gehad met langere wachttijden voor een sociale huurwoning.<sup>109</sup>

## 3.6 Genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen huisvesting

Op basis van gesprekken met de betrokken partijen komt een aantal knelpunten en oplossingen met betrekking tot het gevoerde huisvestingsbeleid naar voren. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op de voorraad huurwoningen, de positie van ex-AMV'ers, patronen van overlast en de praktijk van woningtoewijzing aan statushouders.

### *Onvoldoende beschikbare sociale huurwoningen*

Zowel de gemeente Amersfoort als de woningcorporaties signaleren dat de gemeente een tekort heeft aan sociale huisvesting en betaalbare woningen. Dit beperkt de mogelijkheden om grote aantallen statushouders te huisvesten.<sup>110</sup> Bovendien zorgt de instroom van statushouders voor langere wachttijden voor andere woningzoekenden in de gemeente Amersfoort.<sup>111</sup> In algemene zin is de gemeente Amersfoort bezig de woningvoorraad te vergroten.<sup>112</sup> Aangegeven wordt dat dit echter niet van vandaag op morgen is gerealiseerd.

### *Specifieke problemen voor ex-AMV'ers*

Een specifieke risicogroep zijn de ex-AMV'ers (alleenstaande minderjarige vluchtelingen). Zij zijn moeilijk te huisvesten, onder meer omdat ze kleinschalige huisvesting nodig hebben (bijvoorbeeld studio's of eenkamerwoningen).<sup>113</sup> In de gemeente zijn er echter weinig geschikte woningen voor deze jongeren beschikbaar.<sup>114</sup> De gemeente en de woningcorporaties zijn wel bezig nieuwe woonruimte te creëren voor deze doelgroep. Dit kan door huizen te verhuren aan een zorgpartij die de inwonende jongeren begeleidt of door individuele huurcontracten aan te gaan met de verschillende bewoners van één huis.<sup>115</sup> In het verlengde hiervan benadrukken verschillende respondenten dat deze doelgroep meer begeleiding behoeft.<sup>116</sup> De gemeente geeft aan hen extra begeleiding te bieden vanuit de decentralisatie-uitkering Verhoogde asielinstream die door het Rijk verstrekt is.<sup>117</sup> In de praktijk heeft de verantwoordelijke partij, NVA, echter onvoldoende tijd om deze jongeren goed te kunnen begeleiden.<sup>118</sup>

### *Patronen van overlast*

Hoewel de ruimtelijke concentratie van nieuwkomers in Amersfoort lang niet zo groot is als in de grote steden<sup>119</sup> wordt door meerdere respondenten aangegeven dat zich in de wijken met relatief veel nieuwkomers specifieke problemen kunnen voordoen.

<sup>109</sup> Interview De Alliantie, groepsgesprek nieuwkomers VKC.

<sup>110</sup> Interview Omnia, interview De Alliantie, RIB 2016-040, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>111</sup> Interview De Alliantie.

<sup>112</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>113</sup> Interview De Alliantie.

<sup>114</sup> Groepsgesprek met vrijwilligers, De Alliantie, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>115</sup> Interview De Alliantie, interview gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>116</sup> Interview NVA maatschappelijke begeleiding en huisvesting, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>117</sup> Interview gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>118</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting.

<sup>119</sup> Interview Omnia wonen, groepsgesprek vrijwilligers, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

Interculturele verschillen leiden meer dan eens tot vormen van overlast en tot irritatie onder de oorspronkelijke bewoners. Met name Eritreeërs hebben andere culturele gewoonten op het gebied van wonen, die voor wrijving kunnen zorgen.<sup>120</sup> Zoals eerder omschreven wordt vanuit het project Vitale Wijken gewerkt aan een prettig en veilig leefklimaat in de wijk door te investeren in interactie met en tussen buurtbewoners.<sup>121</sup> Deze organisatie geeft echter aan dat de rol van de gemeente op dit punt onvoldoende is.

#### *Toewijzing van woningen niet altijd naar tevredenheid*

De huidige werkwijze ten aanzien van de toewijzing van woningen aan statushouders wordt omschreven als ‘directe bemiddeling’. Volgens deze werkwijze meldt NVA van tevoren op welke woning deze organisatie samen met de statushouder gaat reageren. Voor de betreffende woningcorporatie is dit het signaal om geen groepsbezichtiging meer voor andere geïnteresseerden te organiseren.<sup>122</sup> Enkele respondenten geven aan dat de toewijzing van woningen aan statushouders in sommige gevallen niet goed aansluit op hun wensen en behoeften. Zo kan het tegelijkertijd voorkomen dat een alleenstaande statushouder in een huis met meerdere slaapkamers wordt gehuisvest en dat een volledig gezin een tweekamerappartement krijgt toegewezen. Dit wordt ook door statushouders zelf aangegeven (zie paragraaf 3.7). Aangegeven wordt dat de toewijzingsprocedure door NVA verbeterd kan worden door meer rekening te houden met de wensen en mogelijkheden van de statushouders zelf. Dit komt ten goede aan het realiseren van passende huisvesting van statushouders.<sup>123</sup>

### 3.7 Perspectief doelgroep m.b.t. huisvesting

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn drie groeps gesprekken gevoerd over het gemeentelijke integratiebeleid met nieuwkomers uit Amersfoort. Dit betroffen zowel nieuwkomers van voor 2013, statushouders en overige nieuwkomers. De perspectieven van de doelgroep zijn reeds eerder in dit hoofdstuk kort benoemd. Onderstaand wordt hun perspectief uitgebreider omschreven.

#### *Kwaliteit van huisvesting statushouders*

Er zijn gemengde ervaringen met de kwaliteit van de huisvesting. Een deel van de statushouders is tevreden over hun huis. Zij geven aan dat de huizen van goede kwaliteit zijn. Anderen ervaren wel problemen met de huisvesting, met name dat de huizen qua oppervlak niet altijd aansluiten bij degenen die gehuisvest worden. Zo krijgen alleenstaanden soms een huis met meerdere slaapkamers, terwijl gezinnen soms één slaapkamer moeten delen<sup>124</sup>.

*“Mijn huis past niet met mij en kinderen. Het is een heel klein huis, geschikt voor één iemand.”*

Van de overige nieuwkomers en de nieuwkomers van voor 2013 wijzen enkelen erop dat zij vaak te maken hebben met lange wachttijden voor een sociale huurwoning. Wanneer

<sup>120</sup> Interview De Alliantie, interview Omnia, interview NVA Maatschappelijke begeleiding, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders.

<sup>121</sup> Interview project Vitale Wijken, zie ook <https://www.buurtwijs.nl/content/de-aanpak-vitale-wijken-amersfoort-werkt>.

<sup>122</sup> Interview de Alliantie, interview Omnia.

<sup>123</sup> Interview project Vitale Wijken, groepsinterview statushouders NVA.

<sup>124</sup> NVA heeft bij het technisch wederhoor op dit rapport aangegeven dat zij zich gezien de woningvoorraad in Amersfoort iets voor kunnen stellen bij de feedback op het oppervlak van de woonruimte. Zij geven aan dat 1-2persoonshuishoudens worden gehuisvest in appartementen en 4-5persoonshuishoudens ook. Bij 4-5persoonshuishoudens moeten kinderen volgens NVA vaak een slaapkamer delen, pas vanaf 6 personen komt een gezin in aanmerking voor een eengezinswoning. Bij het zoeken naar een woning probeert NVA, zo geeft NVA aan, zoveel mogelijk rekening te houden met de gezinssamenstelling.

hun huis niet voldoet, bijvoorbeeld omdat het te klein is, duurt het lang voordat ze een ander huis kunnen krijgen. Een deel heeft zelfstandig een huis gevonden (private sector) of is in de bestaande woning van hun partner ingetrokken.

#### *Toewijzing woningen*

De meeste nieuwkomers kregen een huis toegewezen door NVA en hadden geen keuze in het wel of niet aanvaarden van het aangeboden huis. Men vindt dit vervelend en zou liever wel keuze hebben, ook omdat de aangeboden huisvesting niet altijd past bij de omvang van het gezin. Overigens wordt opgemerkt dat sommige nieuwkomers wel en anderen geen keuze hebben. Men vindt dit jammer.

*“Bij sommige klanten zeggen ze: wil je dit huis, of dit huis? Maar waarom zeggen ze dat tegen sommigen wel en tegen anderen niet? Dit is niet eerlijk.”*

#### *Spreiding versus concentratie*

Meerdere nieuwkomers wonen in een wijk met veel andere nieuwkomers. Zij zouden liever wonen in een wijk met vooral Nederlanders omdat dit hun integratie (en die van hun kinderen) bevordert. Niet alle statushouders herkennen zich hierin, een deel geeft aan te wonen in een wijk met vooral Nederlanders.

*“In een gemengde wijk kan mijn kind met Nederlandse kinderen spelen, in plaats van met Arabisch sprekende kinderen. Dan kan ze ook beter meekomen op school. De leraar van mijn dochter heeft namelijk gezegd dat ze slim is en potentie heeft. Contact met Nederlanders is heel belangrijk voor haar ontwikkeling, omdat alleen taalles niet voldoende is om echt Nederlands te leren.”*

#### *Woonplezier en contact met burens*

De meeste nieuwkomers vinden Amersfoort een prettige plek om te wonen. Wat betreft het contact met de burens is het beeld wisselend. Met name onder de geïnterviewde statushouders is er regelmatig contact met de burens, regelmatig helpen de burens de statushouders daarbij met praktische zaken. Onder de overige nieuwkomers en de nieuwkomers van voor 2013 is er minder contact met de burens, al is hier soms wel behoefte aan. In brede zin vindt men contact met Nederlanders in de wijk belangrijk voor het leren van de taal en het opbouwen van een netwerk.

*“Ik heb een buurvrouw die me helpt met taalproblemen, zoals het lezen van de post.”*

*“Ik heb geen contact met de burens, maar zou dat wel willen.”*

#### *Verbetermogelijkheden*

Als verbetermogelijkheden voor de huisvesting benoemen de nieuwkomers het volgende:

- woonruimte die beter aansluit op de behoefte van de gehuisveste (gezin of alleenstaande);
- wonen in wijken met meer Nederlanders. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden op contact met andere bevolkingsgroepen dan de nieuwkomers zelf.

## HOOFDSTUK 4 THEMA TAALONDERWIJS

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het thema taalonderwijs. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de beleidsdoelen, de betrokken partijen, het proces, de resultaten en de door betrokkenen genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen. Tot slot wordt het perspectief van de doelgroep weergegeven.

Taalonderwijs aan de drie typen nieuwkomers komt voort uit verschillende wettelijke kaders en kent sterk verschillende procedures. Dit is hieronder uiteengezet in tabel 6.

Typen nieuwkomers	Relevante wetgeving	Inburgeringsplicht	Procedure: de praktijk in Amersfoort
Nieuwkomers van voor 2013	Oude Wet inburgering van 2007	Reeds ingeburgerd onder de oude wet	Inkoop door de gemeente
		Mogelijkheid om aan een voortgezet traject (VIB) deel te nemen	NVA
Nieuwkomers van na 2013: statushouders	Nieuwe Wet inburgering van 2013	Inburgeringsplichtig	Inkoop inburgeraars bij taalaanbieders
Nieuwkomers van na 2013: overige nieuwkomers	Nieuwe Wet inburgering van 2013	Inburgeringsplichtig	Zelfstandige voorbereiding op het examen (een beperkte groep meldt zich bij een taalschool)
		Niet-inburgeringsplichtig	Aanbod (informele) taalvoorzieningen gefinancierd vanuit WEB-middelen

Tabel 6. Inburgeringsplicht voor verschillende typen nieuwkomers

Voor dit rekenkameronderzoek is het van belang om te beseffen dat veruit de meeste nieuwkomers onder de inburgeringsplicht vallen. De wet inburgering maakt slechts voor een beperkt aantal categorieën een uitzondering,<sup>125</sup> Het taalonderwijs aan nieuwkomers vindt dan ook grotendeels plaats in het kader van de inburgeringsplicht. Slechts een beperkte groep van niet-inburgeringsplichtigen is aangewezen op andere taalvoorzieningen, voornamelijk gefinancierd uit de Wet educatie beroepsonderwijs.

Onder de huidige wetgeving kopen inburgeringsplichtigen hun cursus zelf in, zij kiezen zelf welke cursus ze gaan volgen, mits de gekozen taalschool voldoet aan het keurmerk Blik op Werk. Hiervoor kunnen ze in Amersfoort kiezen uit meerdere taalaanbieders, waaronder NVA, SIPI en Krachtstroom. NVA biedt voor de groep van statushouders naast taalonderwijs ook trajectbegeleiding richting participatie, zoals nader wordt

<sup>125</sup> In de Wet inburgering Artikel 5 (lid 1 en 2) staat het volledige overzicht niet- inburgeringsplichtigen. Relevant in dit verband zijn degenen die nog leerplichtig zijn of al de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, zij die ten minste 8 jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en degenen die afkomstig zijn uit een lidstaat van de EU.

omschreven in hoofdstuk 5. Momenteel volgt ongeveer tachtig procent van de statushouders een cursus bij NVA. Van de overige nieuwkomers van na 2013 is het onderscheid van belang of zij wel of niet inburgeringsplichtig zijn. Voor de inburgeringsplichtigen geldt dat zij zelf mogen bepalen hoe zij zich op het inburgeringsexamen voorbereiden. Dit kan zelfstandig of via aanmelding bij een van de taalscholen. De praktijk leert echter dat dit laatste niet op grote schaal gebeurt.

Tot slot zijn er de niet-inburgeringsplichtigen. Met steun van de gemeente bieden verschillende instellingen in Amersfoort (informeel) taalonderwijs aan. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het aanbod van Bibliotheek Eemland-Taalhuis, Humanitas en Gilde-Samenspraak. Van deze voorzieningen kan overigens ook de groep inburgeringsplichtige nieuwkomers gebruik maken als aanvulling op de formele taal cursus in het kader van de inburgering.

## 4.2 Beleidsdoelen taalonderwijs

Nieuwkomers die zich duurzaam willen vestigen in Nederland zijn sinds de invoering van de herziene Wet inburgering (Wi) in 2013 zelf verantwoordelijk voor de inburgering. De gemeenten spelen sinds 2013 volgens de wet dus geen rol meer in de uitvoering van het inburgeringsbeleid.

De gemeente Amersfoort vindt het belangrijk dat alle inwoners kunnen participeren in werk en maatschappij en daarbij niet belemmerd worden door een achterstand in taal.<sup>126</sup> Daarom zet de gemeente actief in op het vergroten van de taalvaardigheid van volwassenen die vanwege anderstaligheid of laaggeletterdheid onvoldoende kunnen meedoen.

Nieuwkomers zijn, met de invoering van de herziene Wet inburgering (Wi) op 1 januari 2013, weliswaar zelf verantwoordelijk voor hun eigen inburgering, maar toch kiest Amersfoort ervoor (deels) regie te blijven voeren op de inburgering van nieuwkomers. Dit heeft de gemeente gedaan door NVA te positioneren als centrale partij in het begeleiden van nieuwkomers en hen daarin ook informatie en advies te laten bieden over taalonderwijs en inburgering.

## 4.3 Betrokken partijen taalonderwijs

NVA voert in opdracht van de gemeente diverse taken uit op het terrein van inburgering, waaronder een informatie- en adviesfunctie in het kader van de Wet inburgering.

Ten aanzien van het formele taalonderwijs zijn er diverse taalscholen actief in Amersfoort, waaronder NVA, SIPI en Krachtstroom. Hierbij is belangrijk te vermelden dat inburgeringsplichtige nieuwkomers zelf kiezen bij wie ze hun (formele) taalonderwijs inkopen. Naast formele taalaanbieders zijn er ook diverse organisaties actief die informeel taalonderwijs aanbieden aan nieuwkomers als aanvulling op het formele taalonderwijs. Deze organisaties werken met vrijwilligers die bijvoorbeeld taalmaatje zijn en bieden ook andere vormen van informeel taalonderwijs aan. De belangrijkste organisaties waarbij deze vrijwilligers veelal zijn aangesloten zijn: het Gilde-Samenspraak, Humanitas Eemland, Ontmoetingscentrum Entree, De Bergkerk en de Bibliotheek Eemland-Taalhuis.

---

<sup>126</sup> Subsidieregeling volwasseneducatie.

## 4.4 Taalonderwijs: het proces

### 4.4.1 Landelijk proces inburgering

Nieuwkomers die zich duurzaam willen vestigen in Nederland zijn sinds de invoering van de herziene Wet inburgering (Wi) in 2013 zelf verantwoordelijk voor de inburgering. Ze hebben de resultaatverplichting om binnen drie jaar te voldoen aan de inburgeringseisen, zijnde het leren van de Nederlandse taal (minimaal A2 niveau), het met succes afleggen van een examen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en een module 'Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt'. Als inburgeringsplichtigen niet genoeg geld hebben om een cursus en het examen te betalen dan kunnen ze geld lenen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Inburgeringsplichtige nieuwkomers worden door DUO geïnformeerd over de inburgeringsplicht. Daarnaast is DUO verantwoordelijk voor de examenfaciliteiten en ook de leningen worden aangevraagd en verstrekt via DUO. Aan het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht zijn financiële en verblijfsrechtelijke sancties verbonden. Dit betreffen respectievelijk een bestuurlijke boete van maximaal €1.250 en gevolgen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, voortgezet verblijf en naturalisatie. Personen die voor 1 januari 2013 al naar Nederland kwamen zijn inburgeringsplichtig onder de oude Wet inburgering.<sup>127</sup>

### 4.4.2 Proces gemeente Amersfoort

NVA biedt in opdracht van de gemeente een geïntegreerde begeleiding voor nieuwkomers onder één dak, zodat zij zich zo snel mogelijk thuis voelen en deelnemen in de samenleving. NVA voert verschillende taken uit, waaronder een informatie- en adviesfunctie in het kader van de Wet inburgering en het verzorgen van een training in het kader van het participatieverklaringstraject.

Het principe van eigen verantwoordelijkheid uit de herziene Wet inburgering geldt ook voor de nieuwkomers in Amersfoort. Wel is het zo dat NVA veruit de meeste nieuwkomers informeert en adviseert bij hun inburgering. Dit gebeurt in de praktijk vooral voor de uitkeringsgerechtigde statushouders. Deze nieuwkomers worden vanuit team Arbeidsintegratie van de gemeente doorgeleid naar NVA. Tijdens een informatiegesprek bij NVA wordt de statushouder geïnformeerd over de Wet inburgering, rechten en plichten, hoe de lening bij DUO kan worden aangevraagd en welke taalaanbieders een aanbod hebben in Amersfoort en omstreken. Daarnaast voert NVA een breed intakegesprek waarbij wordt ingegaan op de achtergrond (herkomst, opleidingen, werkervaring, periode in Nederland etc.). Ook worden toetsen afgenomen om het taalniveau en de leerbaarheid te bepalen. Al deze informatie wordt verzameld om de klant te kunnen adviseren over welke inburgeringsaanbieder de meest passende cursus biedt.<sup>128</sup> Zowel NVA als een aantal andere partijen in Amersfoort bieden taalcursussen aan. De klant kiest uiteindelijk zelf welke cursus men gaat volgen.

Inburgering vindt bij NVA tegelijk plaats met zowel trajectbegeleiding – waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de mogelijkheden op maatschappelijke participatie – als de maatschappelijke begeleiding. Er is daarmee sprake van een taalaanbod waarbij tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in de mogelijkheden op maatschappelijke participatie.

Voor de overige nieuwkomers van na 2013 is er sprake van een minder grote betrokkenheid vanuit de gemeente. Deze nieuwkomers worden op vrijwillige basis

<sup>127</sup> Klaver, J., Odé, A., Smit, W., Witkamp, B. (2016). Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid. Amsterdam: Regioplan.

<sup>128</sup> Raadsinformatiebrief 2016-139 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017' (d.d. 14/11/2016).

uitgenodigd om zich te melden bij NVA. In de praktijk gebeurt dit slechts op beperkte schaal. De inburgering is voor deze groep een overwegend individuele aangelegenheid. Zij bepalen zelf hoe zij zich op het inburgeringsexamen wensen voor te bereiden.

De groep van nieuwkomers die zich reeds voor 2013 in Amersfoort heeft gevestigd is voor het overgrote deels reeds ingeburgerd onder het oude stelsel. Voor een kleine groep geldt dat zij momenteel nog participeren in een voortgezet inburgeringstraject, aangeboden door NVA. Deze voorziening zal echter op korte termijn worden afgebouwd.

## 4.5 Resultaten taalonderwijs

De grootste aanbieder van taalonderwijs in Amersfoort is NVA. Naar schatting 80 procent van de nieuwkomers volgt taalonderwijs bij de NVA taalschool. Daarnaast zijn er nog enkele andere taalaanbieders, zoals SIPI en Krachtstroom. Omdat deze aanbieders relatief lage aantallen cursisten hebben<sup>129</sup>, lenen de aldaar behaalde resultaten zich niet voor nadere analyse.

### *Niveau inburgeringsexamen*

Inburgeraars kunnen op verschillende niveaus examens doen:

- Het inburgeringsexamen (taalniveau A2);
- Het staatsexamen NT2 Programma I (taalniveau B1); geeft toegang tot mbo
- Het staatsexamen NT2 Programma II (taalniveau B2); geeft toegang tot hbo/wo

Nieuwkomers die (functioneel) analfabeet zijn kunnen voorafgaand aan het volgen van een taal cursus een periode besteden aan alfabetisering. Voor hen geldt een verlengde inburgeringstermijn (5 jaar).

