

Van vluchteling naar meerwaarde

DE SOCIAALECONOMISCHE INTEGRATIE VAN STATUSHOUDERS



Master thesis Erasmus University Rotterdam

Mouna Cheppih BSc 454287

Master Governance en Management van Complexe Systemen

Stagebegeleider: Eveline Wauters MA

Eerste lezer: Prof. dr. ing. Geert Teisman

Tweede lezer: Lieselot Vandenbussche

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie klaar om gelezen te worden. Het onderzoek legt de focus op de sociaaleconomische integratie van statushouders. Het onderzoek is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus University Rotterdam. Van februari tot aan augustus 2017 heb ik in lijn hiermee stagegelopen bij gemeente Eindhoven.

Tijdens dit onderzoek stonden verschillende personen voor me klaar om me te ondersteunen, begeleiden en me mentale support te geven. Eveline Wauters, mijn stagebegeleider, wens ik als eerste te bedanken voor alle gedane moeite die ze zowel tijdens werkuren als in haar privétijd heeft genomen. Ze heeft een bijdrage mogen leveren in mijn persoonlijke ontwikkeling en heeft mijn kennis daarmee tot een hoger niveau weten te tillen. Daarnaast is ze als persoon erg prettig om mee samen te werken.

Daarnaast wens ik meneer Teisman te bedanken voor het vertrouwen en sturing die hij me heeft gegeven tijdens het schrijven van mijn thesis. Ik voel me vereerd om onder toezicht oog van meneer Teisman te mogen afstuderen. Mevrouw Vandebussche, mijn tweede lezer, heeft ook waardevolle feedback aangeleverd waardoor mijn onderzoek doorontwikkeld kon worden.

Mijn collega's wens ik te bedanken voor de samenwerking. In het bijzonder wens ik Joëlle Burrill en Carien van Caam te bedanken voor de ondersteuning en gezelligheid die ze me hebben geboden. Ook wens ik alle respondenten te bedanken voor hun tijd die ze voor me hebben vrijgemaakt. Het waren stuk voor stuk prettige en informatieve gesprekken.

De grootste morele steun heb ik mogen ontvangen van mijn vrienden, waarvoor veel dank.

Ten slotte wens ik mijn moeder in het bijzonder te bedanken. Haar motiverende woorden en wijsheid hebben ervoor gezorgd dat mijn scriptietijd verlicht werd. Oumie, shoukran.

Ik wens u veel leesplezier toe,

Mouna Cheppih

Inhoudsopgave

1. Probleemstelling	1
2. Theoretisch kader	4
2.1 Complexiteit in de publieke sector	4
2.2 Inburgering en participatie	5
2.3 Governance.....	7
2.4 Belemmerende factoren.....	11
2.5 Parallellisering en synchronisatie.....	14
2.6 Conceptueel model.....	15
3 Methoden en Technieken	17
4. Empirische bevindingen en analyse	28
4.1 Gemeente Amsterdam	28
4.2 Gemeente Tilburg.....	35
4.3 Gemeente Drechtsteden	39
4.4 Gemeente Breda.....	43
4.5 Gemeente Eindhoven	47
4.6 Tussentijdse conclusie	60
4.7 Statushouders.....	63
4.7.1 Taal	64
4.7.2 Nederlands arbeidscultuur en werkgeversperspectieven.....	65
4.7.3 Diploma en opleidingsniveau	67
4.7.4 Nederlands Zorgsysteem	67
4.7.5 Street-level bureaucrats	68
4.7.6 Governance en synchronisatie.....	70
4.8 Vergelijking Infrastructuren	72
4.9 Werkgevers.....	73
4.10 'Tipping point'	74
5 Conclusie en aanbevelingen	77
6 Reflectie en discussie	87
7 Bibliografie	91
8. Bijlage	99
8.1 Interviewvragen	99
8.2 Codeerschema	102

1. Probleemstelling

1.1 Inleiding

Eind 2015 waren er in Nederland 88.536 asielzoekers aan wie een verblijfsvergunning voor de Nederlandse samenleving werd verleend. Naast deze statushouders, waren ruim 28.000 vluchtelingen in afwachting van een beslissing op hun asielverzoek. In 2016 kwamen ruim 16.000 asielzoekers erbij (VluchtelingenWerk, 2016). Een derde van de vergunninghouders is jonger dan 18 jaar en slechts drie procent is ouder dan zestig jaar. Het overgrote deel van de vergunninghouders behoort daarmee tot de potentiële beroepsbevolking (SER, 2016). Statushouders kunnen zodra ze een verblijfsvergunning krijgen, een beroep doen op de bijstandsuitkering. Van de Syrische statushouders die in de periode 2013-2015 in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, ontvangt nu ongeveer drie kwart de bijstandsuitkering (CBS, 2016). De urgentie trad op om voor deze achterblijvende (arbeids-)participatie van statushouders in Nederland extra inspanningen te leveren. Zonder deze extra inspanningen, is de kans tamelijk groot dat de statushouders aansluiting op de Nederlandse samenleving missen waardoor de mogelijkheden op participatie op de arbeidsmarkt en het positief bijdragen aan de nationale economieën, niet optimaal worden benut.

Mede door de opgetreden urgentie, doen de onderzoekers van de WRR-Policy Brief 'Geen tijd verliezen' een stevige oproep om de integratie van statushouders te versnellen, vooral ook door de ondersteuning op verschillende leefgebieden parallel te laten verlopen (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). Hierbij is het samenwerken met verschillende partijen van cruciaal belang. Als de governance niet optimaal verloopt, is de kans klein dat de parallelisatie succesvol kan verlopen. De lange asielprocedure en de tijd die het kost om de Nederlandse taal te leren, staan een snelle instroom op de arbeidsmarkt in de weg. Er zijn zowel initiatieven ontwikkeld door gemeenten, het rijk als maatschappelijke organisaties om hierop in te spelen (SER, 2016).