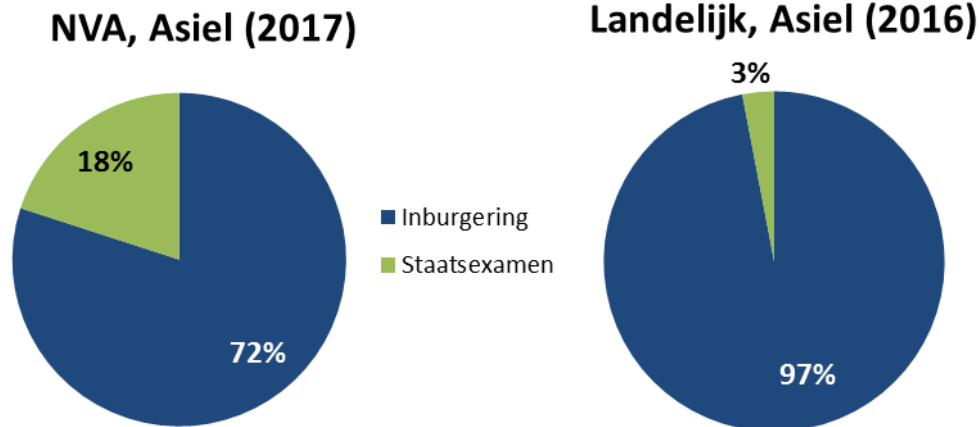
Het niveau A2 is het minimale vereiste niveau om het inburgeringsexamen af te kunnen leggen. Landelijk legt het overgrote deel van de inburgeraars het examen dan ook op dit niveau af. Om in te stromen in het beroepsonderwijs is het echter noodzakelijk om op een hoger niveau (B1 of B2) in te burgeren. Met de invoering van de herziene Wet inburgering in 2013 is het landelijke aandeel van de inburgeraars dat op een hoger niveau (B1 of B2) examen doet sterk gedaald, van ruim twintig procent in 2012 naar twee procent in de eerste helft van 2013.<sup>130</sup>

In figuur 9 is het percentage onder statushouders dat op een hoger niveau (B1 of B2) examen deed weergegeven voor NVA en landelijk. Binnen de gemeente Amersfoort is het beeld derhalve positiever, want van de cursisten bij NVA deed namelijk achttien procent examen op een hoger niveau.

<sup>129</sup> Navraag bij taalschool SIPI leert dat daar tussen 2013 en juli 2017 in totaal vijf cursisten examens hebben afgelegd voor één of meerdere onderdelen. Gegevens over het aantal cursisten bij Krachtstroom zijn op dit moment niet bekend.

<sup>130</sup> Algemene Rekenkamer (2017), Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 p.51.





Figuur 9. Niveaus waarop statushouders het inburgeringsexamen behalen, in Amersfoort via NVA en landelijk (bron: NVA en Algemene Rekenkamer, 2017).

#### *Slagingspercentages inburgeringsexamen*

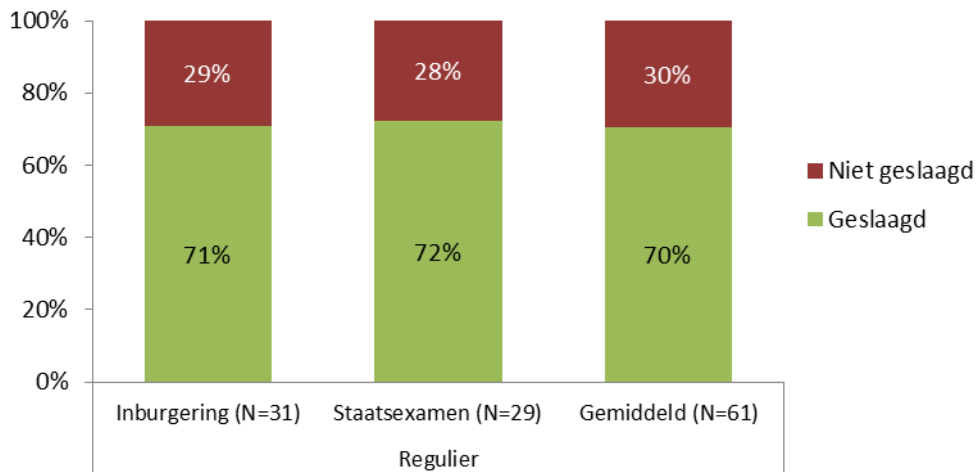
Van alle cursisten die sinds 1 januari 2013 taallessen hebben gevolgd bij NVA slaagde 50 procent voor het inburgeringsexamen. Uit het landelijke onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat gemiddeld 33 procent van de inburgeringsplichtigen binnen drie jaar slaagt voor de inburgering.<sup>131</sup> NVA scoort in vergelijking met het landelijke beeld dus gunstig. Een kanttekening hierbij is dat in het percentage van de Algemene Rekenkamer ook de mensen zijn meegenomen die geen examen hebben afgelegd (bijvoorbeeld omdat ze verlenging hebben gekregen), wat het gemiddelde slagingspercentage omlaag trekt.

Figuur 10 laat de slagingspercentages bij NVA zien voor reguliere cursisten die tussen januari 2013 en juni 2017 examen hebben gedaan. Figuur 11 laat hetzelfde zien voor statushouders. Onder de reguliere cursisten<sup>132</sup> slaagde gemiddeld 70 procent. De percentages verschillen weinig tussen de verschillende categorieën. Voor de statushouders zijn de percentages gemiddeld gezien beduidend lager. Gemiddeld slaagde daarvan rond de 41 procent. Het slagingspercentage is het laagst voor alfabetisering (21%) en het hoogst onder degenen die een inburgeringsexamen hebben gedaan (49%). Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat onder statushouders gemiddeld 30 procent binnen de gestelde termijn slaagt voor inburgering.<sup>133</sup> Het percentage van 41 procent bij NVA ligt hier dus ruim boven.

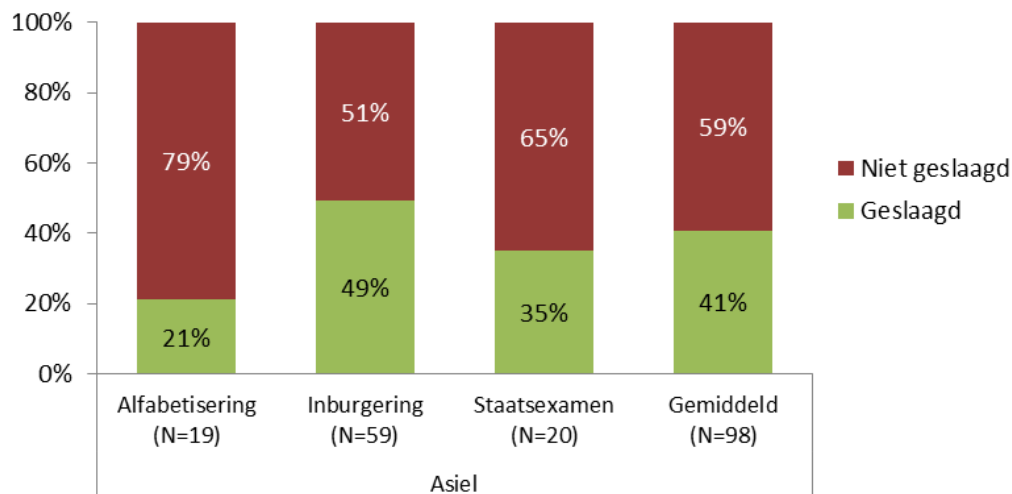
<sup>131</sup> Algemene Rekenkamer (2017). Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013, p.38.

<sup>132</sup> Reguliere cursisten zijn alle inburgeringsplichtigen die niet op basis van een asielpprocedure naar Nederland zijn gekomen. Dit kunnen bijvoorbeeld gezinsmigranten of arbeidsmigranten zijn.

<sup>133</sup> Algemene Rekenkamer (2017). Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013, p.28.



Figuur 10. Slagingspercentages van reguliere cursisten van NVA woonachtig in Amersfoort, tussen januari 2013 en juni 2017 (bron: NVA).<sup>134</sup>



Figuur 11. Slagingspercentages van statushouders die cursist zijn bij NVA woonachtig in Amersfoort, tussen januari 2013 en juni 2017 (bron: NVA).

## 4.6 Genoemde knelpunten en verbetervoorstellen taalonderwijs

Op basis van gesprekken met de betrokken partijen komt een aantal knelpunten en oplossingen naar voren met betrekking tot het gevoerde taal- en inburgeringsbeleid. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op de wijze waarop de inburgering is georganiseerd, het taalniveau van grote groepen nieuwkomers, het belang van een gelijk speelveld voor de taalaanbieders in Amersfoort, de inzet op informele taalondersteuning, de kennis over de problematiek van sommige nieuwkomers en het bestaan van specifieke risicogroepen. De genoemde knelpunten en mogelijke oplossingen worden achtereenvolgens besproken.

<sup>134</sup> Slechts één nieuwkomer volgde een cursus alfabetisering bij NVA. Die uitkomst leent zich daarom niet voor nadere interpretatie en is daarom niet opgenomen in de grafiek.

### *Beperkte gemeentelijke regie over de inburgering*

Meerdere gesprekspartners signaleren knelpunten als gevolg van het landelijke inburgeringsbeleid. Veelgenoemde problemen in dit verband zijn het gebrek aan gemeentelijke regie<sup>135</sup>, het feit dat inburgering te veel gericht is op het slagen voor het examen (in plaats van een gedegen voorbereiding op een succesvolle maatschappelijke participatie)<sup>136</sup> en het voor sommige cursisten te hoge examenniveau (in het bijzonder de nieuwkomers en statushouders met een zeer beperkte opleiding).<sup>137</sup> Ook wordt gewezen op de problematische financieringssystematiek van de inburgering waardoor het niet mogelijk is om de inburgeringscursussen op een meer intensieve wijze aan te bieden.<sup>138</sup>

Alle respondenten onderkennen dat deze problemen buiten de invloedssfeer van de gemeente Amersfoort liggen. De rijksoverheid heeft namelijk bepaald dat gemeenten hierin nauwelijks nog een rol spelen. Inburgering is een zaak van de individuele inburgeraar die zijn cursus zelf moet financieren en zelf op zoek moet gaan naar een geschikte aanbieder. Gegeven deze beperkingen waarderen veel respondenten het feit dat de gemeente Amersfoort, tegen de 'geest' van het landelijke beleid in, altijd een actieve rol ten aanzien van de inburgering is blijven spelen.<sup>139</sup> Deze rol vertaalt zich in de samenwerking met NVA en de combinatie van taken die deze organisatie uitvoert. Deze constructie betekent niet dat inburgeraars in Amersfoort niet voor een andere taalaanbieder mogen kiezen. Ook blijven zij zelf verantwoordelijk voor de financiering. Aan de centrale uitgangspunten van het inburgeringsstelsel wordt dus niet getornd.

### *Beperkingen aan de kant van de inburgeraars*

Hoewel dit probleem natuurlijk niet alleen in Amersfoort speelt, benadrukken veel respondenten dat een aanzienlijk deel van de nieuwkomers in de gemeente met een zeer gebrekkige beheersing van het Nederlands kampt en dat het gevoerde beleid hier maar tot op zekere hoogte iets aan kan veranderen. Het succesvol inburgeren betekent immers niet dat men ook voldoende Nederlands beheerst om aan een beroepsopleiding deel te nemen of om succesvol op de arbeidsmarkt te participeren.<sup>140</sup> Daarnaast speelt een gebrekkige taalbeheersing een negatieve rol ten aanzien van zowel de sociale integratie in de buurt als de noodzakelijk informatievoorziening (over rechten, plichten, relevante dienstverlening, etc.). Alle groepen nieuwkomers hebben hiermee te maken.<sup>141</sup> Ten aanzien van sommige groepen wordt niettemin een extra somber beeld geschetst. Uit onderstaande opsomming van genoemde risicocategorieën wordt duidelijk dat deze zich voor een groot gedeelte onder de groep van statushouders scharen:

- Ex-AMV'ers; zij hebben vaak weinig netwerk en missen vaak aansluiting met de samenleving.<sup>142</sup>
- Analfabeten; voor deze groep is het nog moeilijker om de taal te leren, laat staan op een niveau dat voldoende is om deel te nemen aan het onderwijs of de arbeidsmarkt.<sup>143</sup>

<sup>135</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I, interview wethouder portefeuille diversiteit, interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>136</sup> Interview NVA Taalschool.

<sup>137</sup> Interview NVA Taalschool.

<sup>138</sup> Interview NVA Taalschool, Interview SIPI, groepsgesprek statushouders SIPI, groepsgesprek statushouders NVA.

<sup>139</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, Gilde-Samenspraakinterview NVA Taalschool, interview NVA maatschappelijke begeleiding, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>140</sup> Interview Leger des Heils, interview Indebuurt033, groepsgesprek statushouders SIPI.

<sup>141</sup> Groepsgesprek vrijwilligers.

<sup>142</sup> Interview NVA Taalschool, interview directeur NVA.

<sup>143</sup> Interview NVA Taalschool en SIPI, groepsgesprek statushouders SIPI en vrijwilligers.

- Eritreeërs en Somaliërs; veel geïnterviewden geven aan dat nieuwkomers uit Eritrea en Somalië meer moeite hebben met taalverwerving en inburgering dan bijvoorbeeld nieuwkomers uit Syrië, mede vanwege culturele verschillen en hun gemiddeld lage opleidingsniveau.<sup>144</sup>
- Nieuwkomers van voor 2013; een deel van deze groep is langere tijd inactief, heeft de taal niet geleerd en heeft weinig contact met Nederlanders zonder migratieachtergrond.<sup>145</sup>
- De (alleenstaande) ouderen; zij vinden het moeilijker om de taal te leren en leven vaak in een isolement.<sup>146</sup>
- Statushouders met trauma's; dit vormt een belemmering voor taalverwerving.<sup>147</sup>

### *Geen gelijk speelveld voor de taalaanbieders*

NVA vervult een belangrijke en centrale rol bij integratie en participatie van nieuwkomers. Naast de trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding informeert en adviseert NVA inburgeringsplichtigen over inburgering. Daarnaast biedt NVA ook taalonderwijs aan. Vanuit enkele partijen wordt aangegeven dat de centrale en meervoudige rol van NVA ook een belemmering kan vormen. Alle statushouders en inburgeringsplichtigen met een uitkering worden namelijk direct naar NVA doorgeleid. Eenmaal daar worden ze geïnformeerd over de mogelijkheden om in te burgeren. Tegelijkertijd biedt NVA ook zelf taalcursussen aan, in de praktijk betekent dit dat de inburgeraar zich vaak beperkt tot een keuze voor NVA en niet verder op zoek gaat. Een respondent zegt hierover dat als gevolg van deze werkwijze de markt van taalonderwijs niet volledig transparant en concurrerend is.<sup>148</sup> In het verlengde hiervan wordt door deze taalaanbieder aangegeven dat er beperkt sprake is van overleg met zowel de gemeente als met NVA, ondanks pogingen hiertoe vanuit deze taalaanbieder.<sup>149</sup> Een betere samenwerking is in de ogen van deze taalaanbieder van belang om wachtlijsten voor taalonderwijs tegen te gaan en de ontwikkeling van statushouders te monitoren.<sup>150</sup> Overigens wordt de samenwerking met NVA door de meeste partijen positief beoordeeld.<sup>151</sup>

### *Onvoldoende inzet op informele taalverwerving*

Er bestaat onder nieuwkomers naast de klassikale taalcursussen behoefte aan aanvullende ondersteuning bij taalverwerving. Meerdere geïnterviewden, zowel nieuwkomers als professionals, geven aan dat taalverwerving en integratie niet primair plaatsvindt in de klas maar in de samenleving. Bijvoorbeeld in de wijk, via de burens of op het werk.<sup>152</sup> Hier hebben de nieuwkomers zelf ook behoefte aan.<sup>153</sup> Buiten de taallessen hebben nieuwkomers echter vaak maar zeer beperkt contact met Nederlanders.<sup>154</sup> Er is dus vraag naar informele taalverwerving buiten het klaslokaal.

<sup>144</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview NVA trajectbegeleiding, interview Wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd team Arbeidsintegratie, interview project Vitale Wijken, interview Kommak.

<sup>145</sup> Interview Taalhuis, Interview SIPI, interview Gilde-Samenspraak.

<sup>146</sup> Interview NVA Taalschool, interview SIPI, interview Indebuurt033.

<sup>147</sup> Interview NVA Taalschool, interview Gilde-Samenspraak.

<sup>148</sup> Interview SIPI, interview project Vitale Wijken.

<sup>149</sup> NVA heeft tijdens het technisch wederhoor op dit rekenkamerrapport aangegeven dit signaal niet te herkennen.

<sup>150</sup> Interview SIPI

<sup>151</sup> Interview Trajectbegeleider, interview ROC Midden Nederland, interview Leger des Heils, interview Kommak, interview Jongerenloket, interview Indebuurt033, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd arbeidsintegratie.

<sup>152</sup> Interview NVA Taalschool, groepsgesprek statushouders SIPI.

<sup>153</sup> Groepsgesprek statushouders SIPI.

<sup>154</sup> Groepsgesprek statushouders SIPI, interview Leger des Heils.

Gezien de bovengenoemde behoeften en de vele vrijwilligers in de gemeente Amersfoort is het niet verrassend dat er veel initiatieven gericht zijn op informele taalverwerving (o.a. vanuit Humanitas, het Taalhuis en het Taalcafé). Deze initiatieven worden gewaardeerd als aanvulling op het formele taalonderwijs.<sup>155</sup> Diverse vrijwilligersorganisaties geven aan dat vrijwilligers hiermee een noodzakelijke aanvulling zijn op het klassikale taalonderwijs.

Overigens is de inzet van vrijwilligers in de praktijk aan een aantal beperkingen gebonden. Enerzijds geldt dat de mogelijkheden voor het substantieel verbeteren van het taalniveau door inzet van vrijwilligers beperkt is. Dit geldt met name voor de groep met een zeer beperkt taalniveau. Daarnaast is er onder nieuwkomers een zeer grote vraag naar informeel taalonderwijs, waarin het huidige aanbod van informele taalvoorzieningen slechts in beperkte mate kan voorzien. Zo is er voor informele ondersteuning vanuit het Taalhuis momenteel een wachtlijst.<sup>156</sup> De gemeente zou volgens meerdere vrijwilligers(organisaties) een actievere rol kunnen spelen in het stimuleren en bijeenbrengen van dit soort informele taalondersteuners, zodat er voldoende aanbod is om aan de vraag tegemoet te komen.<sup>157</sup>

#### *Niet alle doelgroepen in beeld*

Statushouders met een bijstandsuitkering ontvangen gedurende het eerste jaar verplicht trajectbegeleiding van NVA en krijgen parallel daaraan informatie en advies omtrent inburgering. Nieuwkomers zonder uitkering krijgen geen trajectbegeleiding van NVA en zijn zodoende minder goed in beeld.<sup>158</sup> Deze nieuwkomers zonder uitkering worden door NVA wel opgeroepen voor een vrijwillig informatie- en adviesgesprek over inburgering maar geven vaak geen gehoor aan deze oproep. Het probleem dat hieruit volgt is dat deze nieuwkomers beperkt in beeld zijn bij zowel de gemeente als NVA. Zij melden zich namelijk lang niet altijd bij NVA of een van de andere taalaanbieders. Over deze groep inburgeraars is dan ook weinig specifieke monitorinformatie voorhanden.

In termen van de drie typen nieuwkomers in dit rekenkameronderzoek gaat het hier in het bijzonder om de groep overige nieuwkomers (gezinsvormers en -herenigers). Deze groep heeft over het algemeen geen uitkering waardoor het contact met gemeentelijke instanties beperkt is. Daarnaast zijn de nieuwkomers van voor 2013 lang niet altijd meer in beeld bij de gemeente. Onduidelijk is hoe het deze groep vergaat. Indien ze een bijstandsuitkering ontvangen krijgen ze begeleiding van het team Arbeidsintegratie of nemen ze deel aan een voortgezet inburgeringstraject.<sup>159</sup> NVA ziet verder een deel van deze groep via sociale activeringsprojecten van het Vrouw en Kind Centrum maar dit is slechts een klein deel van de gehele doelgroep.<sup>160</sup> Daarentegen is de grootste groep nieuwkomers, namelijk de statushouders, vanwege hun uitkeringspositie en de maatschappelijke en trajectbegeleiding die zij ontvangen, in beeld bij de gemeente en de taalaanbieders.

---

<sup>155</sup> Interview NVA Taalschool.

<sup>156</sup> Interview Gilde-Samenspraak, groepsgesprek vrijwilligers, interview Taalhuis.

<sup>157</sup> Interview Taalhuis.

<sup>158</sup> Deze nieuwkomers moeten wel verplicht inburgeren maar worden niet automatisch door de gemeente naar NVA doorgeleid. Zij bepalen zelf hoe zij zich op hun inburgeringsexamen voorbereiden. Dit kan met een officieel taalaanbod, maar ook op informele wijze of op eigen kracht.

<sup>159</sup> NVA heeft voor deze groep een voortgezet inburgeringstraject ontwikkeld, het zogenoemde VIB-traject. Vanwege de (natuurlijk) afname van de doelgroep worden deze trajecten overigens afgebouwd.

<sup>160</sup> Interview directeur NVA.

## 4.7 Perspectief doelgroep m.b.t. taalonderwijs

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn drie groeps gesprekken over het gemeentelijke integratiebeleid gevoerd met nieuwkomers. Dit betroffen zowel nieuwkomers van voor 2013, statushouders en overige nieuwkomers. Het perspectief van de doelgroep is al eerder in dit hoofdstuk aangehaald en wordt onderstaand uitgebreider omschreven.

### *Taalverwerving*

Het leren van de Nederlandse taal is over het algemeen moeilijk voor nieuwkomers. Met name het luisteren en spreken is lastig. De nieuwkomers die een taalcursus volgen geven aan dat dit helpt in het dagelijks leven, om bijvoorbeeld een praatje te maken met burens of om iets te vragen in een winkel. Voor meer complexe zaken, zoals het aanvragen van een uitkering of het vinden van werk, is alleen formeel taalonderwijs niet voldoende. Om de Nederlandse taal echt goed te leren is het van belang dat men buiten de les om contact heeft met Nederlanders (bijvoorbeeld in de wijk of vrijwilligerswerk).

*“Ja de taalcursus helpt, maar de school is niet genoeg om echt Nederlands te leren spreken. Activiteiten, vrijwilligerswerk, ondersteuning bij integratie, en contact met mensen zijn allemaal heel belangrijk ook voor het leren van de taal. Op school leer je alleen een aantal woorden en grammatica, dat is niet genoeg.”*

### *Taalonderwijs*

Een taalcursus bestaat wekelijks doorgaans uit negen lessen aangevuld door zelfstudie. De geïnterviewde nieuwkomers geven aan graag meer lessen te hebben. Diverse nieuwkomers die een cursus volgen bij NVA ervaren het als knelpunt dat in de les niet alle stof uit het leerboek behandeld wordt waardoor men meer thuis moet doen. Zelfstudie als onderdeel van formeel taalonderwijs kan een struikelblok vormen. Men is niet altijd gewend om thuis boeken te lezen of opdrachten te maken.<sup>161</sup>

*“Ons boek past niet bij de lessen. Het is te veel stof. De docent is heel goed, maar er is te weinig tijd in de les. Daardoor moeten we veel thuis doen.”*

Nieuwkomers kunnen via organisaties zoals Gilde-Samenspraak en Humanitas gekoppeld worden aan een taalcoach. Ook NVA koppelt taalcoaches aan inburgeraars. Organisaties die taalcoaches koppelen stemmen met elkaar af. De nieuwkomers die een taalcoach hebben zijn hier positief over, het helpt hen met de taalverwerving. De nieuwkomers die geen taalcoach hebben zouden dit in veel gevallen wel willen.

### *Verbetermogelijkheden*

Gevraagd naar de verbetermogelijkheden geven de nieuwkomers het volgende aan:

- Meer lessen zodat de taalverwerving sneller gaat en meer lesstof behandeld kan worden.<sup>162</sup>
- Meer controle op de kwaliteit van docenten (middels bevragen van cursisten).
- Taalles in de klas combineren met activiteiten (bijvoorbeeld museumbezoek) en informele taalverwerving (via vrijwilligerswerk).

*“Het zou leuk zijn om met school naar de winkel of het museum te gaan. Voor het leren praten, maar ook gezellig met elkaar. Want als je 1 jaar lang iedere dag hetzelfde doet, dan vind je school niet meer leuk. Dan blijf je liever thuis.”*

<sup>161</sup> Groeps gesprek statushouders SIPI.

<sup>162</sup> Groeps gesprek statushouders SIPI, groeps gesprek statushouders NVA.

## HOOFDSTUK 5 THEMA PARTICIPATIE

### 5.1 Inleiding

Dit vijfde hoofdstuk behandelt het thema participatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de beleidsdoelen, de betrokken partijen, het proces, de resultaten en de door betrokkenen genoemde knelpunten en oplossingsrichtingen. Tot slot wordt het perspectief van de doelgroep weergegeven.

Vanuit de Participatiewet hebben gemeenten de taak om inwoners, die het op de arbeidsmarkt niet zelfstandig redden, te ondersteunen naar (zo regulier mogelijk) werk. Tegelijkertijd hebben de inwoners de taak om naar vermogen te participeren. Dit kan in verschillende vormen. In dit rekenkameronderzoek wordt een brede interpretatie van participatie gehanteerd waarbij meerdere soorten worden onderscheiden. Participatie kan variëren van deelname aan vrijwilligerswerk, stages, re-integratietrajecten, volwasseneneducatie en beroepsonderwijs tot betaald werk. In dit hoofdstuk wordt ook de maatschappelijke begeleiding beschreven die specifiek aan statushouders wordt geboden. Dit betreft brede ondersteuning bij praktische zaken en draagt zodoende bij aan het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor participatie.

### 5.2 Beleidsdoelen participatie

De gemeente Amersfoort streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, een inclusief sociaal domein en hanteert het uitgangspunt ‘doen wat je kunt’: *‘Wij vragen iedereen te doen wat hij/zij kan om zo snel mogelijk weer in eigen onderhoud te kunnen voorzien of, als dat (nog) niet mogelijk is op andere wijze maatschappelijk te participeren en/of te werken aan persoonlijke problemen die daar een belemmering voor vormen.’*<sup>163</sup>

In verschillende beleidsstukken wordt bijzondere aandacht besteed aan de recente opvang van vluchtelingen door de gemeente in de jaren 2015 en 2016.<sup>164</sup> De gemeente stelt zich tot doel te willen bijdragen aan ‘een goede integratie van nieuwkomers in onze samenleving’.<sup>165</sup> In het Raadsvoorstel ‘Consequenties Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom’ wordt dit beleidsdoel als volgt geëxpliciteerd: *‘Statushouders zijn inwoners van de gemeente Amersfoort en hebben daarmee toegang tot voorzieningen en faciliteiten, die de stad biedt. Vanwege hun bijzondere situatie en achtergrond als vluchteling uit een ander land, heeft de gemeente een extra taak om hen in de eerste periode in hun nieuwe woonplaats te ondersteunen. De door het rijk beschikbaar gestelde middelen dragen hieraan bij. In Amersfoort vinden wij die extra hulp van belang omdat statushouders daardoor sneller een bestaan kunnen opbouwen in onze stad. Wij willen dat zij mee kunnen doen aan onze samenleving en dat zij op termijn in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Dat is in het belang van de statushouder en in het belang van de stad.’*<sup>166</sup>

De gemeente stelt zichzelf dus de taak om extra ondersteuning te bieden aan statushouders die zich recent in Amersfoort hebben gevestigd, zodat zij sneller een bestaan kunnen opbouwen en mee kunnen doen in de samenleving.

---

<sup>163</sup> Raadsinformatiebrief 2016-139 ‘Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017’ (d.d. 14/11/2016), p.2.

<sup>164</sup> Kadernota 2017-2020; Meerjarenbegroting 2017-2020. De gemeente geeft aan daarbij ook aandacht te hebben voor het tegengaan van polarisatie en discriminatie en onderlinge tolerantie tussen inwoners te willen stimuleren.

<sup>165</sup> Meerjarenbegroting 2017-2020, pag.58.

<sup>166</sup> Raadsinformatiebrief 2016-139 ‘Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017’ (d.d. 14/11/2016), p.2.

### 5.3 Betrokken partijen participatie

Het team Arbeidsintegratie speelt een centrale rol in de uitvoering van de Participatiewet voor inwoners van Amersfoort. Van hieruit biedt de gemeente inkomensondersteuning (bijstandsuitkering) en re-integratiedienstverlening aan alle Amersfoorters met een bijstandsuitkering om hen zo regulier mogelijk aan het werk te helpen. Dit laatste houdt in zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers. Jongeren tot 27 jaar worden in eerste instantie begeleid vanuit een specifiek Jongerenloket, dat ook uitvoering geeft aan de wettelijke zoektermijn voorafgaand aan de bijstand.<sup>167</sup>

Voor de doelgroep inburgeringsplichtige nieuwkomers heeft de gemeente Amersfoort de begeleiding gedurende het eerste jaar niet bij het team Arbeidsintegratie maar bij NVA belegd. Zo zijn de lijnen tussen de verschillende levensdomeinen kort en kunnen trajectverstoringen zoals schulden, trauma's en huiselijk geweld in een vroeg stadium gesignaleerd worden en kan snel adequate hulp worden ingeschakeld. Voor statushouders wordt de trajectbegeleiding (gericht op toeleiding naar sociale activering, werk of opleiding) gecombineerd met maatschappelijke begeleiding (ondersteuning bij praktische zaken). Daarnaast kan de inburgeringsplichtige nieuwkomer ervoor kiezen om diens taal cursus ook bij NVA te volgen (zie hierover paragraaf 4.4). NVA rapporteert over de trajectbegeleiding aan het team Arbeidsintegratie.<sup>168</sup>

Nieuwkomers die beroeps- of hoger onderwijs willen volgen, kunnen hierin worden begeleid door UAF<sup>169</sup>. Dit is een landelijke stichting die hoogopgeleide vluchtelingen ondersteunt bij hun studie in het hoger onderwijs.<sup>170</sup>

Via de negen wijkteams werken professionals van verschillende disciplines (o.a. jeugdzorg, welzijn, woonbegeleiding) samen.<sup>171</sup> Verder coördineert Indebuurt033 het welzijnswerk en vrijwilligerswerk in Amersfoort op wijkniveau. Zorgverlening vormt geen centraal onderdeel van dit rekenkameronderzoek, maar de wijkteams leveren wel een bijdrage aan de integratie van nieuwkomers in de wijken en het scheppen van de randvoorwaarden voor laagdrempelige vormen van participatie.

Verder zijn diverse andere partijen betrokken bij het bevorderen van participatie onder nieuwkomers, dat aanbod wordt ingekocht en ingezet als instrument. Zoals het Leger des Heils (dat mensen helpt om werkervaring op te doen in verschillende branches) en Kommak (zorginstelling gespecialiseerd in het begeleiden van migranten en vluchtelingen door individuele begeleiding, groepsbegeleiding, dagactiviteiten, woongroepen en jeugdzorg).<sup>172</sup>

### 5.4 Participatie: het proces

Het proces waarmee mensen worden toegeleid naar werk en participatie verschilt voor de drie typen nieuwkomers. Allereerst wordt de algemene procedure voor toeleiding naar participatie van inwoners van de gemeente Amersfoort uiteengezet. Hier vallen ook de nieuwkomers van voor 2013 onder. Vervolgens wordt ingegaan op het specifieke beleid voor inburgeringsplichtige nieuwkomers, waaronder statushouders en overige nieuwkomers.

<sup>167</sup> Raadsinformatiebrief 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017', dd. 14/11/2016, pag. 2.

<sup>168</sup> Raadsinformatiebrief 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017', dd. 14/11/2016, pag. 4-5.

<sup>169</sup> Stichting voor Vluchteling-Studenten, huidige naam voor het eerdere Universitair Asiel Fonds

<sup>170</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview Gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>171</sup> <http://www.wijkteam-amersfoort.com/wijkteam-amersfoort/>

<sup>172</sup> <https://www.kommak.nl/over-kommak> + Kommak richt zich op nieuwkomers met een Wmo-indicatie.



### 5.4.1 Algemeen re-integratieproces

Het team Arbeidsintegratie speelt een centrale rol in de uitvoering van de Participatiewet, van waaruit gemeenten de taak hebben om inwoners die het op de arbeidsmarkt zelfstandig niet redden te ondersteunen naar (zo regulier mogelijk) werk.

De gemeente probeert de toegang tot de bijstand zo in te richten dat alleen die mensen die dat echt nodig hebben, toegelaten worden tot de bijstand. Wie zich meldt voor een bijstandsuitkering wordt gevraagd te doen wat ze kunnen om in het eigen levensonderhoud te voorzien en te participeren.<sup>173</sup> Jongeren die zich melden voor een uitkering moeten eerst verplicht zelf vier weken zoeken naar werk of een opleiding.<sup>174</sup> Dit is in lijn met het beleidsuitgangspunt van de Participatiewet om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen en te houden.

Waar nodig biedt de gemeente Amersfoort ondersteuning. Als een persoon in staat is te werken, krijgt men een intensief traject om zo snel mogelijk door te stromen naar werk. Als een persoon (nog) niet toe is aan werken dan wordt verwezen naar het team Arbeidsintegratie voor een re-integratietraject. Binnen een re-integratietraject kunnen verschillende activeringsinstrumenten ingezet worden om mensen te begeleiden naar werk, opleiding of sociale activering. De trajectbegeleiders bieden hierin maatwerk gericht op de individuele mogelijkheden en belemmeringen en zij bieden persoonlijke begeleiding. Klanten voor wie betaald werk geen realistische optie is worden begeleid richting sociale activering (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk) of een zorgtraject (bijvoorbeeld dagbesteding). Indien sprake is van (multi)problematiek en/of een gebrek aan zelfredzaamheid wordt verwezen naar een wijkteam.<sup>175</sup>

In samenwerking met het Werkgeversservicepunt (WSP) wordt geprobeerd werkzoekenden te matchen met vacatures.<sup>176</sup> Regelmatig worden branchegerichte initiatieven genomen. In de regel zijn de initiatieven vanuit het WSP niet specifiek voor nieuwkomers.<sup>177</sup> Wel ondernam de gemeente onlangs een initiatief richting de bouwsector voor mensen met een niet-Nederlandse achtergrond.<sup>178</sup>

### 5.4.2 Inburgeringsplichtige nieuwkomers

Voor inburgeringsplichtige nieuwkomers heeft de gemeente Amersfoort de begeleiding integraal bij NVA belegd. Statushouders die door de regievoerder van het COA gekoppeld zijn aan de gemeente Amersfoort worden door NVA uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. NVA regelt in de weken daarna alles op het gebied van huisvesting, maatschappelijke, juridische en trajectbegeleiding (inburgering en werk). Vanaf dat moment worden twee parallelle trajecten ingezet, namelijk maatschappelijke begeleiding (ondersteuning bij praktische zaken) en trajectbegeleiding (gericht op toeleiding naar sociale activering, werk of een opleiding). Overige nieuwkomers met een bijstandsuitkering krijgen alleen trajectbegeleiding en geen maatschappelijke begeleiding.

#### *Trajectbegeleiding*

Trajectbegeleiders van NVA bieden de inburgeringsplichtige nieuwkomers met een bijstandsuitkering begeleiding gericht op re-integratie. Dit betreft voornamelijk

<sup>173</sup> Raadsinformatiebrief 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017', d.d. 14/11/2016, pag. 2.

<sup>174</sup> Interview Jongerenloket.

<sup>175</sup> Raadsinformatiebrief 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017', d.d. 14/11/2016, pag. 2 - 5.

<sup>176</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>177</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>178</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd team Arbeidsintegratie.

statushouders. Zij worden voor een periode van tenminste twaalf maanden begeleid, deze begeleiding start al tijdens de inburgering.<sup>179</sup> De trajectbegeleiding start met een intake, vervolgens wordt gekeken naar de achtergrond en het potentieel van de nieuwkomer en wordt de klant getest op leerbaarheid. Aan de hand van de intake wordt gekeken welk uitstroomprofiel (zorg, activering, opleiding of werk) voor de toekomst haalbaar en wenselijk is en hoe daar naar kan worden toegewerkt.<sup>180</sup>

NVA kan tijdens de trajectbegeleiding verschillende instrumenten inzetten. Zij beschikt over eigen instrumenten, zoals de inzet van werkcoaches en trainingen in werknemersvaardigheden en computervaardigheden specifiek voor nieuwkomers. Daarnaast kan NVA werktrajecten inkopen bij het team Arbeidsintegratie van de gemeente. NVA werkt in het bieden van de trajectbegeleiding nauw samen met, en in opdracht van, het team Arbeidsintegratie. De trajectbegeleider rapporteert iedere drie maanden aan het team Arbeidsintegratie en aan Sociale Zaken hoe het gaat met de klant (voortgang inburgering en/of andere activiteiten).<sup>181</sup> Deze rapportage is inzichtelijk voor de afdeling klantbeheer van de afdeling Werk, inkomen en zorg.

Als de klant na afloop van de twaalf maanden trajectbegeleiding nog niet naar werk bemiddeld is zijn er twee mogelijkheden. De klant kan worden terugverwezen naar het team Arbeidsintegratie waar ze verder begeleid worden naar werk, opleiding of sociale activering. Een andere mogelijkheid is dat de klant bij NVA in begeleiding blijft. De gemeente koopt in dat geval een vervolgt traject (trajectbegeleiding) in bij NVA.<sup>182</sup>

Nieuwkomers die beroeps- of hoger onderwijs willen volgen, kunnen hierin worden begeleid door UAF. Indien studiefinanciering niet mogelijk is, bekijkt de gemeente of deze groep een beperkte periode met behoud van een uitkering kan studeren. Ook hier geldt echter maatwerk. Per individu wordt bekeken wat de gemeente kan betekenen.<sup>183</sup> Amersfoortse nieuwkomers die door UAF begeleid worden, worden vanuit de gemeente begeleid door het team Arbeidsintegratie (en niet door NVA).

#### *Maatschappelijke begeleiding*

Statushouders worden door NVA ondersteund bij het regelen van praktische zaken door maatschappelijk begeleiders. Zij regelen samen met de klant zaken als het ondertekenen van het huurcontract, aanvragen van uitkeringen, aanvragen van toeslagen, regelen van verzekeringen, huisarts, tandarts, scholen voor de kinderen, enz. Daarnaast zoeken zij uit wat de klant nodig heeft om zich nog meer thuis te voelen en ingeburgerd te raken. Dit kan bijvoorbeeld een lidmaatschap van een sportvereniging of geloofsgemeenschap, contact met een maatje of vrijwilligerswerk zijn.<sup>184</sup> De maatschappelijke begeleiders zijn vrijwilligers en stagiairs van NVA. Nieuwkomers ontvangen tussen de 12 en maximaal 24 maanden lang maatschappelijke begeleiding via NVA. Wie na die periode nog aanvullende begeleiding nodig heeft wordt doorverwezen naar Indebuurt033 (voor laagdrempelige informatie of dienstverlening) of naar de wijkteams (voor hulp bij complexe problematiek).<sup>185</sup> Doorverwijzingen naar de wijkteams gebeuren 'warm' (met afstemming tussen de professionals). Bij doorverwijzing naar Indebuurt033 dienen de klanten zelf hulp te vragen.

<sup>179</sup> Interview NVA trajectbegeleiding.

<sup>180</sup> Interview NVA trajectbegeleiding.

<sup>181</sup> Interview NVA trajectbegeleiding.

<sup>182</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview NVA trajectbegeleiding.

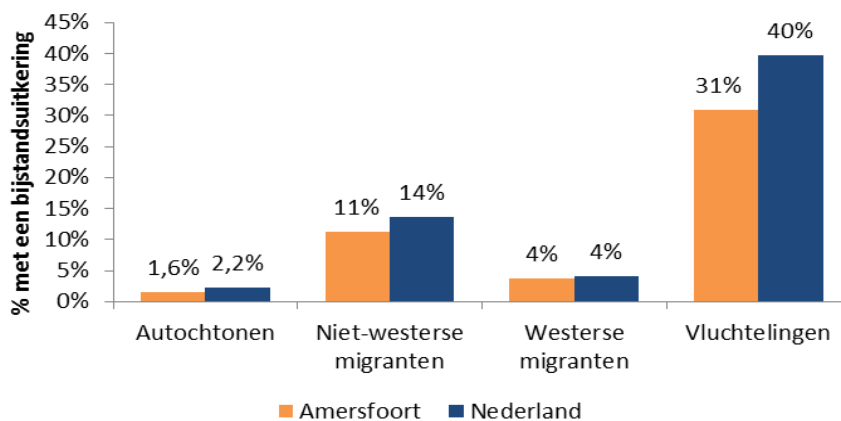
<sup>183</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>184</sup> Raadsinformatiebrief 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017', d.d. 14/11/2016, pag. 2-5.

<sup>185</sup> Interview NVA maatschappelijke begeleiding en huisvesting.

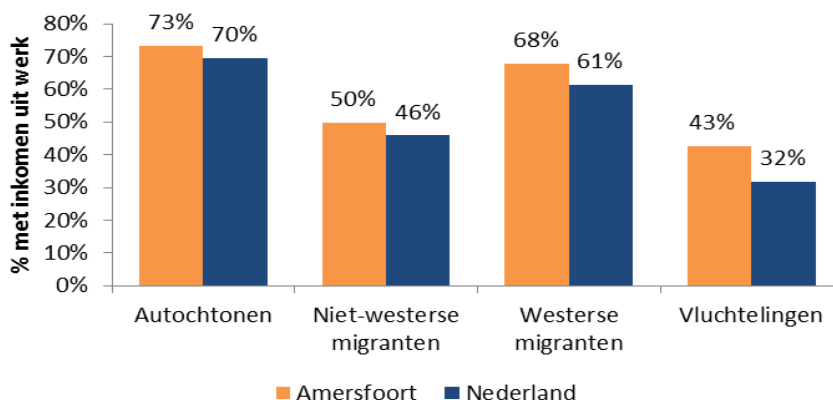
## 5.5 Resultaten participatie

De gemeente beschikt op het gebied van participatie specifiek voor (verschillende typen) nieuwkomers niet over resultaatcijfers. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente geen doelgroepenbeleid voert en er is ook geen digitale identificatie of managementinformatie beschikbaar op het niveau van afzonderlijke doelgroepen (naar herkomst of migratiestatus).<sup>186</sup> Amersfoort is hierin niet uniek, aangezien het registreren op etnische achtergrond of land van herkomst in beginsel verboden is door de wetgever.<sup>187</sup> Wel zijn gegevens beschikbaar over de arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen en niet-westerse migranten in het algemeen. Figuur 12 laat zien hoeveel inwoners van Amersfoort, uitgesplitst naar achtergrond, een bijstandsuitkering ontvangen en wordt dit vergeleken met het landelijk gemiddelde. Dit laat zien dat de uitkeringsafhankelijkheid in Amersfoort lager is dan in Nederland, zowel onder Nederlanders zonder migratieachtergrond als onder verschillende typen migranten.



Figuur 12. Aandeel van de inwoners van Amersfoort dat in 2015 een bijstandsuitkering ontvangt, uitgesplitst naar achtergrond, vergeleken met het landelijk gemiddelde. [www.buurtintegratie.nl](http://www.buurtintegratie.nl)

In figuur 13 is te zien hoeveel inwoners van Amersfoort, uitgesplitst naar achtergrond, een inkomen uit arbeid ontvangen en wordt dit vergeleken met het landelijk gemiddelde.



Figuur 13. Aandeel van de inwoners van Amersfoort dat in 2015 inkomen ontvangt uit arbeid, uitgesplitst naar achtergrond, vergeleken met het landelijk gemiddelde. [www.buurtintegratie.nl](http://www.buurtintegratie.nl)

<sup>186</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>187</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/registratie-van-etnische-gegevens-slechts-bij-hoge-uitzondering-mogelijk> (geraadpleegd 8 september 2017)

Dit tezamen duidt erop dat Amersfoort bepaalde structurele kenmerken heeft, zoals een gunstige arbeidsmarkt of een iets gunstiger uitgangspositie van de beroepsbevolking, die maken dat de inwoners relatief zelfredzaam zijn. In het jaar 2016 lag het werkloosheidspercentage in de arbeidsmarktregio Amersfoort op 5,0 procent, wat laag is in verhouding tot het landelijke cijfer van 6,0 procent en het op twee na laagste percentage is van alle 35 Nederlandse arbeidsmarktregio's.<sup>188</sup> Beide figuren (figuur 12 en 13) laten zien dat het verschil tussen Amersfoort en Nederland met name groot is voor de groep vluchtelingen. Dit duidt erop dat deze groep in Amersfoort economisch zelfstandiger is dan in de rest van het land. Zij doen immers minder vaak een beroep op een bijstandsuitkering. Let wel dat dit cijfers zijn uit het jaar 2015 en hierin nog niet alle recente nieuwkomers uit Syrië en Eritrea zijn verwerkt.

De in figuren 12 en 13 getoonde cijfers zijn 'outcome' indicatoren en het resultaat van meerdere factoren waaronder het gemeentelijke beleid op het gebied van participatie, maar ook de economische ontwikkeling. Het is niet vast te stellen wat de rol van het gemeentelijk beleid is in de totstandkoming van deze resultaten. Hieronder wordt nader ingezoomd op de beschikbare 'output' indicatoren uit de gemeentelijke uitvoering.

Desgevraagd geeft NVA aan dat:

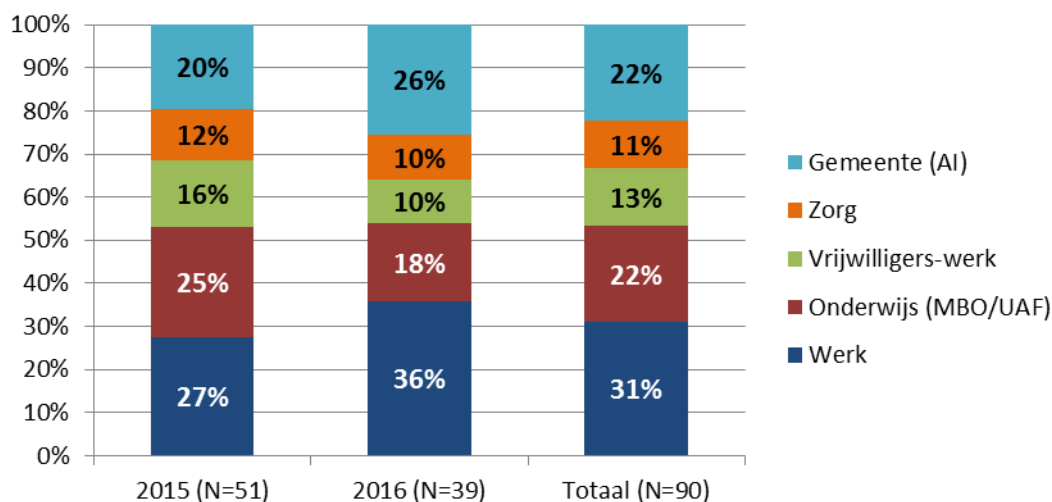
- 50 procent van de klanten in een werktraject zit (gericht op werk of opleiding);
- 45 procent van de klanten in een activeringstraject zit (gericht op sociale activering of vrijwilligerswerk);
- 5 procent van de klanten in een zorgtraject zit (gericht op de inzet van de juiste hulpverlening).

Het is niet mogelijk om voor de huidige nieuwkomers in Amersfoort aan te geven wat het uiteindelijke rendement is van een traject door NVA. Voor veruit de meeste nieuwkomers die onder de huidige Wet inburgering vallen, geldt namelijk dat zij nog in een (verlengd) traject zitten. Pas na beëindiging daarvan kan worden aangegeven hoe de uitstroomresultaten van deze kandidaten eruit zien. Het is nu nog te vroeg om voor het huidige stelsel – dat in 2013 zijn intrede deed – de precieze opbrengsten van het begeleidings- en ondersteuningsaanbod door NVA in kaart te brengen. Hiervoor is deze groep nog te kort in Nederland. NVA is op basis van de beschikbare informatie goed in staat om de resultaten van deze groep over een aantal jaren inzichtelijk te maken. Overigens geeft NVA op basis van een ruwe schatting zelf aan dat ongeveer de helft van de nieuwkomers die door NVA zijn begeleid, instroomt in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Dit zijn dus nog geen feitelijke resultaten.

Daarnaast valt er iets te zeggen over het resultaat van de zogenoemde voortgezette inburgeringstrajecten door NVA. Deze VIB-trajecten zijn de afgelopen jaren aangeboden aan nieuwkomers die nog onder het oude inburgeringsregime vielen. Figuur 14 laat de uitstroomresultaten zien van de deelnemers aan deze trajecten.

---

<sup>188</sup> CBS Statline, Arbeidsdeelname, geraadpleegd op 15 september 2017.



Figuur 14. Uitstroomresultaten VIB-trajecten door NVA (excl. nieuwkomers die zijn verhuisd en die zijn doorgestroomd naar vervolgtraject) (bron: NVA)<sup>189</sup>

Figuur 14 laat zien dat ruim de helft van de deelnemers na afronding van een dergelijk traject uitstroomde naar werk of een opleiding. Voor een kleiner gedeelte (24%) geldt een uitstroom naar een vrijwilligerstraject of een zorgtraject. Nog eens 22% is na afronding van een VIB-traject overgedragen aan het klantmanagement van de gemeente.

Deze resultaten geven aan dat met de inzet van verlengde trajecten – met aandacht voor zowel taal als maatschappelijke participatie – bereikt wordt dat de meerderheid aan werk of een opleiding wordt geholpen. Helaas kunnen deze uitkomsten niet direct worden gekoppeld aan resultaten op landelijk niveau. Deze zijn niet beschikbaar. Wel is – bij wijze van indicatie – op basis van een effectmeting van het inburgeringsbeleid bekend dat een aantal jaren geleden nog altijd maar 46 procent van alle inburgeringskandidaten een half jaar na afronding van hun inburgeringstraject actief was in het onderwijs of op de arbeidsmarkt.<sup>190</sup> Dit gegeven oogt zichtbaar minder gunstig dan hetgeen te zien is voor de maatschappelijke perspectieven van inburgeraars in Amersfoort. Een intensieve en geïntegreerde aanpak lijkt dus zijn vruchten af te werpen. Maar nogmaals betreft dit een indicatie.

De maatschappelijke begeleiders van NVA geven aan dat een kleine meerderheid (ongeveer 6 op de 10) van de nieuwkomers die zij begeleiden hun weg in de lokale samenleving weet te vinden, tegenover dus 4 op de 10 nieuwkomers waarvoor dat niet het geval is.<sup>191</sup> Onderliggende factoren daarvoor zijn individueel gebrek aan inzicht, taalproblemen, gezondheidsproblemen etc. Dit betreffen volgens de begeleiders vooral de eerdergenoemde risicogroepen, die niet beschikken over de benodigde basis- en werknemersvaardigheden.

## 5.6 Genoemde knelpunten en verbetervoorstellen participatie

Op basis van gesprekken komt een aantal knelpunten en oplossingen naar voren met betrekking tot het gevoerde beleid gericht op maatschappelijke participatie. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op de meerwaarde van maatwerktrajecten voor

<sup>189</sup> De percentages in de 3<sup>e</sup> kolom van figuur 14 tellen door afronding niet exact op tot 100%.

<sup>190</sup> Dr. A. Odé, dr. M.C. Paulussen-Hoogeboom, dr. M. Witvliet (2013). *De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Regioplan. (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW).

<sup>191</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting.

sommige groepen nieuwkomers, de mogelijkheden om na de inburgering naar een vervolgopleiding door te stromen, het belang van extra initiatieven (samen met werkgevers), het functioneren van de maatschappelijke begeleiding, het niet in beeld zijn van doelgroepen, het welzijnsbeleid in de wijk, het bestaan van specifieke risicogroepen, de beschikbaarheid van participatieplekken en het risico van de zogenoemde armoedeval. De genoemde knelpunten en mogelijke oplossingen worden achtereenvolgens besproken.

#### *De beperkingen van maatwerk*

De geïnterviewden waarderen de inzet van maatwerktrajecten, zowel door de gemeenten als door NVA in het kader van de trajectbegeleiding. Deze aanpak biedt volgens velen meer mogelijkheden dan een categoriaal of doelgroepenbeleid. Er wordt immers per individu en niet per groep bekeken wat het meest geschikte ondersteuningsaanbod is.<sup>192</sup> Wel wordt vanuit het team Arbeidsintegratie aangegeven dat het bieden van maatwerk niet voor alle nieuwkomers volstaat. Gesteld wordt dat degenen die over voldoende werknemersvaardigheden beschikken en een open houding hebben in meerderheid uitstromen naar werk of onderwijs.<sup>193</sup> Zij die hier niet over beschikken, hebben echter minder kans op succesvolle uitstroom. Dit zijn over het algemeen veelal statushouders uit Eritrea en Somalië. Voor deze nieuwkomers is duurzame zelfredzaamheid minder realistisch, vanwege beperkte taalbeheersing en grote culturele verschillen (zie ook onder 'risicogroepen').<sup>194</sup>

#### *Knelpunten in doorstroming naar opleiding*

Meerdere gesprekspartners zijn van mening dat er meer geïnvesteerd zou kunnen worden in het faciliteren van de overgang van met name statushouders naar een vervolgopleiding. In het algemeen geldt dat de overgang van inburgering naar het mbo moeilijk is omdat de meeste inburgeraars examen doen op A2-niveau, wat niet voldoende is om in te stromen in het beroepsonderwijs. Nieuwkomers zelf hebben behoefte aan opleidingsmogelijkheden en ervaren barrières voor deelname (zie paragraaf 5.7). Een mogelijke oplossing hiervoor is om de inburgeringscursus te combineren met een beroepsopleiding.<sup>195</sup> Dit vergt echter ook een forse investering vanuit de gemeente. Volgens een woordvoerder van ROC Midden-Nederland maakt de financiering vanuit de gemeente de opzet van geïntegreerde trajecten – met aandacht voor vakopleidingen én taal – beslist mogelijk, maar zou dit nog meer aandacht mogen krijgen.<sup>196</sup> Deze respondent is van mening dat de gemeente Amersfoort op deze manier uitkeringsgeld zou kunnen besparen.

#### *Bemiddeling naar werk*

Zoals aangegeven biedt het aanbieden van maatwerk in de toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt niet voor iedereen uitkomst. Velen blijven dan ook hangen in uiteenlopende trajecten, zonder concreet perspectief op betaald werk. Vandaar dat de gemeente in toenemende mate probeert om samen met werkgevers tot nieuwe samenwerkingsverbanden te komen. Zo worden recentelijk in samenwerking met het Werkgeversservicepunt (WSP) werkzoekenden gekoppeld aan vacatures, o.a. door

<sup>192</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview beleidsambtenaar MOV en W&I, interview Jongerenloket, interview wethouder portefeuille wonen en projectleider Versnelling Huisvesting Statushouders.

<sup>193</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>194</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview NVA trajectbegeleiding, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd team Arbeidsintegratie, interview project Vitale Wijken, interview Kommak.

<sup>195</sup> Groepsgesprek vrijwilligers.

<sup>196</sup> Interview beleidsmedewerker ROC Midden-Nederland.

branchegerichte initiatieven.<sup>197</sup> De initiatieven die in het recente verleden vanuit het WSP zijn ontwikkeld zijn niet specifiek voor nieuwkomers, deze groep heeft er volgens betrokkenen wel baat bij.<sup>198</sup> Zo ondernam de gemeente onlangs, in samenwerking met NVA, een initiatief om mensen met een niet-Nederlandse achtergrond richting de bouwsector te bemiddelen. Dit werd als zeer succesvol ervaren. In de gemeente Amersfoort hebben 32 nieuwkomers deelgenomen aan een traject. Hiervan zijn er 15 begonnen met een stage bij een bouwbedrijf in combinatie met een BBL-opleiding in de bouw. Daarmee zijn deze 15 personen uit de uitkering geraakt.<sup>199</sup> Verschillende respondenten benadrukken dat dergelijke initiatieven juist nu zin hebben. Door de aantrekkende economie staan werkgevers in toenemende mate open voor het in dienst nemen van nieuwkomers.<sup>200</sup>

### *Maatschappelijke begeleiding*

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het NVA vaak niet lukt om voldoende maatschappelijke begeleiding te bieden. Als oorzaak wijst men op de inzet van stagiairs en vrijwilligers, die beperkte tijd beschikbaar hebben en een hoog verloop kennen. Hierdoor is er onvoldoende continuïteit in de bezetting.<sup>201</sup> Ook vanuit NVA zelf wordt aangegeven dat de maatschappelijke begeleiders vaak meer zouden willen doen voor de nieuwkomers en dat dit door de hoge caseload niet altijd mogelijk is.<sup>202</sup> Dit leidt ertoe dat nieuwkomers soms niet (tijdig) geholpen kunnen worden. De ‘gaten’ die hierdoor vallen worden volgens enkele geïnterviewde vrijwilligers (deels) opgevangen door vrijwilligers(-organisaties). Dit wordt door meerdere vrijwilligersorganisaties als een knelpunt ervaren (zie hierover ook paragraaf 2.5).<sup>203</sup>

### *Doelgroepen (niet) in beeld*

Zoals ook genoemd in hoofdstuk 4 geldt dat niet alle nieuwkomers in beeld zijn bij de gemeente of NVA, in het bijzonder degenen die geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente. Mensen die een bijstandsuitkering ontvangen zijn verplicht om zich in te spannen in het kader van hun re-integratie en om medewerking te verlenen aan de gemeente.<sup>204</sup> Dit vormt voor de gemeente een aangrijpingspunt om mensen te begeleiden en in beeld te houden. Mensen die geen uitkering ontvangen kunnen alleen op basis van vrijwilligheid begeleid worden richting werk of participatie en zijn zodoende minder goed in beeld. Statushouders hebben in de meeste gevallen een bijstandsuitkering, maar voor de overige nieuwkomers en nieuwkomers van voor 2013 geldt dit in mindere mate. De twee laatstgenoemde groepen zijn daardoor op dit moment minder goed in beeld bij de gemeente waardoor minder duidelijk is in welke mate zij maatschappelijk geïntegreerd zijn. Bij de volgende specifieke groepen bestaan zorgen over de mate van maatschappelijke integratie:

- nieuwkomers die kort aan het werk komen, maar daarna hun baan verliezen en onvoldoende ondersteund worden (denk aan vragen ten behoeve van sociale zekerheid en belastingen);<sup>205</sup>

<sup>197</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>198</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>199</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en Hoofd team Arbeidsintegratie.

<sup>200</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie, NVA trajectbegeleiding.

<sup>201</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken.

<sup>202</sup> Interview NVA maatschappelijke begeleiding en huisvesting.

<sup>203</sup> Groepsgesprek vrijwilligers.

<sup>204</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>.

<sup>205</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

- partners van migranten met een baan; deze groep meldt zich slechts mondjesmaat bij de gemeente.<sup>206</sup>

#### *Welzijn in de wijk nog niet op orde*

In hoofdstuk 2 is reeds kort ingegaan op het gebiedsgericht werken. Deze aanpak van de gemeente, met de wijkteams en Indebuurt033 als belangrijke spelers, kan een middel zijn om deze groepen die buiten beeld zijn weer op te pakken. Doordat men de voorzieningen op gebied van zorg en welzijn dichtbij de burger aanbiedt kan men volgens de gemeente op een outreachende wijze problemen signaleren bij de burger.

Deze infrastructuur op wijkniveau is echter nog relatief nieuw en nog niet volledig uitgekristalliseerd.<sup>207</sup> Diverse geïnterviewden geven aan dat de wijkteams niet voldoende zichtbaar en toegerust zijn voor de huidige groep nieuwkomers.<sup>208</sup> Opgemerkt wordt dat nieuwkomers (met name statushouders) in de wijken veel vragen hebben over zaken variërend van inkomensvoorzieningen, opvoedingsondersteuning, participatiemogelijkheden en specialistische hulpverlening.<sup>209</sup> Voor deze groep is verwijzing naar ondersteuning op het gebied van sociale integratie en gezondheidszorg erg belangrijk maar zij weten niet altijd de weg naar de wijkteams te vinden. Tot slot hebben de wijkteams elk hun eigen werkwijze en zijn enkele geïnterviewden van mening dat dit beter gestroomlijnd kan worden om de samenwerking gemakkelijker te maken.<sup>210</sup> Over Indebuurt033 wordt in dit verband aangegeven dat men niet altijd over voldoende capaciteit beschikt om de mensen die naar het spreekuur komen te helpen<sup>211</sup> en dat de onderlinge verantwoordelijkheden en verwachtingen (wie doet wat) met samenwerkende organisaties duidelijker vormgegeven kunnen worden.<sup>212</sup> De gemeente licht toe dat de transitie naar gebiedsgericht en integraal werken nog niet voltooid is en dat dit in de toekomst mogelijk tot een effectievere aanpak zal leiden.<sup>213</sup>

#### *De zorg om specifieke risicogroepen*

De benaderde respondenten wijzen allen op verschillende risicogroepen in het kader van een succesvolle maatschappelijke participatie. Deze zijn de volgende:

- Mensen met onvoldoende basis- en werknemersvaardigheden. Dit zijn in veel gevallen laagopgeleiden. Onder statushouders worden in deze context met name Eritreeërs genoemd, onder de nieuwkomers van voor 2013 wordt gewezen op Somaliërs.<sup>214</sup>
- Laagopgeleide vrouwen. Diverse geïnterviewden geven aan dat laagopgeleide vrouwen kwetsbaar zijn. Zij beheersen vaak de Nederlandse taal niet goed en integreren in geringe mate.
- Ex-AMV'ers, met name Eritreeërs. Zij zijn doorgaans alleen, zonder familie of sociaal netwerk om op terug te vallen, en hebben moeite om daginvulling te vinden en tonen weinig initiatief.<sup>215</sup>

<sup>206</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview directeur NVA.

<sup>207</sup> Groepsgesprek vrijwilligers, interview project Vitale Wijken, interview wethouder portefeuille diversiteit, interview De Alliantie.

<sup>208</sup> Interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting, interview project Vitale Wijken.

<sup>209</sup> Interview project Vitale Wijken.

<sup>210</sup> Interview Kommak, interview project Vitale Wijken.

<sup>211</sup> Interview Kommak.

<sup>212</sup> Groepsgesprek vrijwilligers.

<sup>213</sup> Interview wethouder portefeuille diversiteit.

<sup>214</sup> Interview Teamcoördinator team Arbeidsintegratie, interview NVA trajectbegeleiding, interview wethouder portefeuille werk en inkomen en hoofd team Arbeidsintegratie, interview project Vitale Wijken, interview Kommak.

<sup>215</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, interview NVA Maatschappelijke begeleiding en huisvesting.



- Langzame leerders; personen die lang over hun inburgering doen en die mogelijk een ontheffing krijgen van de inburgeringsplicht. Deze groep zet vaak geen vervolgstappen ten behoeve van participatie.<sup>216</sup>
- Mensen met gezondheidsproblematiek. Veel nieuwkomers kampen met gezondheidsklachten. Dit kan onder andere te maken hebben met stress en spanning.<sup>217</sup>

### *Beschikbaarheid participatieplekken*

Voor veel nieuwkomers is betaald werk of het volgen van een opleiding nog niet reëel, bijvoorbeeld omdat zij de taal nog onvoldoende beheersen of werknemersvaardigheden moeten opbouwen.<sup>218</sup> Diverse geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is om voldoende participatieplekken (zoals taalstages en werkervaringsplaatsen) te vinden voor deze statushouders.<sup>219</sup> Werkgevers hebben zich in het verleden niet erg enthousiast getoond om met statushouders en overige nieuwkomers in zee te gaan. Wel wordt erop gewezen dat hierin een kentering zichtbaar is sinds de economie weer aantrekt.<sup>220</sup> Enkele respondenten wijzen ook op bezuinigingen op sociale activering en zouden graag zien dat er voor deze mensen (meer) instrumenten in het kader van sociale activering ontwikkeld worden.<sup>221</sup> Dit geldt zeker ook voor de groep van kwetsbare vrouwen voor wie sociale activeringstrajecten als effectief middel worden gezien om beter in de lokale samenleving te kunnen participeren. Meer in het algemeen hebben stages en werkervaringsplekken de voorkeur boven vrijwilligerswerk, omdat deze minder vrijblijvend zijn en nauwer aansluiten op betaald werk.<sup>222</sup>

### *Het risico van de 'armoedeval'*

Enkele geïnterviewden wijzen erop dat een deel van de nieuwkomers onvoldoende gemotiveerd is om uit de uitkering en aan het werk te komen. Dit kan komen doordat men in eerste instantie primair gericht is op inburgeren en daarmee op het verkrijgen van een Nederlands paspoort. Daarnaast geldt dat nieuwkomers parallel aan inburgering vaak alleen parttime kunnen werken en zodoende niet volledig uitstromen uit de uitkering. In dat geval moet men maandelijks de inkomsten uit werk aangeven zodat dit verrekend kan worden met de uitkering. Dit wordt landelijk, maar ook in Amersfoort, als knelpunt ervaren omdat het veel administratieve rompslomp met zich meebrengt, het vaak leidt tot terugvorderingen en onduidelijkheid veroorzaakt bij de klanten.<sup>223</sup>

## 5.7 Perspectief doelgroep m.b.t. participatie

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn drie groepsgesprekken over het gemeentelijke integratiebeleid gevoerd met nieuwkomers uit Amersfoort. Dit betroffen zowel nieuwkomers van voor 2013, statushouders en overige nieuwkomers. Het perspectief van de doelgroep is reeds eerder in dit hoofdstuk kort benoemd en wordt onderstaand uitgebreider omschreven.

<sup>216</sup> Interview teamcoördinator team Arbeidsintegratie.

<sup>217</sup> Interview beleidsambtenaar MOV en W&I, interview Indebuurt033, interview Kommak.

<sup>218</sup> Interview gemeentelijke beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>219</sup> Interview SIPI, interview NVA trajectbegeleiding, interview beleidsambtenaar MOV en W&I.

<sup>220</sup> Teamcoördinator team Arbeidsintegratie, NVA trajectbegeleiding.

<sup>221</sup> Interview NVA trajectbegeleiding.

<sup>222</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, groepsgesprek statushouders SIPI.

<sup>223</sup> Interview NVA trajectbegeleiding, Divosa-monitor factsheet (2015-II): Parttime werk in de bijstand, d.d. 30/6/2015.

### *Sociale omgeving*

De meeste nieuwkomers voelen zich thuis in Amersfoort en vinden het een prettige plaats om te leven. Wel missen meerdere nieuwkomers een sociaal netwerk om zich heen. Enkele vrouwen geven specifiek aan een plaats te missen voor vrouwen om bij elkaar te komen.

*“Er is in Amersfoort niks voor alleen vrouwen, om met z’n allen thee te drinken, te naaien. In Leusden komen vrouwen bij elkaar, hier in Amersfoort is dat er niet. Op die manier kun je socializen, contacten leggen.”*

### *Gebruik van voorzieningen*

Een deel van de nieuwkomers maakt af en toe gebruik van de buurthuizen, bijvoorbeeld om het spreekuur te bezoeken als ze problemen hebben. Een deel bezoekt ook de bibliotheek of NVA. Bijna niemand neemt deel aan sportclubs of -verenigingen.

Meerdere van de nieuwkomers die cursist zijn bij SIPI ontvangen geen hulp meer van NVA bij praktische zaken. Enkelen verklaren dat dit gestopt is toen ze overstapten van NVA naar SIPI als taalaanbieder. Hierbij wordt voorzichtigheidshalve hier de opmerking gemaakt dat tijdens het onderzoek niet met zekerheid is komen vast te staan of dit daadwerkelijk het geval was.<sup>224</sup>

Meerdere nieuwkomers geven aan lang te moeten wachten voor ondersteuning van NVA bij praktische problemen. Dit heeft volgens enkelen te maken met drukte bij NVA.

*“Het buurthuis kan helpen met problemen, bijvoorbeeld met de Belastingdienst. Ik ga er naartoe als ik een vraag heb.”*

*“Als we voor hulp naar NVA gaan moeten we regelmatig lang wachten op hulp. Zaken verlopen langzaam en soms begrijpt men het probleem niet.”*

### *Deelname aan vrijwilligerswerk*

Veel van de geïnterviewde nieuwkomers zijn actief in vrijwilligerswerk. Zij komen hier op verschillende manieren mee in aanraking, via NVA, kennissen, het Vrouw en Kind Centrum (VKC) of Indebuurt033. De nieuwkomers die actief zijn in vrijwilligerswerk zijn hier overwegend positief over. Ze vinden het prettig om actief bezig te zijn, het geeft hen meer zelfvertrouwen en draagt bij aan hun taalverwerving en sociale contacten. Wel zouden meerdere nieuwkomers liever met een opleiding of betaald werk beginnen.

*“Ik doe vrijwilligerswerk bij het Vrouw en Kind Centrum van NVA. Ik voel me sterker omdat ik iets te doen heb en nieuwe dingen leer. Daardoor heb ik meer vertrouwen, ik word sterker van het vrijwilligerswerk.”*

*“Het vrijwilligerswerk gaat goed, maar ik wil graag een opleiding elektrische installatie doen. Ik ben nu een beetje aan het klussen.”*

### *Deelname aan betaald werk of een opleiding*

Bijna niemand van de geïnterviewde nieuwkomers had reeds betaald werk of volgde een opleiding. Om dit te kunnen bereiken moet men eerst de taal nog beter leren. Enkele nieuwkomers zouden in plaats van vrijwilligerswerk graag stages volgen omdat dit beter helpt bij het leren van een concreet beroep. Ook noemen enkele nieuwkomers dat ze meer ruimte willen van de gemeente om via een opleiding een beroep te leren op hun

<sup>224</sup> NVA heeft tijdens het technisch wederhoor op dit rekenkamerrapport aangegeven dat overstappen naar een andere taalaanbieder geen reden van uitstroom kan zijn voor de trajectbegeleiding van NVA.

niveau. Op dit moment worden ze daar nog onvoldoende in ondersteund door de gemeente en wordt vooral gestuurd op laaggeschoold werk (zoals schoonmaakwerk).<sup>225</sup> Een andere belemmering hierbij is dat men boven de 30 jaar geen aanspraak meer kan maken op studiefinanciering.

*“Ik had gevraagd naar een stage, maar ze zeggen dat stage niet bij taalles hoort. Ze zeggen dat ik vrijwilligerswerk moet doen, maar ik wil graag stage lopen bij een bedrijf.”*

*“Ik wil graag verpleegkundige worden, maar dat kan niet. Niemand wil de studie voor mij betalen. Zonder diploma kan ik alleen schoonmaakwerk doen. Men zegt dat ik eerst moet gaan werken en geld moet sparen, en dan daarna een opleiding kan doen. Maar dat is heel moeilijk in mijn situatie.”*

#### *Verbetermogelijkheden*

Gevraagd naar de verbetermogelijkheden geven de nieuwkomers het volgende aan:

- meer activiteiten voor vrouwen om bij elkaar te komen, zodat ze sociale contacten opbouwen, zowel met andere nieuwkomers als met Nederlanders;
- meer ondersteuning bij praktische problemen, bijvoorbeeld door de capaciteit bij NVA te vergroten;
- meer mogelijkheden voor cursussen en opleidingen.

---

<sup>225</sup> NVA heeft tijdens het technisch wederhoor op dit rekenkamerrapport aangegeven dat door de gemeente niet vooral gestuurd wordt op laaggeschoold werk. Dit kan volgens NVA wel de beleving van een klant zijn.

## HOOFDSTUK 6 ANTWOORDEN EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Inleiding

In het laatste hoofdstuk van dit rekenkamerrapport komen alle onderdelen van het onderzoek samen en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Tot slot worden de aanbevelingen gegeven waartoe de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek is gekomen.

### 6.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

In voorliggend rekenkameronderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Hoe ziet het integratiebeleid ten behoeve van volwassen nieuwkomers van de gemeente Amersfoort eruit en in hoeverre is de huidige aanpak effectief op het vlak van huisvesting, taalonderwijs en participatie?*

In dit onderzoek worden drie typen nieuwkomers onderscheiden, te weten:

1. nieuwkomers die zich voor 2013 in Amersfoort hebben gevestigd;
2. statushouders die zich vanaf 2013 in Amersfoort hebben gevestigd;
3. overige nieuwkomers die zich vanaf 2013 in Amersfoort hebben gevestigd.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn deelvragen geformuleerd die voor de helderheid in clusters zijn onderverdeeld. In de volgende paragrafen worden de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoord.

#### 6.2.1 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Om de centrale onderzoeksvraag op een heldere wijze te beantwoorden is de beantwoording in twee onderdelen opgesplitst.

*Antwoord op het eerste onderdeel van de centrale onderzoeksvraag*

- Hoe ziet het integratiebeleid ten behoeve van volwassen nieuwkomers van de gemeente Amersfoort eruit?

De gemeente Amersfoort heeft gekozen voor een integraal integratiebeleid, waarbij integratie niet een losstaand beleidsterrein vormt maar een vast onderdeel vormt in verschillende maatschappelijke beleidsvelden. Dit rekenkameronderzoek richt zich binnen het gevoerde integratiebeleid op de thema's huisvesting, taalonderwijs en participatie.

De gemeente Amersfoort hanteert verder het uitgangspunt van inclusief beleid. Dit is erop gericht om alle inwoners van de gemeente te laten meedoen en te kunnen laten deelnemen op de arbeidsmarkt. Men hanteert geen doelgroepenbeleid maar gaat uit van maatwerk gericht op individuele behoeften. Nieuwkomers worden daarmee geacht te profiteren van generieke beleidsmaatregelen.

Binnen de drie thema's van onderzoek – huisvesting, taalonderwijs en participatie – komt het inclusieve beleid met name terug in het participatiebeleid. In het kader van dit beleid kunnen verschillende instrumenten ingezet worden om mensen te begeleiden naar werk, opleiding of sociale activering. De gemeente biedt hierin maatwerk en persoonlijke begeleiding, gericht op de individuele mogelijkheden ten behoeve van

maatschappelijke participatie. Van doelgroepenbeleid is in dit verband geen sprake. In aanvulling hierop ondersteunt de gemeente (informele) taalvoorzieningen. Van deze voorzieningen – ondergebracht bij het Taalhuis en de Eemland bibliotheek – kunnen ook andere groepen dan nieuwkomers gebruik maken.

Toch is er – in aanvulling op het leidende principe van inclusief beleid – ook een tweetal voorbeelden van beleid te geven waarin de gemeente zich nadrukkelijk richt op de doelgroep van nieuwkomers. In de eerste plaats is de inburgering in Nederland exclusief bedoeld voor nieuwkomers. Hiermee kan dit beleid dus worden opgevat als doelgroepenbeleid. Wel geldt voor dit beleid dat inburgeraars zelf verantwoordelijk worden geacht voor het succes van de inburgering. Zij moeten zelf een cursus inkopen en deze ook zelf financieren. In feite is er dus voor gemeenten geen formele rol in het taalonderwijs ten behoeve van inburgeringsplichtigen weggelegd. Gemeenten die – zoals Amersfoort – iets meer regie op dit beleidsveld willen voeren, doen dit op vrijwillige basis. Een tweede uitzondering betreft het beleid ten behoeve van statushouders. Hiervoor heeft de overheid aan gemeenten extra gelden beschikbaar gesteld ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding, participatie en integratie. Deze middelen zijn bovendien in 2016 verhoogd. Ook is er vanuit het Rijk een specifieke taakstelling geformuleerd voor de huisvesting van statushouders. Zowel in termen van begeleiding als huisvesting bestaan er voor de groep statushouders dus specifieke maatregelen.

Ondanks het feit dat de huidige Wet inburgering de verantwoordelijkheid voor de inburgering eenzijdig bij de nieuwkomer legt, heeft Amersfoort ervoor gekozen zich niet geheel afzijdig van de inburgering te houden. Hiermee worden de centrale uitgangspunten – individuele verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor een taalaanbieder – overigens niet aangetast. De betrokkenheid van de gemeente komt tot uitdrukking door NVA te positioneren als centrale partij in zowel het informeren als het begeleiden van nieuwkomers. Zodoende worden de deelnemers vroegtijdig ondersteund en wordt tegelijk met de taalverwerving gewerkt aan hun bredere integratieperspectief.

Overigens dient in dit kader te worden vermeld dat NVA niet de enige taalaanbieder in Amersfoort is. Nieuwkomers kunnen dus ook kiezen om zich op een andere manier op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Wel betekent inburgeren bij NVA dat de nieuwkomers taal in samenhang met activiteiten gericht op maatschappelijke participatie krijgen aangeboden. Dit geldt althans voor alle uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige nieuwkomers uit Amersfoort.

*Antwoord op het tweede onderdeel van de centrale onderzoeksvraag*

- In hoeverre is de huidige aanpak effectief op het vlak van huisvesting, taalonderwijs en participatie?

Om dit onderdeel van de vraag te beantwoorden wordt per thema beknopt het doel, het proces, de werkzame mechanismen, de belemmeringen, de resultaten en de relevante contextfactoren omschreven. Dit betreffen de centrale onderdelen in de methode van de zogenoemde realistische evaluatie die in dit rekenkameronderzoek is toegepast.

## **Thema huisvesting**

### *Doel*

Binnen het thema huisvesting krijgen statushouders specifieke aandacht, dit is in het kader van de landelijke taakstelling voor huisvesting van statushouders. De gemeente heeft zichzelf als doel gesteld om de opgelopen achterstanden terug te dringen en om de opgedragen taakstelling in 2017 te behalen. Ten aanzien van de andere groepen

nieuwkomers voert de gemeente, in het kader van het uitgangspunt van inclusief beleid, geen specifieke maatregelen uit. Voor zover zij hiervoor in aanmerking komen, vallen deze nieuwkomers onder het reguliere verdeelsysteem voor sociale huurwoningen.

#### *Proces*

Voor statushouders die aan de gemeente Amersfoort zijn gekoppeld zoekt NVA met bijzondere urgentie een woning. Daarnaast investeert de gemeente samen met woningcorporaties in additionele woonruimte voor statushouders. Voor een goede ondersteuning van statushouders ontvangen zij begeleiding bij tal van praktische zaken aangaande de huisvesting en woonomgeving. Ook worden statushouders in dit kader op verschillende rechten en plichten gewezen. Ten behoeve van de groep ex-AMV'ers is er extra begeleiding.

#### *Werkzame mechanismen*

De belangrijkste succesfactor in het gevoerde beleid is de combinatie van hulp bij het vinden van huisvesting enerzijds en de ingezette begeleiding en informatievoorziening over praktische zaken in de eerste fase anderzijds. Daarnaast heeft de gemeente nauw contact met de woningcorporaties en worden door deze partijen gezamenlijke inspanningen geleverd om de woningvoorraad te vergroten. Deze uitbreiding is een aantal jaren geleden ingezet en leidt geleidelijk tot een verruiming van het aantal geschikte woningen. Ook is de inzet van specifieke initiatieven – met betrokkenheid van woningcorporatie De Alliantie en vrijwillige initiatiefnemers – van cruciaal belang gebleken om statushouders een plek te laten vinden in hun nieuwe omgeving.

#### *Belemmeringen*

- Er is een tekort aan sociale huisvesting in de gemeente Amersfoort. Specifiek voor ex-AMV'ers is het moeilijk om tijdig passende woonruimte te vinden.
- Ex-AMV'ers behoeven meer begeleiding bij de huisvesting en aanpassing aan de woonomgeving, ondanks extra inspanningen. Deze groep kampt met grote aanpassingsproblemen.
- In de toewijzing van woningen aan statushouders kan meer rekening gehouden worden met de individuele behoeften. Over de geschiktheid van toegewezen woningen bestaat in sommige gevallen twijfel.
- Ondanks inspanningen van NVA en woningcorporaties om statushouders gespreid door de stad te huisvesten treedt in de praktijk toch enige concentratie op in bepaalde wijken. Nieuwkomers zouden zelf graag wonen in wijken met meer Nederlanders. De gemeente heeft nog geen rol in de inzet op spreiding en momenteel wordt nagedacht over een nieuw woningverdeelsysteem waarbij de spreiding beter gestuurd kan worden.
- Incidenteel is er sprake van overlast, verband houdend met andere woon- en leefpatronen van sommige groepen statushouders, in het bijzonder Eritreeërs en Somaliërs.

#### *Resultaten*

In 2015 en 2016 is de taakstelling niet volledig gerealiseerd en zijn forse achterstanden opgelopen. De gemeente verwacht de achterstand aan het einde van 2017 volledig te hebben weggewerkt. De inspanningen om de woningvoorraad voor specifieke groepen uit te breiden hebben overigens nog niet het gewenste effect bereikt. Investerings in de nabije toekomst blijven op dit terrein noodzakelijk. Nieuwkomers van voor 2013 en overige nieuwkomers zijn afhankelijk van het reguliere woningverdeelsysteem en

hebben net als andere inwoners te maken met wachttijden. De beperkte omvang van de sociale huursector in Amersfoort is hier debet aan.

#### *Bredere maatschappelijke context*

Niet alle uitkomsten op het gebied van integratie kunnen toegeschreven worden aan de effectiviteit van beleid. Zo maakte de plotseling toegenomen taakstelling voor huisvesting van statushouders, als gevolg van de veranderende landelijke asielinstroom, het moeilijk om de taalstelling in de afgelopen jaren te behalen. Dit was niet alleen in Amersfoort het geval. Daarnaast heeft Amersfoort een beperkte sociale woningvoorraad. Dit maakt een snelle huisvesting van statushouders nog lastiger. Daarentegen is te zien dat de recente afname in de gemeentelijke taakstelling – als gevolg van een sterk afgenomen asielinstroom – en het aantrekken van de woningmarkt het mogelijk maakt om de prestaties ten aanzien van de huisvesting van zowel statushouders als andere nieuwkomers te verbeteren.

### **Thema taalonderwijs**

#### *Doel*

De gemeente heeft als doel dat alle inwoners kunnen participeren in de samenleving en daarbij niet belemmerd worden door een achterstand in taal. Daarom zet de gemeente actief in op het vergroten van de taalvaardigheid van volwassenen die vanwege anderstaligheid of laaggeletterdheid onvoldoende kunnen meedoen. Voor de groep van niet-inburgeringsplichtigen gebeurt dit vooral met behulp van laagdrempelige en informele taalvoorzieningen. Voor degenen die wel inburgeringsplichtig zijn gebeurt dit in het kader van de Wet inburgering. De gemeente kiest ervoor om onder de herziene Wet inburgering ten dele regie te blijven voeren op de inburgering van nieuwkomers.

#### *Proces*

Inburgeringsplichtige nieuwkomers zijn op basis van de herziene Wet inburgering sinds 2013 verplicht om binnen drie jaar in te burgeren. Voor analfabeten geldt de termijn van vijf jaar. Nieuwkomers worden geacht om hun inburgering zelf te organiseren en dit traject ook zelf te financieren. Hiervoor kunnen zij een lening bij DUO aangaan. Dit principe van eigen verantwoordelijkheid geldt ook voor de nieuwkomers in Amersfoort. Wel is het zo dat NVA veruit de meeste nieuwkomers informeert en adviseert bij hun inburgering. Dit betreft met name de uitkeringsgerechtigde statushouders. Deze nieuwkomers worden vanuit het team Arbeidsintegratie van de gemeente doorgeleid naar NVA, alwaar zij aan de hand van een uitgebreide intake een keuze voor een bijpassend traject kunnen maken. Inburgering vindt bij NVA tegelijk plaats met zowel trajectbegeleiding – waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de mogelijkheden op maatschappelijke participatie – als de maatschappelijke begeleiding. Overigens kunnen deze nieuwkomers er ook voor kiezen om zich bij een andere taalaanbieder op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Zowel NVA als een aantal andere partijen in Amersfoort bieden taalcursussen aan.

Voor de overige nieuwkomers van na 2013 is er sprake van een minder grote betrokkenheid vanuit de gemeente. Deze nieuwkomers worden op vrijwillige basis uitgenodigd om zich te melden bij NVA. In de praktijk gebeurt dit op beperkte schaal. De inburgering is voor deze groep een overwegend individuele aangelegenheid. Zij bepalen zelf hoe zij zich op het inburgeringsexamen wensen voor te bereiden.

De groep van nieuwkomers die zich reeds voor 2013 in Amersfoort heeft gevestigd is voor het overgrote deel reeds ingeburgerd onder het oude stelsel. Voor een kleine groep

geldt dat zij momenteel nog participeren in een voortgezet inburgeringstraject, aangeboden door NVA. Deze voorziening zal echter op korte termijn worden afgebouwd.

#### *Werkzame mechanismen*

Het feit dat de gemeente Amersfoort actief regie (blijft) voeren over de inburgering werkt volgens vrijwel alle geïnterviewden positief voor de integratie van nieuwkomers in de gemeente. Vanwege de combinatie van taken bij NVA is de inburgering niet langer een eenzijdig proces van taalverwerving. Parallel aan het leren van de Nederlandse taal wordt namelijk geïnvesteerd in het bevorderen van de maatschappelijke participatie van nieuwkomers. Dit gebeurt door middel van het verplichte aanbod van trajectbegeleiding.

#### *Belemmeringen*

- Door de herziene Wet inburgering staan gemeenten sinds 2013 'buitenspel'. Het landelijke stelsel werpt diverse problemen en belemmeringen op bij de integratie van nieuwkomers. Ook de gemeente Amersfoort heeft te maken met dit gegeven, zij het dat er toch enige vorm van sturing plaatsvindt.
- Het formele aanbod van taalonderwijs alleen is in de praktijk niet voldoende om de taalbeheersing op peil te krijgen voor volwaardige deelname in de maatschappij. Nieuwkomers hebben veel behoefte aan aanvullende ondersteuning bij taalverwerving. Informele taalaanbieders springen hierop in, maar gaan gebukt onder de grote belangstelling voor hun aanbod.
- Niet alle nieuwkomers zijn in beeld bij de taalaanbieders. Deze groepen – en met name de gezinsmigranten – bereiden zich in belangrijke mate zelfstandig voor op het inburgeringsexamen. Onduidelijk is hoe het deze groep hierin vergaat.
- De combinatie van taken door het NVA leidt ertoe dat het speelveld vanuit het perspectief van alle taalaanbieders niet helemaal gelijk is. Inburgeraars zijn vrij om te kiezen hoe zij zich op hun inburgeringsexamen willen voorbereiden. Tegelijk is zichtbaar dat andere taalaanbieders grotendeels buiten beeld blijven, doordat de groep van statushouders niet langer op zoek gaat naar alternatieve mogelijkheden. Bundeling van kennis en taken staat hier tot op zekere hoogte op gespannen voet met het idee van een vrije markt voor taalaanbieders.

#### *Resultaten*

De uitkomsten in termen van taalverwerving, inburgering en arbeidsdeelname zijn in Amersfoort gunstig in verhouding tot het landelijke beeld. Concreet worden hogere slagingspercentages behaald voor het inburgeringsexamen. Ook vindt inburgering in Amersfoort vaker dan landelijk op een hoger taalniveau plaats. Overigens betekent het slagen voor inburgering niet dat hierdoor ook aansluiting bij de Amersfoortse samenleving wordt gevonden. In termen van onderwijs en werk is het maatschappelijk perspectief voor veel nieuwkomers beperkt. Dit is voor Amersfoort niet anders dan voor Nederland als geheel. Wel levert de investering in voortgezette inburgering een gunstig beeld op, ruim de helft van deze groep stroomt uit naar werk of een opleiding. Landelijke uitstroomprofielen van inburgeraars geven een minder gunstig beeld aan.

#### *Bredere maatschappelijke context*

Resultaten ten aanzien van inburgering en taalverwerving worden niet uitsluitend door de effectiviteit van beleid bepaald. Tenminste drie factoren geven in dit verband de beperkingen van het Amersfoortse beleid aan. Zo werpt het landelijke stelsel van inburgering diverse problemen en belemmeringen op bij de integratie van nieuwkomers. Hierop heeft de gemeente Amersfoort slechts beperkte invloed. Daarnaast is gebleken dat veel nieuwkomers beperkt zijn in hun capaciteit om snel en op een hoog taalniveau



in te burgeren. Dit beeld is van toepassing op alle drie onderscheiden categorieën nieuwkomers. Wel behoren specifieke groepen statushouders tot de categorieën waarvoor deze capaciteit als zeer beperkt wordt beschouwd. Een derde, positieve, factor is het feit dat er onder de inwoners van de gemeente Amersfoort veel draagvlak is voor het ondersteunen van nieuwkomers. Dit draagvlak komt tot uitdrukking in de vele vrijwilligers die zich inzetten voor nieuwkomers. Op deze wijze worden nieuwkomers op informele wijze geholpen bij hun integratie in de lokale samenleving.

### **Thema participatie**

#### *Doel*

De gemeente Amersfoort streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt en hanteert daarbij het uitgangspunt 'doen wat je kunt'. Specifiek voor statushouders stelt de gemeente zich tot doel bij te dragen aan een goede integratie van nieuwkomers in de bredere samenleving, zodat zij op termijn in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

#### *Proces*

Uitkeringsgerechtigde statushouders worden het eerste jaar begeleid door NVA. Zij krijgen parallel maatschappelijke begeleiding (ondersteuning bij praktische zaken) en trajectbegeleiding (gericht op toeleiding naar sociale activering, werk of een opleiding). Binnen de trajectbegeleiding wordt met vele instrumenten maatwerk geleverd. Na deze fase worden nieuwkomers overgedragen aan team Arbeidsintegratie, een onderwijsinstelling of krijgen zij in opdracht van team Arbeidsintegratie een verlengd traject door NVA aangeboden. De gemeente probeert deze groep zoveel mogelijk een maatwerk traject in het kader van de toeleiding naar de arbeidsmarkt aan te bieden. Er is geen sprake van doelgroepenbeleid.

Ten behoeve van de overige nieuwkomers is de praktijk anders. Zij krijgen geen trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding. Niet duidelijk is hoe het deze groep in termen van maatschappelijke participatie vergaat. Slechts specifieke groepen melden zich voor activiteiten in het kader van sociale activering.

Op wijkniveau bieden de wijkteams en Indebuurt033 ondersteuning bij hulpvragen op het terrein van gezondheid, welzijn en participatie. Deze gebiedsgerichte infrastructuur is van recente datum en nog in ontwikkeling.<sup>226</sup> Ook zijn op dit niveau vele vrijwilligers actief om nieuwkomers te helpen bij allerlei dagelijkse bezigheden.

#### *Werkzame mechanismen*

De parallelle inzet van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding zorgt ervoor dat de nieuwkomer op verschillende fronten wordt ondersteund en dat knelpunten in samenhang worden opgepakt. Doordat direct trajectbegeleiding wordt ingezet ontstaat er een vroegtijdige focus op uitstroom naar werk of participatie. In de aanpak vanuit het team Arbeidsintegratie is eveneens aandacht voor individueel maatwerk. De inzet van instrumenten vindt plaats op basis van individuele wensen en mogelijkheden. Dit zorgt ervoor dat een aanzienlijk groep naar de arbeidsmarkt uitstroomt.

Er zijn overigens geen monitorgegevens beschikbaar over de resultaten met betrekking tot de re-integratie en participatie van de afzonderlijke groepen nieuwkomers in Amersfoort.

---

<sup>226</sup> Zie voor meer informatie over de wijkteams en Indebuurt033 het rekenkameronderzoek naar effectiviteit en efficiëntie sociale wijkteams Amersfoort.

### *Belemmeringen*

- De doorstroming van nieuwkomers vanuit de inburgering naar een vervolgopleiding is moeilijk, vooral vanwege de vereiste taalvaardigheden die door onderwijsinstellingen aan nieuwkomers worden gesteld.
- De weg van nieuwkomers naar werk is nog altijd problematisch. Inclusief beleid zonder directe betrokkenheid van werkgevers of sectoren biedt in dit verband lang niet altijd uitkomst.
- De maatschappelijke begeleiding verloopt niet zonder problemen. Als gevolg van de soms beperkt beschikbare tijd van vrijwilligers en stagiairs en hun hoge verloop, ontstaan er problemen ten aanzien van de capaciteit en continuïteit.
- Nieuwkomers zonder uitkering zijn in mindere mate in beeld bij de gemeente en NVA. Onduidelijk is hoe het hen in termen van participatie vergaat.
- Er zijn onvoldoende participatieplekken (zoals taalstages en werkervaringsplaatsen) te vinden voor nieuwkomers.
- De infrastructuur op wijkniveau (gevormd door de wijkteams en Indebuurt033) is nog in ontwikkeling en werkt daardoor voor de groep nieuwkomers nog niet optimaal.

### *Resultaten*

Vergeleken met de cijfers voor Nederland als geheel hebben statushouders en andere nieuwkomers in Amersfoort vaker werk en minder vaak een uitkering. De resultaten van de ondersteuning en trajectbegeleiding worden in Amersfoort niet voor nieuwkomers afzonderlijk, en daarmee ook niet voor de verschillende categorieën daarvan, gemonitord. Feitelijk is dus niet bekend in hoeverre het gunstige beeld voor Amersfoort op conto komt van het gevoerde beleid. Wel is hier op basis van de gevoerde gesprekken met de gemeente en NVA een (positieve) indicatie voor te geven. Daarnaast laten de resultaten van de voortgezette inburgering zien dat deze investering beslist zijn vruchten afwerpt. Een meerderheid van de deelnemers vindt daarna werk. Afgezet tegen de landelijke cijfers over de kansen op werk na afronding van de inburgering is dit een positief resultaat.

### *Bredere maatschappelijke context*

Zeker ook ten aanzien van de mogelijkheden op maatschappelijke participatie geldt dat de invloed van beleid beperkt is. Amersfoort heeft in het algemeen een relatief gunstige sociaaleconomische samenstelling van de bevolking, zoals blijkt uit een hoge arbeidsparticipatie en een lage uitkeringsafhankelijkheid. Het is niet mogelijk gebleken hieraan een eenduidige conclusie ten aanzien van de integratie van nieuwkomers te verbinden. Wel moet worden vastgesteld dat de beschikbaarheid van geschikte huisvesting en passend werk voor nieuwkomers in Amersfoort relatief beperkt is. Dit maakt een succesvolle integratie er niet eenvoudiger op. Anderzijds biedt de aantrekkelijke economie kansen voor een succesvolle arbeidstoeleiding van nieuwkomers. Wel is gebleken dat deze kansen vooral verzilverd worden door een actief gemeentelijk beleid met directe betrokkenheid van werkgevers en sectoren in de regio.

## 6.2.2 Antwoord op de deelvragen

### Cluster 1: Reikwijdte van het integratiebeleid

#### Vraag 1: welke thema's en onderwerpen maken deel uit van het gemeentelijke integratiebeleid op het terrein van huisvesting, taalonderwijs en participatie?

De belangrijkste thema's en onderwerpen zijn:

- de toewijzing van huisvesting aan statushouders,
- het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan statushouders,
- het informeren, adviseren en ondersteunen bij inburgering,
- het aanbieden van informeel taalonderwijs aan niet-inburgeringsplichtigen,
- het bieden van (duale) maatwerktrajecten in het kader van trajectbegeleiding gericht op werk en participatie.

Overige ondersteuning wordt in het kader van inclusief beleid vanuit generieke maatregelen aangeboden. Maatwerk is hierbij het leidend beginsel.

#### Vraag 2: Worden deze thema's in samenhang opgepakt?

Het beeld op dit aspect is gemengd omdat de gemeente en NVA enerzijds, en externe partners anderzijds hier verschillend naar kijken. De integrale begeleiding vanuit NVA zorgt ervoor dat zaken in samenhang worden opgepakt, maar de samenwerking met en tussen externe partijen verloopt niet altijd optimaal en kan daarom verder worden verbeterd. Overigens is sprake van een toenemende samenhang van het gemeentelijke integratiebeleid ten behoeve van nieuwkomers, mede vanwege de ontwikkeling naar gebiedsgericht werken en de introductie van samenhangende maatregelen zoals aangeboden door het team Arbeidsintegratie van de gemeente.

#### Vraag 3: Zijn er ook relevante thema's ten aanzien van de integratie van nieuwkomers en oudkomers die geen deel uitmaken van het gemeentelijk integratiebeleid?

De gemeente en andere partijen bieden brede begeleiding waarmee nieuwkomers op verschillende levensdomeinen worden ondersteund. Er komt uit dit rekenkameronderzoek geen specifiek thema of levensdomein naar voren waarin nieuwkomers niet of onvoldoende worden ondersteund. Dit neemt niet weg dat veel nieuwkomers meer dan eens vragen hebben ten aanzien van uiteenlopende facetten van het dagelijkse leven. Hiervoor weten ze lang niet altijd hun weg in de lokale samenleving te vinden. Het is dan ook van belang dat er voldoende capaciteit is in de maatschappelijke begeleiding en dat de wijkteams voldoende zichtbaar zijn. Overigens betekent de afbakening van dit onderzoek dat niet alle thema's ten aanzien van integratie zijn onderzocht, zo vallen onderwerpen als gezondheid, welzijn en sociale integratie buiten de scope.

### Cluster 2: Opzet, organisatie en doelen van beleid

#### Vraag 1: Hoe ziet de beleidsplattgrond van integratie op het gebied van huisvesting, taalonderwijs en participatie er in Amersfoort momenteel uit?

Er zijn drie wethouders betrokken bij het onderwerp, elk vanuit hun eigen portefeuille (diversiteit, wonen en werk en inkomen). Wel is in toenemende mate sprake van beleidsintegratie.

NVA is de belangrijkste uitvoeringsorganisatie op gebied van huisvesting, taalonderwijs en participatie. Andere betrokken organisaties zijn:

- Huisvesting: woningcorporaties en project Vitale Wijken.
- Taalonderwijs: Bibliotheek Eemland met daarbinnen specifiek het Taalhuis, formele taalscholen (zoals NVA, SIPI en Krachtstroom) en diverse vrijwilligersorganisaties.
- Participatie: team Arbeidsintegratie (AI), Jongerenloket, wijkteams, Werkgeversservicepunt, Indebuurt033, Leger des Heils en diverse vrijwilligersorganisaties.

## **Vraag 2: Hoe zijn nieuwkomers hierin verweven? Is er sprake van categoriaal beleid en/of generiek beleid met aandacht voor nieuwkomers?**

Op hoofdlijnen is geen sprake van doelgroepenbeleid. Amersfoort voert het integratiebeleid uit volgens de uitgangspunten van integraal en inclusief beleid. Zo bevat het beleid op het gebied van werk en inkomen overwegend generieke elementen (uitkeringsverstrekking, maatwerktrajecten, bemiddeling naar werk door het WSP). Ook worden subsidies in het kader van maatschappelijke participatie of (informele) taalondersteuning verleend zonder daarbij onderscheid naar herkomstgroepen te maken.

Wel bestaan er in het kader van landelijke afspraken met betrekking tot de huisvesting van statushouders specifieke maatregelen voor deze groep. Daarnaast geldt dat de maatschappelijke begeleiding exclusief voor statushouders is bedoeld.

Tot slot geeft Amersfoort met de uitvoering van trajectbegeleiding voor uitkeringsgerechtigde statushouders door NVA specifieke aandacht voor de arbeidsintegratie van deze doelgroep. Deze trajectbegeleiding wordt in samenhang met de inburgering aangeboden.

## **Vraag 3: Wat zijn de doelstellingen van dit beleid? Zijn deze SMART geformuleerd? Wordt er in de beleidsdocumenten aangegeven op welke manieren het doelbereik wil realiseren?**

De doelen ten aanzien van de thema's huisvesting en taalonderwijs zijn helder geformuleerd. Ten aanzien van huisvesting geldt bovendien dat deze SMART zijn geformuleerd. Met betrekking tot het thema participatie worden er in het kader van het inclusieve beleid geen aparte doelen ten aanzien van nieuwkomers gesteld. Specifiek kan voor de drie bestudeerde thema's het volgende opgemerkt.

Voor de *huisvesting* van statushouders heeft de gemeente als doel geformuleerd om hen te 'huisvesten op een duurzame manier, waarbij er draagvlak is en blijft zodat zij goed kunnen integreren in onze samenleving.' Verder geldt als formele doelstelling om de taakstelling voor de huisvesting van statushouders, die door het Rijk wordt vastgesteld, te realiseren. Hierbij benoemt de gemeente concrete maatregelen en termijnen om dit te behalen. Deze maatregelen hebben betrekking op het vergroten van de voorraad sociale huurwoningen. Voor de overige groepen nieuwkomers zijn geen specifieke doelen geformuleerd. Zij maken net als andere woningzoekenden gebruik van het gemeentelijke woningverdeelsysteem.

Ten aanzien van het *taalonderwijs* vindt de gemeente Amersfoort het belangrijk dat alle inwoners kunnen participeren in de samenleving en dat zij daarbij niet belemmerd

mogen worden door een achterstand in taal. Daarom zet de gemeente actief in op het vergroten van de taalvaardigheid door het bieden van ondersteuning bij inburgering en het bieden van aanvullende informele taalverwerving.

Met betrekking tot *participatie* heeft de gemeente voor nieuwkomers geen aparte beleidsdoelen geformuleerd. Nieuwkomers maken deel uit van het inclusieve gemeentelijke activeringsbeleid, uitgevoerd door het team Arbeidsintegratie. De groep inburgeringsplichtige statushouders krijgt bij NVA specifieke trajectbegeleiding. Er zijn geen concrete uitstroomdoelstellingen geformuleerd voor (groepen) nieuwkomers. Evenmin worden deze uitkomsten specifiek voor deze groep gemeten. Wel wordt ten aanzien van de groep statushouders expliciet aangegeven dat zij 'mee kunnen doen aan onze samenleving en dat zij op termijn in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Dat is in het belang van de statushouder en in het belang van de stad.'

#### **Vraag 4: Welke (interne en externe) spelers zijn betrokken bij de uitvoering?**

Zie het voorgaande antwoord onder Cluster 2, vraag 1.

#### **Vraag 5: Op welke manier zijn de relaties met externe spelers geformaliseerd?**

Het team Arbeidsintegratie, het Jongerenloket en het Werkgeversservicepunt zijn uitvoeringsorganisaties die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente heeft verder subsidierelaties met NVA, Bibliotheek Eemland-Taalhuis, de wijkteams en Indebuurt033. Indebuurt033 en Bibliotheek Eemland-Taalhuis hebben vervolgens subsidierelaties met een aantal vrijwilligersorganisaties.

Met de woningcorporaties (De Alliantie, Omnia Wonen en Portaal) heeft de gemeente prestatieafspraken gemaakt over het huisvesten van statushouders.

De overige taalaanbieders zijn marktpartijen en hebben geen formele relatie met de gemeente.

### **Cluster 3: Middelen**

#### **Vraag 1: Hoeveel geld is er beschikbaar voor integratie in Amersfoort?**

Er zijn drie soorten middelen beschikbaar voor integratie van nieuwkomers. Allereerst zijn er reguliere middelen, voornamelijk afkomstig uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en Participatiewet (Participatiebudget). Ten tweede zijn er door het Rijk specifieke middelen toegekend voor de opvang, participatie en integratie van statushouders. Dit betreft een incidentele decentralisatie uitkering en middelen voor maatschappelijke begeleiding. Tot slot brengt de gemeente eigen middelen in als investering in een snellere integratie en participatie van nieuwkomers.

De omvang van de reguliere middelen en de eigen middelen die specifiek ingezet worden voor integratie zijn niet gemakkelijk inzichtelijk te maken. Dit komt doordat in lijn met het uitgangspunt van integraal beleid alle doelgroepen vanuit dezelfde middelen bediend worden. Wel kan aangegeven worden dat de specifieke middelen die door het Rijk zijn toegekend in 2015 en 2016 voor beide jaren opgeteld in totaal €7.800 per statushouder betroffen.

De financiering voor het thema huisvesting wijkt af van de andere twee thema's in dit rekenkameronderzoek. Het algemene huisvestingsbeleid wordt namelijk, in overleg met

de gemeente, uitgevoerd door woningcorporaties. De woningcorporaties financieren dit uit eigen middelen.

### **Vraag 2: Hoe zijn de gelden verdeeld over de verschillende spelers?**

#### **En vraag 3: Hoe en waaraan zijn de gelden besteed?**

De gemeente Amersfoort verstrekt de middelen voor integratie aan drie partijen, waarna een gedeelte daarvan vervolgens als subsidie wordt verstrekt aan andere partijen:

- Bibliotheek Eemland-Taalhuis ontving in 2016 €90.000 om als subsidie te verstrekken aan partijen voor het aanbieden van educatieve trajecten. Daarnaast heeft bibliotheek Eemland-Taalhuis zelf ook activiteiten gericht op informele taalverwerving ontplooid, die men bekostigde uit de algemene gemeentesubsidies vanuit onderwijs en kunst en cultuur. Voor alle activiteiten geldt dat zowel nieuwkomers als andere Amersfoorters er gebruik van kunnen maken.
- NVA ontving in 2016 in totaal € 686.824 aan subsidies van de gemeente Amersfoort. Deze middelen waren bestemd voor (incl. specifieke bedragen van 2016 per soort dienst):
  - Maatschappelijke begeleiding van statushouders (€174.000)
  - Trajectbegeleiding gericht op participatie (€238.353)
  - Het Vrouw en Kind Centrum (VKC) ten behoeve van maatschappelijke participatie van vrouwen (€101.300)
  - Uitvoering van Verlengde inburgeringstrajecten (VIB) (€79.326)
  - Het bieden van informatie en advies aan nieuwkomers (inclusief spreekuur) (€57.290)
  - De inzet van taalcoaches (€8.000)
  - De administratieve afhandeling van de taakstelling omtrent huisvesting van statushouders (€7.060)
  - Overige taken (€21.495)
- Indebuurt033 ontving in 2017 in totaal €7,8 miljoen aan subsidie, waarvan €1,25 miljoen bestemd was om via een subsidieregeling te verstrekken aan wijkinitiatieven via subsidieregeling #Indebuurt. Deze wijkinitiatieven zijn ten behoeve van alle Amersfoorters, waaronder dus nieuwkomers. Welk deel specifiek wordt ingezet voor de integratie van nieuwkomers is niet bekend.

Inburgeringsplichtige nieuwkomers besteden de bij DUO geleende middelen voor het inkopen van een inburgeringscursus bij formele taalaanbieders zoals NVA, SIPI of Krachtstroom. De gemeente draagt geen middelen bij aan de financiering van taaltrajecten in het kader van de inburgering.

### **Vraag 4: Hoe gaat men om met (reeds) opgebouwde reserves (intern en externe spelers)?**

Er is geen sprake van opbouw van reserves bij Bibliotheek Eemland-Taalhuis.

Bij NVA zijn in de periode tussen 2011 en 2013 (onder het oude inburgeringsstelsel) als gevolg van een efficiënte uitvoering over de gehele uitvoering forse positieve financiële resultaten geboekt. Dit financiële positieve resultaat is in de algemene reserve van NVA gevloeid. Deze reserve liep als gevolg daarvan op en in 2016 bedroeg deze 3,4 miljoen euro. De gemeente geeft aan het niet problematisch te vinden als NVA enige reserves

heeft, om eventuele organisatorische risico's op te kunnen vangen. Wel onderkent de gemeente dat de huidige stand van de reserves te hoog is in verhouding tot de totale begroting van NVA en de eventuele risico's die NVA loopt. De gemeente Amersfoort en NVA hebben onderling afgesproken dat de opgebouwde reserves zouden worden ingezet ten behoeve van de doelgroep. Hiertoe zijn sinds 2014 al een aantal projectmatige initiatieven ontplooid. De reserves zijn met een bedrag van 3,4 miljoen euro (31 december 2016) echter nog altijd significant qua omvang. De gemeente meent dat het eigen vermogen<sup>227</sup> van NVA nog verder aangesproken mag worden. In de komende jaren wil men dit onderwerp dan ook nadrukkelijker op de agenda zetten en NVA verzoeken een veel hoger bedrag uit het eigen vermogen te investeren. Overigens, mocht NVA ophouden te bestaan dan zullen de gemeente Amersfoort samen met de andere subsidieverstrekkende gemeenten beslissen hoe de reserves verdeeld worden.

Ook bij de gemeente is voor dit rekenkameronderzoek nagevraagd of er sprake is (geweest) van reserves omtrent integratie. In 2014 is een aan integratie gerelateerd bedrag van 3,1 miljoen euro vrijgevallen in de algemene middelen van de gemeente. In o.a. de jaren 2007 tot 2013 heeft de gemeente Amersfoort jaarlijks prestatieafspraken gemaakt met NVA over de uitvoering van taken omtrent integratie. Hiervoor verstrekte de gemeente aan NVA per prestatie een bedrag dat lager was dan wat de gemeente ontving van het Rijk. Zodoende heeft de gemeente Amersfoort in deze jaren een bedrag, dat totaal optelde tot circa 3,1 miljoen euro, opgebouwd (na afrekening van het Rijk). Dit was grotendeels opgebouwd uit het verschil tussen het bedrag dat de gemeente ontving van het Rijk en het bedrag dat de gemeente verstrekte aan NVA. Met de jaarrekening over het jaar 2014 is deze 3,1 miljoen euro vrijgevallen in de algemene middelen van de gemeente. Momenteel is geen sprake van interne reserves vanuit de taken omtrent integratie.

#### **Cluster 4: Werking en opbrengsten van het gevoerde beleid**

##### **Vraag 1: Hoe wordt de werking van het integratiebeleid ten aanzien van taalonderwijs, participatie en huisvesting beoordeeld?**

###### **a. Wat gaat er goed?**

Er is waardering voor de actieve rol die de gemeente Amersfoort vervult op het terrein van integratie. Deze constatering heeft in het bijzonder betrekking op het beleid gericht op de groep inburgeringsplichtigen. De centrale rol van NVA – waardoor expertise wordt gebundeld en taal in combinatie met andere vormen van begeleiding wordt aangeboden – wordt positief gewaardeerd. Specifiek kan per thema het volgende worden vastgesteld.

Ten aanzien van het *huisvestingsbeleid* wordt duidelijk dat het gemeentelijke beleid zich concentreert op de groep statushouders. Voor deze nieuwkomers geldt dat de aanvankelijke schaarste aan woningen is teruggedrongen, mede als gevolg van extra investeringen door de gemeente. De overige groepen nieuwkomers maken net als andere woningzoekenden gebruik van het gemeentelijke woningverdeelstelsel.

Voorts geeft het gebiedsgericht werken de gemeente meer mogelijkheden om vroegtijdig problemen op het spoor te komen. Aangegeven wordt echter dat deze beleidsontwikkeling van recente datum is. Het is dan ook nog te vroeg om het functioneren van dit beleid te kunnen vaststellen.

---

<sup>227</sup> Dat in het geval van NVA gelijk is aan de reserves.

Het gemeentelijke beleid ten aanzien van *taalonderwijs* wordt door de geïnterviewde partijen breed gedragen. Vrijwel unaniem wordt aangegeven dat Amersfoort met haar blijvende betrokkenheid bij de inburgering een aantal nadelige gevolgen van de huidige inburgeringswet tracht te voorkomen. Positieve kenmerken die in dit kader worden benoemd zijn de vroegtijdige aanpak, informatie en advies over inburgering en de bundeling van taken en expertise bij één organisatie (NVA). Zodoende verliezen de inburgeraars geen tijd en maakt het taalonderwijs deel uit van een breder traject ten behoeve van maatschappelijke participatie. Ook wordt aangegeven dat er sprake is van een goede samenwerking tussen NVA enerzijds en de gemeente en andere organisaties anderzijds.

Ten aanzien van het beleid gericht op *participatie* is het beeld dat betrokkenen geven in grote lijnen positief. De maatgerichte ondersteuning door het team Arbeidsintegratie en de (duale) maatwerktrajecten die NVA biedt, dragen in de ogen van veruit de meeste betrokkenen bij aan de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. De inzet op vroegtijdige activering en de parallelle inzet op re-integratie, taalverwerving en inburgering betekent dat er geen tijd verloren gaat in het stimuleren van maatschappelijke participatie. Zowel beleidsverantwoordelijken als uitvoerders geven dit aan. Voor zover andere partijen hier zicht op hebben, wordt aangegeven dat het inclusieve beleid de gemeente in staat stelt de participatie van nieuwkomers op een effectieve wijze te bevorderen.

### **Vraag 1: Hoe wordt de werking van het integratiebeleid ten aanzien van taalonderwijs, participatie en huisvesting beoordeeld?**

#### **b. Waar worden knelpunten geconstateerd?**

Per thema kunnen de volgende knelpunten worden benoemd:

Op het gebied van het *huisvestingsbeleid* wordt ten aanzien van zowel statushouders als andere nieuwkomers aangegeven dat er onvoldoende beschikbare sociale huurwoningen in Amersfoort zijn. In geval van statushouders heeft dit in 2015 en 2016 geleid tot achterstanden in de realisatie van de taakstelling voor huisvesting van statushouders. In 2017 is deze achterstand voor een groot deel ingelopen. Voor overige nieuwkomers en nieuwkomers van voor 2013 leidt de krappe woningvoorraad, in combinatie met de bijzondere urgentie waarmee statushouders gehuisvest worden, tot (lange) wachtlijsten. Daarnaast wordt gewezen op de problematische positie van ex-AMV'ers. Deze statushouders hebben specifieke woonvoorzieningen (onzelfstandige woonruimte) en extra begeleiding nodig. Hierin kan niet altijd worden voorzien. Incidenteel is er in Amersfoort sprake van enige overlast in wijken, vanwege gedrags- en woongewoonten van enkele groepen statushouders (i.h.b. Somaliërs en Eritreeërs). Tot slot verloopt de toewijzing van woningen aan statushouders niet altijd naar tevredenheid. Aangegeven wordt dat in sommige gevallen onvoldoende rekening wordt gehouden met de gezinsomvang en wensen van de kandidaten.

In het kader van het *taalonderwijs* wordt de concentratie van activiteiten bij NVA weliswaar positief beoordeeld, maar wordt hierbij wel een aantal aandachtspunten benoemd. Zo menen sommigen dat de gemeente hierdoor minder oog heeft voor andere organisaties en initiatieven. Ook geeft een andere taalaanbieder aan dat door het beleggen van verschillende taken bij NVA de indruk gewekt wordt dat de markt van taalonderwijs niet volledig transparant en concurrerend is. Verder geven zowel betrokkenen als de nieuwkomers zelf aan dat er een zeer grote vraag is naar informeel



taalonderwijs, maar dat het huidige aanbod van informele taalvoorzieningen hierin onvoldoende voorziet.

Het beleid gericht op *participatie* werkt voor veel nieuwkomers naar tevredenheid. Toch wordt ook aangegeven dat deze aanpak vooral geschikt gebleken is voor groepen die voldoende basis- en werknemersvaardigheden in huis hebben. Risicogroepen in dit verband zijn: statushouders afkomstig uit Somalië en Eritrea, laagopgeleide vrouwen, ex-AMV'ers, langzame leerders en nieuwkomers met ernstige (mentale) gezondheidsproblemen. Verder wordt als aandachtspunten aangegeven dat de gemeente zich meer zou kunnen inspannen om de instroom van nieuwkomers in het beroepsonderwijs te bevorderen en dat er te weinig stage- en werkervaringsplaatsen beschikbaar zijn. Daarnaast bestaan er problemen ten aanzien van de capaciteit en continuïteit van de maatschappelijke begeleiding voor statushouders. Tot slot zijn er zorgen om het feit dat de gemeente sommige groepen nieuwkomers onvoldoende in beeld heeft. Dit laatste betreft met name degenen die in het kader van gezinsvorming of -hereniging naar Nederland zijn gekomen (overige nieuwkomers) en de groep die snel tijdelijk werk vindt, maar dit na verloop van tijd weer verliest.

### **Vraag 2: Welke grip heeft de gemeente Amersfoort op (externe) spelers?**

Met veel partijen heeft de gemeente een directe sturingsrelatie omdat zij onderdeel zijn van de gemeente of omdat zij subsidie ontvangen van de gemeente. Met de woningcorporaties is er geen directe sturingsrelatie maar zijn wel prestatieafspraken gemaakt. Ten aanzien van een aantal partijen, waaronder verschillende taalaanbieders (exclusief NVA) en zorginstellingen, heeft de gemeente geen concrete sturingsmiddelen.

De gemeente heeft NVA centraal gepositioneerd als belangrijkste speler. Verschillende andere organisaties werken direct samen met NVA en niet met de gemeente. De samenwerking met NVA verloopt over het algemeen goed. Een aandachtspunt is dat het beschikbare ondersteuningsaanbod en de rollen die de verschillende organisaties vervullen, zowel voor nieuwkomers als voor de professionals zelf niet altijd helder zijn. Hierdoor is niet volledig duidelijk naar welke partijen nieuwkomers met een hulpvraag kunnen worden doorverwezen. Nauwer contact tussen deze partijen is nodig om de doorverwijzing van nieuwkomers beter te laten verlopen en gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring. Aangegeven wordt dat de gemeente een actievere regierol kan vervullen om de samenwerking en afstemming tussen de betrokken organisaties te verbeteren, en een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden te creëren.

### **Vraag 3: In hoeverre heeft de gemeente inzicht in de effecten van de bestede middelen? In welke mate is er sprake van realisatie van het doelbereik?**

Algemeen wordt onderkend dat een succesvolle integratie van nieuwkomers niet eenzijdig kan worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. Zowel de mogelijkheden van de nieuwkomers zelf als uiteenlopende bredere contextfactoren (zoals de situatie op de huizen- en arbeidsmarkt) spelen hierin een prominente rol. Door het gebrek aan gedetailleerde en betrouwbare gegevens is het niet mogelijk om de maatschappelijke positie van recent in Nederland gevestigde nieuwkomers vast te stellen. Deze gegevens zijn er niet voor Nederland en ook niet voor Amersfoort. Toch kan wel iets over de opbrengsten van het gevoerde beleid in Amersfoort worden gezegd.

Met betrekking tot het doelbereik kan ten eerste gesteld worden dat het vooralsnog niet gelukt is om de taakstelling voor *huisvesting* van statushouders te realiseren, vooral

vanwege de structurele kenmerken van de sociale woningmarkt. Wel zijn als gevolg van de afgenomen taakstelling en extra inspanningen de achterstanden in beschikbare woningen voor deze nieuwkomers gedurende 2017 sterk afgenomen.

Op het gebied van *taalonderwijs* zijn relatief goede resultaten bereikt voor wat betreft de slagingspercentages en het niveau waarop wordt ingeburgerd. Vergeleken met de cijfers voor Nederland als geheel, burgeren nieuwkomers in Amersfoort op een gemiddeld hoger taalniveau in en ligt ook het slagingspercentage voor het inburgeringsexamen boven het landelijke gemiddelde. Ook worden gunstige resultaten geboekt ten aanzien van de uitstroom (naar werk en onderwijs) van kandidaten die in een voorgezet inburgeringstraject zitten.

De *participatie* van statushouders en de overige nieuwkomers in Amersfoort is in termen van inkomen uit werk en uitkeringsafhankelijkheid positief in vergelijking met de resultaten voor de rest van Nederland. In Amersfoort hebben nieuwkomers vaker een betaalde baan en zijn zij minder vaak afhankelijk van een uitkering. Het kon niet worden vastgesteld of de besteding van middelen effectief is, omdat deze - in lijn met het gevoerde inclusieve beleid - niet per doelgroep zichtbaar is. Dit kan alleen voor de groep die bij NVA een gecombineerd taal en participatietraject hebben gevolgd. De helft van deze groep heeft concreet uitzicht op werk. Dit is gunstig in vergelijking met het landelijke beeld. Daarnaast wordt vanuit de uitvoering van het participatiebeleid aangegeven dat het gevoerde beleid met veel aandacht voor maatwerktrajecten voor een grote groep van nieuwkomers effectief is. Risicogroepen in dit verband zijn onder cluster 4, vraag 1b benoemd.

**Vraag 4: Is dit doelbereik verschillend voor de afzonderlijke doelgroepen, in het bijzonder statushouders en overige nieuwkomers (met daarbinnen onderscheid naar groepen die zich recentelijk of al veel langer in de gemeente hebben gevestigd)?**

Het thema huisvesting heeft voornamelijk betrekking op de doelgroep statushouders. De resultaten van dit beleid zijn inzichtelijk. Aanzienlijke achterstanden in voldoende woonruimte voor deze groep worden momenteel teruggebracht. Wel bestaan er nog altijd tekorten. Dit geldt in het bijzonder voor de groep ex-AMV'ers. Er is geen gedetailleerd beeld van de huisvesting van de andere categorieën nieuwkomers, aangezien zij onder het reguliere woningverdeelstelsel vallen. Wel is er sprake van lange wachtlijsten in het geval deze nieuwkomers binnen de gemeente willen verhuizen.

Met betrekking tot taalonderwijs zijn inburgeringsplichtige nieuwkomers (statushouders en overige nieuwkomers) het beste in beeld. Zij behalen in vergelijking met het landelijke beeld goede resultaten. Wat betreft het beeld ten aanzien van de nieuwkomers van voor 2013, geldt dat velen zich een plaats in de Amersfoortse samenleving hebben weten te verwerven. Wel zijn er zorgen met betrekking tot de integratie van de laagst opgeleide en oudere nieuwkomers, en daarbinnen specifiek van vrouwen.

Aangaande participatie is geen uitgesplitste informatie beschikbaar voor de verschillende subgroepen. Positieve indicatoren voor nieuwkomers in Amersfoort zijn een lage bijstandsafhankelijkheid en hoog aandeel met inkomen uit werk, in verhouding tot het landelijke beeld. Dit geldt zowel voor statushouders als voor andere groepen nieuwkomers. Er worden wel indicaties afgegeven voor het bestaan van probleemgroepen binnen deze categorieën. Zowel culturele en sociale verschillen, als een

gering opleidingsniveau en beperkte werknemersvaardigheden spelen hierin een rol. Binnen elk van de onderscheiden groepen nieuwkomers zijn er risicogroepen, maar risicogroepen komen toch vooral voor onder de groep statushouders.

#### **Vraag 5: Wat zijn de effecten van het integratiebeleid gezien vanuit het cliëntperspectief? Verschillen deze voor de afzonderlijke doelgroepen?**

De tevredenheid onder gehuisveste statushouders is wisselend; een deel is tevreden over de woning en de woonomgeving, een ander deel vindt dat de woning niet aansluit bij de gezinssituatie en/of zou liever wonen in een wijk met meer Nederlanders. Overige nieuwkomers en nieuwkomers van voor 2013 bevinden zich in een andere situatie. Zij vallen onder het reguliere woningverdeelstelsel. Door deze groep nieuwkomers wordt opgemerkt dat er lange wachttijden zijn voor verhuizen indien dit nodig is.

Taalverwerving en inburgering verloopt relatief goed voor de inburgeringsplichtige nieuwkomers (statushouders en overige nieuwkomers). De taalles draagt bij aan hun taalverwerving. Wel hebben zij in aanvulling hierop meer behoefte aan informele taalverwerving. Hierin wordt niet altijd op adequate wijze voorzien. Deze behoefte bestaat ook in enige mate onder nieuwkomers van voor 2013. Uit de gesprekken met nieuwkomers blijkt voorts dat lang niet allen gemakkelijk en zonder problemen contact maken met Nederlanders zonder migratieachtergrond, ook niet wanneer zij reeds zijn ingeburgerd.

Nieuwkomers doen nuttige ervaring op door middel van vrijwilligerswerk, maar zouden graag meer mogelijkheden hebben om een studie of stage te volgen. De mogelijkheden hiertoe worden als te beperkt ervaren. Er zijn hierin geen verschillen tussen de verschillende typen nieuwkomers aan te geven.

#### **Vraag 6: Is de aanpak rechtmatig (landelijke en lokale wet- en regelgeving)? Wordt het beleid uitgevoerd zoals oorspronkelijk bedoeld?**

Er zijn geen indicaties voor onrechtmatigheid geconstateerd in het beleid of de uitvoering daarvan. Ten aanzien van *huisvesting* zijn er geen bijzonderheden aan te geven. Ten behoeve van de groep statushouders voert de gemeente Amersfoort het huisvestingsbeleid conform afspraken met de landelijke overheid uit. De in het recente verleden opgelopen achterstanden worden momenteel teruggedrongen. Bovendien hebben veel gemeenten met deze achterstanden te maken (gehad).

Ten aanzien van *taalonderwijs* voert de gemeente weliswaar een actief en ondersteunend beleid, maar dit staat niet op gespannen voet met de uitgangspunten van de nationale wet- en regelgeving. Inburgeraars in Amersfoort zijn vrij om te kiezen waar ze taalonderwijs willen volgen en zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering ervan. Wel kan worden aangegeven dat de verschillende rollen die NVA ten aanzien van inburgering vervult, niet stimulerend zijn voor de keuze van nieuwkomers voor andere taalaanbieders. Er wordt hen echter niets in de weg gelegd.

Gemeenten zijn voorts vrij om het participatiebeleid naar eigen inzicht vorm te geven. Dit geldt ook voor de keuze om trajectbegeleiding in combinatie met inburgering aan specifieke groepen uitkeringsgerechtigden aan te bieden.

## Cluster 5: Gemeenteraad

### Vraag 1: Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effecten van het gevoerde integratiebeleid?

De gemeenteraad wordt via verschillende wegen geïnformeerd over het beleid en de resultaten omtrent integratie. Dit verloopt primair via RIB's, collegeberichten en De Ronde. De meest relevante documenten omtrent integratie in de onderzoeksperiode hadden betrekking op re-integratie, Wet taaleis, taakstelling huisvesting statushouder, voortgang implementatie Indebuurt en consequenties uitwerkingsakkoord verhoogde asielstroom. De gemeenteraad wordt met name goed geïnformeerd over tal van zaken die met de instroom en huisvesting van asielmigranten te maken hebben. Ook zijn de gegevens met betrekking tot de inburgering voldoende om hierover een goed beeld te vormen. De informatie over participatie in trajecten en de uitstroom naar werk is niet toegespitst op de groep nieuwkomers. Daardoor is het onmogelijk om de effectiviteit van beleid voor specifieke groepen vast te stellen. Dit is begrijpelijk denkende vanuit het feit dat de gemeente geen doelgroepenbeleid voert en er ook geen digitale identificatie of managementinformatie beschikbaar is op het niveau van afzonderlijke doelgroepen (naar herkomst of migratiestatus).

## 6.3 Aanbevelingen

De rekenkamer komt naar aanleiding van het onderzoek tot een aantal aanbevelingen die gericht zijn op een verdere verbetering van het gevoerde integratiebeleid in Amersfoort. De aanbevelingen zijn voor de helderheid gecategoriseerd, met de aantekening dat enkele aanbevelingen ook raakvlakken hebben met andere categorieën.

De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan, het college het volgende te verzoeken.

### Beleid en proces

1. Breng de onderlinge verantwoordelijkheden van het speelveld voor de ondersteuning van nieuwkomers in kaart. Met als doel dat voor vrijwilligers, professionals en nieuwkomers de verschillende verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen voldoende duidelijk zijn. Zorg daarnaast dat ook het ondersteuningsaanbod helder is zodat voor iedereen duidelijk is naar welke partijen nieuwkomers met een hulpvraag kunnen worden doorverwezen.
2. Zorg ervoor dat nieuwkomers goed voorgelicht zijn over het beschikbare ondersteuningsaanbod in Amersfoort. Nieuwkomers weten nog niet altijd de weg in de lokale samenleving om de vragen die zij hebben ten aanzien van uiteenlopende facetten in het dagelijkse leven op de juiste plek neer te leggen. Het is hierbij ook van belang dat er voldoende capaciteit is in de maatschappelijke begeleiding en dat de wijkteams voldoende zichtbaar zijn.
3. Zorg voor beter zicht op de nieuwkomers die niet onder begeleiding van de gemeente of NVA vallen. Dit om duidelijkheid te verkrijgen over hoe het hen vergaat (op het vlak van taal en participatie) en hen te informeren over het beschikbare ondersteuningsaanbod. Zoek hiervoor bijvoorbeeld aansluiting bij instanties die wel contact hebben met deze groep. Zoals taalaanbieders (waar nieuwkomers uit deze groep zich vrijwillig kunnen aanmelden voor taalonderwijs) of woningcorporaties. Benut daarnaast ook de mogelijkheden die er zijn om contact te leggen op het moment dat nieuwkomers uit deze groep zich inschrijven in de GBA.

### Huisvesting

4. Breng met NVA en woningcorporaties het door nieuwkomers aangegeven knelpunt van passende huisvesting van statushouders in kaart om de huisvesting goed aan te laten sluiten op de gezinsgrootte.
5. Borg de gemeentelijke rol om samen met NVA en de woningcorporaties blijvend alert te zijn op een evenwichtige spreiding van huisvesting van nieuwkomers. De rekenkamer juicht het plan om de rol van de gemeente hierbij in een nieuw woningverdeelsysteem te verwerken toe.

### Taalonderwijs

6. Ga rond de tafel met alle taalaanbieders in Amersfoort om de volgende zaken te bespreken en waar mogelijk in actiepunten om te zetten. Borg en volg de uitvoering van die actiepunten, ook indien de verantwoordelijkheid voor de uitvoering buiten de gemeentelijke organisatie ligt.
  - De marktwerking in het speelveld.
  - De verbetermogelijkheden die nieuwkomers tijdens het rekenkameronderzoek hebben aangegeven voor taalonderwijs.
  - De mogelijke opties om de taalbeheersing beter aan te laten sluiten bij onderwijs en arbeidsmarkt.
  - De mogelijkheden om risicocategorieën op het vlak van taalonderwijs extra te ondersteunen in hun taalontwikkeling.
7. Beoordeel samen met de informele taalondersteuners wat nodig is om nog beter te kunnen voorzien in de vraag van nieuwkomers naar aanvullende ondersteuning bij taalverwerving. Zet de resultaten hiervan om in actiepunten. Volg en borg de uitvoering van die actiepunten.

### Participatie

8. Bespreek, vanuit de gemeentelijke opdrachtgeversrol, met NVA oplossingen voor de geconstateerde knelpunten (capaciteit en continuïteit) in de maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers. Maak gezamenlijk een plan van aanpak om deze knelpunten op te lossen en borg de uitvoering van dat plan.
9. Blijf actief in het bemiddelen van nieuwkomers naar werk. Zet ook in op het vergroten van het beschikbare aantal stages en werkervaringsplekken voor nieuwkomers. Onderzoek daarnaast de mogelijkheid om de inzet op branchegerichte initiatieven voor nieuwkomers verder uit te bouwen.

### Betrokken partijen

10. Onderhoud contact met de vrijwilligersorganisaties om de knelpunten die zij signaleren, op het terrein van zowel taal als maatschappelijke begeleiding, in het vizier te houden. Zoek daarbij naar een oplossing voor de gesignaleerde verschuiving van de inzet van professionals naar de inzet van vrijwilligers om te voorkomen dat de vrijwilligersorganisaties overbelast raken en dat de grens tussen professionele hulpverlening en hulp door vrijwilligers vervaagt.
11. Ga na welke rol Indebuurt033 vervult en kan vervullen op het vlak van integratie van nieuwkomers bij het toewijzen van diens subsidies aan wijkinitiatieven.

### Meest kwetsbare nieuwkomers

12. Schenk specifieke aandacht aan de meest kwetsbare nieuwkomers. Deze groepen zijn weinig zelfredzaam en vinden minder gemakkelijk hun weg in de participatiesamenleving, mede vanwege een zeer beperkte beheersing van de

Nederlandse taal en het ontbreken van sociale en andere basisvaardigheden. De rekenkamer geeft hierbij mee:

- Overweeg samen met NVA aanvullende trajectbegeleiding te bieden aan de minst zelfredzame nieuwkomers binnen de groep van lager opgeleide nieuwkomers. Dit zijn vaak nieuwkomers met een laag of geen opleidingsniveau en diverse andere problemen. Voor hen zou nog meer aansluiting bij het lokale ondersteuningsaanbod kunnen worden gevonden in het kader van de trajectbegeleiding om hun taalvaardigheid en kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.
- Begeleid ex-AMV'ers intensiever bij hun eigen ontwikkeling (daginvulling en zelfredzaamheid). Start hierbij zo snel mogelijk voor de huidige ex-AMV'ers en trek dit door in de toekomst.
- Zoek naar een manier om de integratie van nieuwkomers uit Eritrea en Somalië te bevorderen en de interculturele verschillen te overbruggen.
- Bevorder het (indirect) verder ontwikkelen van plekken waar vrouwelijke nieuwkomers elkaar kunnen treffen om hun integratie te bevorderen, mede door op die manier de sociale omgeving te vergroten.

#### Middelen

13. Maak heldere afspraken met NVA over de besteding van de opgebouwde reserves van €3.4miljoen, opgebouwd uit gemeentelijke subsidies in de periode onder de oude Wet inburgering.

#### Tot slot

14. De volgende algemene punten:
  - Zet de opdrachten vanuit de raad i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport, expliciet als opdrachten door naar de organisatie<sup>228</sup>.
  - Rapporteer binnen één kwartaal aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.
  - Het college draagt er zorg voor dat de status van en ontwikkelingen in de uitvoering van de door de raad aangenomen aanbevelingen van de rekenkamer geregistreerd en geborgd worden en informeert de raad in een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken. Deze rapportage omvat in ieder geval hoe de aanbevelingen zijn opgepakt, wat er gedaan is en of dit conform de afspraken gebeurt.
  - Rapporteer over een jaar aan de rekenkamer hoe bovenstaande aanbevelingen zijn opgevolgd<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> Deze eerste drie algemene aanbevelingen betreffen een herhaling van de op 9 juli 2013 tijdens Het Besluit overgenomen aanbevelingen uit het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, met inachtneming van het aangenomen amendement, met als doel de set van aanbevelingen voor dit onderliggende onderzoek compleet weer te geven.

<sup>229</sup> Zoals in het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten in 2013 is aangegeven, neemt de rekenkamer een 'vangnetaanbeveling' op. Dit gebeurt in de vorm van een verzoek van de raad aan het college om, een jaar na het onderzoek, informatie over de uitvoering van de aanbevelingen aan de rekenkamer te laten verstrekken.

# BIJLAGE 1. OVERZICHT RESPONDENTEN

## Interviews

<b>Bestuur</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Wethouder Houwing (o.a. diversiteit)</li><li>■ Wethouder Imming (o.a. wonen, wijken, sociaal domein)</li><li>■ Wethouder Tigelaar (o.a. werk en inkomen)</li></ul>
<b>Ambtenaren</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Senior adviseur maatschappelijke opvang vluchtelingen</li><li>■ Projectleider Huisvesting Statushouders</li><li>■ Hoofd arbeidsintegratie</li></ul>
<b>Uitvoering (formeel en informeel)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ NVA (directeur, projectleider, 2 taaldocenten, 3 trajectbegeleiders, coördinator maatschappelijke begeleiding, maatschappelijk begeleider, projectmedewerker huisvesting statushouders)</li><li>■ Gilde-Samenspraak Amersfoort (coördinator)</li><li>■ Stichting voor Interculturele Participatie en Integratie (SIPI) (directeur)</li><li>■ ROC Midden Nederland (projectleider geïntegreerde trajecten)</li><li>■ Bibliotheek Eemland-Taalhuis (1 projectleider Taalhuis &amp; 1 programmamanager Bibliotheek)</li><li>■ Omnia Wonen (woonadviseur)</li><li>■ De Alliantie (1 sociaal beheer &amp; 1 gebied coördinator)</li><li>■ Indebuurt033 (2 participatiemakelaars)</li><li>■ Vitale Wijken (projectleider)</li><li>■ Gemeente Amersfoort - Afdeling Werk, Inkomen en Zorg (teamcoördinator)</li><li>■ Gemeente Amersfoort – Jongerenloket/team Jong (teamcoördinator)</li><li>■ Leger des Heils – 50   50 Workcenter (projectcoördinator)</li><li>■ Kommak (algemeen zorgmanager)</li></ul>

## Deelnemers groepsgesprekken nieuwkomers in Amersfoort

### Groepsgesprek 1 – NVA Taalschool

<b>Aantal deelnemers</b>	9
<b>Leeftijd</b>	Van 26 tot 63 jaar
<b>Geslacht</b>	3 vrouwen, 6 mannen
<b>Type nieuwkomer</b>	8 statushouders, 1 huwelijksmigrant
<b>Verblijf in Nederland</b>	Gemiddeld 2 jaar
<b>Opleidingsniveau</b>	Nagenoeg allemaal hoger opgeleid

### Groepsgesprek 2 – Vrouw en Kind Centrum

<b>Aantal deelnemers</b>	7
<b>Leeftijd</b>	Van 28 tot 54 jaar
<b>Geslacht</b>	7 vrouwen
<b>Type nieuwkomer</b>	1 statushouder, 2 huwelijksmigranten, 4 oudkomers
<b>Verblijf in Nederland</b>	Wisselend: van 9 maanden tot 22 jaar.
<b>Opleidingsniveau</b>	Wisselend (voornamelijk middelbaar opgeleid)

### Groepsgesprek 3 – SIPI Taalschool

<b>Aantal deelnemers</b>	9
<b>Leeftijd</b>	Van 22 jaar tot 38 jaar
<b>Geslacht</b>	3 mannen, 6 vrouwen
<b>Type nieuwkomer</b>	Statushouders, 1 oudkomer, 1 huwelijksmigrant
<b>Verblijf in Nederland</b>	Wisselend: van 10 maanden tot vier jaar
<b>Opleidingsniveau</b>	Wisselend (van hoogopgeleid tot geen opleiding)

### Groepsgesprek 4 - Vrijwilligers

<b>Deelnemers zetten zich in via:</b>
Humanitas Eemland 2x
Stichting Ontmoetingscentrum Entree Amersfoort 2x
Gastgezin Amersfoort* / Taalcafé
Gastgezin Amersfoort* 2x

\*Gastgezin Amersfoort is geen organisatie maar een groep vrijwilligers.



## BIJLAGE 2. LIJST MET BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

### *Arbeidsparticipatie*

De arbeidsparticipatie geeft aan welk deel van de beroepsgeschikte bevolking (ouder dan 15 jaar, jonger dan 67 jaar) deel neemt aan het arbeidsproces.

### *Buurtteam*

Buurtteams weten hoe mantelzorgers en vrijwilligers het beste gemobiliseerd kunnen worden. Er zijn directe lijnen van wijkverpleegkundigen (die onderdeel van een buurtteam uitmaken) naar huisartsen en sociale wijkteams (in zoverre aanwezig). Zodoende kunnen mogelijke problemen eerder worden signaleerd en mogelijk preventief worden.

### *Doelgroepenbeleid*

Beleid specifiek gericht op een welbepaalde doelgroep. Doel van dit beleid is om bepaalde achterstanden weg te werken door extra aandacht te besteden aan de desbetreffende doelgroepen.

### *COA*

Het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Vanaf het moment dat een asielzoeker Nederland binnenkomt, wordt hij opgevangen in één van de opvanglocaties verspreid over het land.

### *Inburgeringsexamen*

Het inburgeringsexamen moet binnen drie jaar worden afgelegd en bestaat uit zes onderdelen: lezen, spreken, luisteren, schrijven, Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).

### *Inburgeringsplichtige nieuwkomers*

Nieuwkomers afkomstig van buiten de EU, die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen en die niet voldoen aan één van de kenmerken zoals genoemd onder 'niet-inburgeringsplichtige nieuwkomers'. Zij zijn verplicht om in te burgeren in Nederland.

### *Inburgeringstermijn*

Nieuwkomers krijgen drie jaar de tijd om in te burgeren. Dit heet de inburgeringstermijn. Binnen deze termijn moet het inburgeringsexamen worden gehaald. De inburgeringstermijn voor analfabeten is vijf jaar.

### *Inclusief beleid*

Onder inclusief beleid wordt verstaan: beleid, waarbij in alle fasen van de beleidscyclus rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen, inclusief verschillen tussen mensen met een verschillende etnische herkomst.

### *Integraal beleid*

Er is sprake van integraal beleid in het geval een beleidsterrein (lees: integratie) niet als apart beleidsterrein wordt behandeld, maar als onderdeel van een breder beleid (met aandacht voor verschillende beleidsvelden) wordt ingevuld.

### *Maatschappelijke participatie*

Participatie betekent actieve deelname of meedoen aan de samenleving. Zie verder de omschrijving van het begrip participatie.

### *Niet-inburgeringsplichtige nieuwkomers.*

Dit zijn nieuwkomers die vrijgesteld zijn van de inburgeringsplicht. Deze ontheffing houdt verband met het feit dat men nog de leerplichtige leeftijd heeft, men de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, men met diploma's kan aantonen dat men over voldoende beheersing van het Nederlands beschikt of dat men een onderdaan van een EU-lidstaat is (zie voor een volledig overzicht Wi, Artikel 5, lid 1 en 2).

### *Nieuwkomers*

Een nieuwkomer is een meerderjarige vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten.

### *NVA*

NVA centrum voor integratie en participatie. Deze stichting begeleidt en ondersteunt mensen van een niet-Nederlandse afkomst op het gebied van huisvesting, taal en participatie. Met de gemeenten Amersfoort, Bunschoten en Leusden heeft NVA een subsidierelatie, op basis waarvan de activiteiten rond informatie, integratie en participatie worden uitgevoerd. De taallessen van NVA zijn beschikbaar voor inwoners van gemeenten in de hele regio.

### *Oudkomers*

Een oudkomer is een vreemdeling die al een relatief lange periode in Nederland woont. Volgens de huidige Wet inburgering zijn vreemdelingen die al voor 1 januari 2013 in Nederland woonden oudkomers.

### *Participatie*

Participatie duidt op actieve deelname. In dit onderzoek vatten we participatie breed op. Het gaat dus niet alleen om participatie op de arbeidsmarkt, maar ook om deelname aan de samenleving in de vorm van onderwijs, gesubsidieerde arbeid, vrijwilligerswerk of actieve betrokkenheid in de wijk.

### *Participatieverklaring*

Met de participatieverklaring ondertekent de inburgeraar dat hij kennis heeft genomen van de universele Nederlandse waarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. De participatieverklaring maakt sinds 1 oktober 2017 deel uit van de inburgeringsplicht.

### *Participatiewet*

Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden. Gemeenten voeren de Participatiewet uit.

### *Sociale activering*

Sociale activering vindt plaats in het kader van de Participatiewet ten behoeve van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat erom om cliënten te activeren om op een maatschappelijk gebied actief te worden

### *Statushouders*

Statushouders zijn vluchtelingen van wie het verzoek om asiel door de Nederlandse overheid is gehonoreerd. Zij hebben een tijdelijke verblijfsvergunning.

### *Vergunninghouders*

De begrippen vergunninghouders en statushouders zijn hetzelfde. De rijksoverheid gebruikt beide begrippen door elkaar.

### *WEB*

Wet educatie en beroepsonderwijs. De wet regelt de bundeling van verschillende vormen van beroepsonderwijs en volwasseneducatie in de regionale opleidingscentra (ROC).

### *Wet inburgering*

Om in te burgeren moeten nieuwkomers de Nederlandse taal leren. Ook moet er kennis worden opgebouwd over de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Alle rechten en plichten staan in de wet Inburgering van 2013.

### *WMO*

Wet maatschappelijke ondersteuning. In het kader van de WMO zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning en begeleiding van inwoners.

## BIJLAGE 3. OMSCHRIJVING BETROKKEN PARTIJEN

Er zijn meerdere partijen betrokken bij het integratiebeleid voor wat betreft huisvesting, taalonderwijs en participatie in de gemeente Amersfoort. Zowel gemeentelijke afdelingen als lokale uitvoeringspartijen spelen hierin een belangrijke rol; daarnaast leveren vele maatschappelijke initiatieven en vrijwilligersorganisaties een bijdrage. De volgende partijen zijn in dit rekenkameronderzoek naar voren gekomen.

**NVA centrum voor integratie en participatie (NVA):** De gemeente Amersfoort heeft NVA centrum voor integratie en participatie (NVA) gepositioneerd als centrale partij in de uitvoering van het integratiebeleid. NVA ondersteunt in opdracht van de gemeente Amersfoort oud- en nieuwkomers om zich zo snel mogelijk thuis te voelen en deel te nemen in de samenleving. NVA voert in opdracht van de gemeente diverse taken uit. Voor een uitgebreide omschrijving hiervan, zie bijlage 4.

**Team Arbeidsintegratie (AI):** Dit onderdeel van de afdeling Werk, inkomen en zorg ondersteunt en bemiddelt mensen vanuit de bijstand naar werk of een andere vorm van maatschappelijke participatie. Inburgeringsplichtige nieuwkomers worden (gemiddeld voor een duur van 2 jaar) begeleid door NVA. Wie naderhand nog niet naar werk, opleiding of zorg is begeleid wordt terugverwezen naar team AI.

**Jongerenloket:** Het Jongerenloket begeleidt voor de gehele arbeidsmarktregio jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen gedurende de wettelijk vereiste zoektermijn van vier weken.

**Wijkteams:** Amersfoort heeft negen Wijkteams. In het Wijkteam werken professionals op het gebied van jeugdzorg, opvoeding van kinderen, gezondheidszorg, welzijn, woonbegeleiding, psychische problemen, ouderenzorg en andere zorgberoepen samen.

**Indebuurt033:** Indebuurt033 coördineert het welzijnswerk en vrijwilligerswerk in Amersfoort. Ook is Indebuurt033 verantwoordelijk voor de sociale basisinfrastructuur (SBI). Indebuurt033 begeleidt inwoners naar vrijwilligerswerk, ondersteunt vrijwilligers en verleent subsidies aan wijkinitiatieven die onder andere gericht kunnen zijn op nieuwkomers. Indebuurt033 is opgericht op 1 januari 2017, voor die tijd werd de sociale basisinfrastructuur gecoördineerd door Welzin.

**Woningcorporaties:** Omnia, De Alliantie en Portaal werken in overleg met de gemeente aan het realiseren van de taakstelling voor huisvesting van statushouders. Ook zijn deze organisaties verantwoordelijk voor het beheren en verdelen van de sociale woningvoorraad aan andere nieuwkomers die hiervoor in aanmerking komen.

**Taalaanbieders:** Behalve NVA zijn er andere aanbieders van taal- en inburgeringscursussen (o.a. SIPI en Krachtstroom).

**Zorginstellingen:** Zorginstellingen kunnen begeleiding bieden aan nieuwkomers, zoals individuele- en groepsbegeleiding, dagactiviteiten, woongroepen en jeugdzorg (zoals Kommak).

**Project Vitale Wijken:** Dit project, waarin professionals en vrijwilligers betrokken zijn, wordt gefinancierd door woningcorporatie De Alliantie. Het project streeft ernaar om middels interactie in de buurt te zorgen voor een prettig en veilig leefklimaat. Men organiseert ontmoetingen en bewonersbijeenkomsten en pleegt huisbezoeken.

**Bibliotheek Eemland-Taalhuis:** vanuit de rol van leesbevordering en taalprojecten voert de bibliotheek de regie over het Taalhuis en de verdeling van de WEB-gelden. Het Taalhuis is onderdeel van de Bibliotheek Eemland en is bedoeld als 'huiskamer van de stad' waar laaggeletterde volwassenen, volwassenen die zijn ingeburgerd en mensen die weinig digitaal vaardig zijn kunnen leren, vragen, inspireren en ontmoeten. Hiertoe biedt het Taalhuis een non-formeel educatief aanbod ter verbetering van de basisvaardigheden. Het Taalhuis is ontstaan als initiatief vanuit een aantal kernpartners in Amersfoort, waaronder de bibliotheek, NVA en de gemeente Amersfoort.

**Vrijwilligersorganisaties:** Vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas, het Gilde-SamenSprak, stichting Ontmoetingscentrum Entree en het Leger des Heils bieden met behulp van professionals en vrijwilligers ondersteuning aan nieuwkomers op verschillende terreinen (onder andere bij taalverwerving, participatie, activiteiten etc.).

## BIJLAGE 4. NVA CENTRUM VOOR INTEGRATIE EN PARTICIPATIE

NVA centrum voor integratie en participatie ondersteunt oud- en nieuwkomers om zich zo snel mogelijk thuis voelen en deelnemen in de samenleving. NVA verzorgt voor nieuwkomers, vooral statushouders, taallessen, computertrainingen, maatschappelijke begeleiding, activiteiten bij het Vrouw en Kind Centrum en begeleiding naar sociale activering, opleiding of werk.

NVA voert in opdracht van de gemeente diverse taken uit, waaronder: een informatie- en adviesfunctie in het kader van de Wet inburgering, de maatschappelijke begeleiding van statushouders, de uitvoering van de administratieve afhandeling van de huisvestingstaakstelling, het verzorgen van een training in het kader van het participatieverklaringstraject en het verzorgen van trajectbegeleiding richting zorg, activering, opleiding of werk.

### **Maatschappelijke begeleiding**

Maatschappelijke begeleiding wordt, vanaf aankomst in de gemeente, uitgevoerd door NVA. Daardoor is iedere statushouder vanaf binnenkomst bij de gemeente in beeld. Medewerkers van het NVA ondersteunen statushouders bij allerlei praktische zaken, zoals het vinden en bezichtigen van een woning, het ondertekenen van het huurcontract en het aanvragen van een bijstandsuitkering en huursubsidie. Nareizende gezinsleden van deze statushouders worden ook begeleid door de maatschappelijke begeleiders van NVA.

### **Trajectbegeleiding**

Iedere statushouder met een bijstandsuitkering krijgt naast een maatschappelijk begeleider een trajectbegeleider toegewezen. Ieder traject start met een intake. Tijdens deze intake wordt het taalniveau van de statushouder getoetst, wordt de leerbaarheid bepaald en wordt gekeken naar de achtergrond en het potentieel van de persoon. Op basis van deze intake adviseert NVA welke cursus (taal/inburgering) het beste door de statushouder gevolgd kan worden. Cursussen kunnen bij NVA of bij een andere taalaanbieder worden gevolgd.

Iedere statushouder wordt voor een periode van tenminste twaalf maanden begeleid; deze begeleiding start al tijdens de inburgering. De eerste zes maanden is vooral een periode van oriëntatie; er wordt gekeken welk uitstroomprofiel (zorg, activering, opleiding of werk) haalbaar en wenselijk is. Afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid van de vergunninghouder kan de begeleiding worden verlengd tot maximaal twee jaar.

NVA kan tijdens de trajectbegeleiding verschillende instrumenten inzetten. Zij beschikt over eigen instrumenten, zoals bijvoorbeeld de inzet van werkcoaches en trainingen in werknemersvaardigheden en computervaardigheden. Daarnaast kan NVA werktrajecten inkopen bij het team Arbeidsintegratie van de gemeente. De trajectbegeleider rapporteert iedere drie maanden aan de gemeente (Arbeidsintegratie en Sociale Zaken) hoe het gaat met de klant (voortgang inburgering en/of andere activiteiten).

### **Informatie- en adviesfunctie in het kader van de Wet inburgering**

NVA biedt inburgeringsplichtige nieuwkomers in opdracht van de gemeente Amersfoort informatie en advies over hun inburgering. Tijdens een informatiegesprek bij NVA wordt de statushouder geïnformeerd over de Wet inburgering, rechten en plichten, hoe de lening bij DUO kan worden aangevraagd en welke taalaanbieders een aanbod hebben in Amersfoort en omstreken. Men vormt een klantbeeld met behulp van een breed intakegesprek en toetsen om het taalniveau en de leerbaarheid te bepalen. Al deze informatie wordt verzameld om de klant te kunnen adviseren over welke inburgeringsaanbieder de meest passende cursus biedt. De klant kiest uiteindelijk zelf welke cursus men gaat volgen, mits de gekozen taalschool voldoet aan het keurmerk *Blik op Werk*.

### **Taalonderwijs**

NVA biedt zelf met NVA Taalschool ook taalonderwijs aan nieuwkomers. Als de nieuwkomer voor NVA kiest lopen dus zowel de maatschappelijke begeleiding, de trajectbegeleiding als het taalonderwijs bij NVA. De trajectbegeleider en de taaldocent kunnen in dat geval informatie uitwisselen over hoe het proces met de klant verloopt.

### **Middelen**

NVA ontvangt financiële middelen van de gemeente via:

- Maatschappelijke begeleiding (gefinancierd door de Rijksoverheid)
- Trajectgelden (gefinancierd door AI, Participatiewet/re-integratiemiddelen)
- Structurele subsidie vanuit het Sociaal Domein.

De vergoeding voor **maatschappelijke begeleiding** (€2.370 per gehuisveste statushouder) wordt de gemeente rechtstreeks doorgezeten naar het NVA. Dit bedrag wordt door NVA vooral besteed aan maatschappelijke begeleiding (met een duur van maximaal 24 maanden) en het eerste jaar trajectbegeleiding van de statushouder.<sup>230</sup> Wanneer een statushouder langer dan een jaar trajectbegeleiding nodig heeft, dan wordt het tweede jaar gefinancierd door het team Arbeidsintegratie.

**Structurele subsidie** vanuit het Sociaal Domein is bestemd voor de volgende taken:

1. Informatie- en adviesfunctie in het kader van de Wet Inburgering;
2. Uitvoering van de taakstelling huisvesting statushouders (administratieve afhandeling);
3. Spreekuur;
4. Vrouw en Kind Centrum.

De structurele subsidie voor NVA vanuit het sociaal domein bedroeg in 2015 en 2016 respectievelijk € 180.000<sup>231</sup> en € 171.200.<sup>232</sup> Daarnaast vergaart NVA inkomsten via de inkoop van taallessen door inburgeringsplichtigen. De inkomsten hieruit bedroegen in 2015 1,0 miljoen euro en werden voor 2016 geprognosticeerd op 1,9 miljoen euro.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> De €2370 wordt als volgt ingezet: maatschappelijke begeleiding (1000), trajectbegeleiding (1000), participatieverklaring (240), reserve (130); Bron: interview A. van Egmond, 21 maart 2017.

<sup>231</sup> <https://www.amersfoort-telt.nl/2015-v2/subsidies/raad?nrd=1>

<sup>232</sup> <https://www.amersfoort-telt.nl/2016/subsidies/raad?nrd=1>

<sup>233</sup> Bron: Prestatievoorstel en verantwoording. Eerste half jaar 2016 verantwoording. 30 augustus 2016. Vandaar dat hier over een prognose wordt gesproken.

## BIJLAGE 5. LIJST MET GERAADPLEEGDE STUKKEN EN LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2017). Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013
- Algemene subsidieverordening 2015, gemeente Amersfoort
- Brief B&W aan provincie Utrecht aangaande taakstelling statushouders, d.d. 14 december 2016
- Brief B&W aan NVA betreffende “S0010 verantwoording jaarrekening NVA 2013”, 19 november 2014
- Collegebericht aan de Raad ‘Stand van zaken taakstelling huisvesting statushouders’ d.d. 14 december 2016
- Divosa (2015). Divosa-monitor factsheet 2015-II: Parttime werk in de bijstand
- Inhoudelijke verantwoording WEB gelden 2016 Amersfoort; Uitvoering Volwassen educatie via het Taalhuis
- Jaarrekeningen NVA 2012 - 2016
- Kadernota 2017-2020, gemeente Amersfoort
- Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) (2017). Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017. Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging
- Klaver, J., Odé, A., Smit, W., Witkamp, B. (2016). Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid. Amsterdam: Regioplan
- Meerjarenbegroting 2017-2020, gemeente Amersfoort
- Mulder, R. (2016). Huisvesting van vergunninghouders. Succesfactoren en knelpunten bij het realiseren van de gemeentelijke taakstelling
- Odé, A., Paulussen-Hoogeboom, M.C., Witvliet, M. (2013). De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving. Amsterdam: Regioplan
- Opnieuw Thuis (2017). Kerncijfers huisvesting vergunninghouders per 1 juli 2017
- Pawson, R, Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications
- Prestatieafspraken 2017 de Alliantie, VHG en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016
- Prestatieafspraken 2017 Omnia Wonen, SHOW en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016



- Prestatieafspraken 2017 Portaal, Hestia en gemeente Amersfoort, d.d. 14 december 2016
- Prestatievoorstel en verantwoording. Eerste half jaar 2016 verantwoording d.d. 30 augustus 2016
- Raadsinformatiebrief 2016-040 'Taakstelling huisvesting statushouders' d.d. 19 april 2016
- Raadsinformatiebrief 2016-085 'Implementatie en uitvoering Wet taaleis' d.d. 29 juli 2016
- Raadsinformatiebrief 2016-127 'Voortgang Implementatie #InDeBuurt' d.d. 5 december 2016
- Raadsinformatiebrief 2016-139 'Inzet re-integratiebeleid en -budget 2017' d.d. 14 november 2016
- Raadsinformatiebrief 2017-043 'Stand van zaken taakstelling huisvesting vergunninghouders' d.d. 12 april 2017
- Raadsvoorstel 'Consequenties Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' d.d. 15 november 2016
- Regionaal Programma Educatie – uitvoering WEB 2015 – 2017
- Rekenkamer Amersfoort (2011). Tweeluikonderzoek naar inburgering en het subsidiëren van kleinschalige integratieactiviteiten
- SER (2016). Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen
- Smits van Waesberghe & Razenberg (2016). De huisvesting van vergunninghouders. Een onderzoek naar het realiseren van de gemeentelijke taakstelling en de rol van versnellingsarrangementen. Utrecht: Verwey Jonker
- Strategie Sociale Woningbouw d.d. 29 maart 2016
- Subsidieregeling volwassen educatie 2017 Amersfoort
- Subsidieregeling Projecten #InDeBuurt 2017
- Subsidierregister Amersfoort, geraadpleegd via [www.amersfoort.nl/subsidies.htm](http://www.amersfoort.nl/subsidies.htm)
- VNG & Platform Opnieuw Thuis (2016). Factsheet Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers)
- VNG (2015). Factsheets asielzoekers en vergunninghouders. Praktische informatie voor gemeenten. Den Haag: VNG
- VNG (2016). Overzicht van geldstromen uit de akkoorden verhoogde asielinstroom
- VROM-Inspectie (2010). Checklist Huisvesting van statushouders door gemeenten. VI-2010-36
- Wet inburgering
- WRR (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR Policy brief 4. WRR/SCP/WODC: Den Haag