1.2 Aanleiding

De gemeente Eindhoven wil mogelijkheden creëren voor statushouders om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren (Mudde, 2016). De meeste statushouders hebben ongunstige arbeidsmarktposities en lopen de achterstand op andere groepen maar langzaam in (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). Hoe langer het duurt voordat statushouders werken, hoe groter de kans dat ze afhankelijk worden van een uitkering en minder snel participeren in de samenleving (Mudde, 2016). De sequentiële aanpak werkt vertragend. De oplossing lijkt om vanaf de eerste dag gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalwerving, opleiding en werk. Dit kan een meer effectief integratieproces realiseren. Er kunnen tegelijkertijd beslissingen genomen worden die de aspecten inburgering, opleiding en werk integraal aanpakken (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015).

Wethouder Staf Depla, met werk en inkomen in de portefeuille, betoogt dat de gemeente Eindhoven statushouders kan helpen een nieuwe toekomst op te bouwen (Mudde, 2016). De gemeente wil statushouders met een bijstandsuitkering snel uit de uitkering laten uitstromen naar scholing, werk en vrijwilligerswerk. Er wordt geëxperimenteerd met innovatieve maatschappelijke interventies en verschillende samenwerkingsverbanden om de uitstroom te realiseren (Vriend & Werff, 2016).

In dit onderzoek worden de factoren in kaart gebracht die afstand veroorzaken tussen statushouders en de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt onderzocht welke mogelijke interventies deze afstand kunnen verkleinen zodat de economische integratie geoptimaliseerd kan worden. Met economische integratie wordt bedoeld dat men economisch zelfstandig is en dus niet financieel afhankelijk van de Nederlandse overheid. Dit kan tot uiting komen door een eigen onderneming te bezitten of betaald werk te

verrichten. Het (bij)scholen en of het uitvoeren van vrijwilligerswerk zou moeten leiden tot economische integratie en wordt daarom ook meegenomen in het concept 'economische integratie'.

Daarnaast houdt economische integratie in dat niet alleen de statushouders zich moeten aanpassen, maar de werkgevers ook ervoor open dienen te staan om statushouders te ontvangen (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Wegens deze reden worden eventuele belemmeringen vanuit het oogpunt van de werkgevers in dit onderzoek nader belicht.

1.3 Vraag- en doelstelling

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is bij te dragen aan theorieën over governance en overheidsinterventies. De complexiteitstheorie wordt hierbij als bril gebruikt en de empirie van het participeren van statushouders op de arbeidsmarkt als toepassingsgebied. Dit onderzoek wenst bij te dragen aan het beleid over economische integratie en participatie van statushouders. Praktisch doel is dat statushouders sneller integreren en aansluiting vinden op de arbeidsmarkt.

Hoofdvraag

Welke factoren veroorzaken afstand tot de arbeidsmarkt bij Syrische statushouders en welke overheidsinterventies en governance-strategieën helpen om de uitstroom van Syrische statushouders uit een uitkering en instroom naar scholing en/of werk te optimaliseren?

De factoren die arbeidsparticipatie beïnvloeden en welke overheidsinterventies helpen om de (arbeids-)participatie te bevorderen, worden in kaart gebracht. De interventies van vier gemeenten in Nederland, naast gemeente Eindhoven, worden belicht.

De hoofdvraag bestaat uit twee delen waardoor de deelvragen ook in tweeën zijn gedeeld. De deelvragen zijn niet volledig af te leiden van de hoofdvraag, omdat dezen geconcretiseerd zijn op de te onderzoeken gemeenten. Tezamen geven ze antwoord op de hoofdvraag.

Deelvragen

Deel I

1. Welke interventies worden bepaald door rijksoverheid, welke interventies worden in de vier gemeenten toegepast en met welke argumenten en verklaringen worden de aanpakken als effectief bestempeld?
2. Wat houdt het vluchtelingenbeleid van de gemeente Eindhoven in en welke actoren zijn hierbij betrokken?
3. Welke interventies om de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt worden toegepast in Eindhoven en met welk resultaat?
4. Welke actoren spelen een belangrijke rol bij het Eindhovense vluchtelingenbeleid, hoe is hun samenwerking, waarom is de samenwerking zo als deze is, wat is de kwaliteit van de samenwerking en hoe kan de samenwerking geoptimaliseerd worden?
5. Hoe verloopt het beleidsproces of de beleidsprocessen gericht op het verkleinen van de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt in Eindhoven?

Deel II

1. Welke factoren creëren afstand tussen de Eindhovense statushouders en arbeidsmarkt, gelet op het profiel van statushouders?
2. Welke rol spelen werkgevers en hun opvattingen in het creëren of juist verkleinen van de afstand tussen (Syrische) statushouders en de arbeidsmarkt en welke aangrijpingspunten voor overheidshandelen bieden werkgevers en hun opvattingen om de afstand te verkleinen?
3. Welke knelpunten zitten in het vluchtelingvraagstuk van de gemeente Eindhoven en op welke wijze kunnen succesvolle interventies elders geïmplementeerd worden?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is gefocust op een actueel vraagstuk waar meerdere actoren en stakeholders bij betrokken zijn. Nederland heeft sinds twee eeuwen veel te maken gehad met migratie en het is niet onwaarschijnlijk dat Nederland in de toekomst opnieuw met grote aantallen migranten te maken gaat krijgen (SER, 2016) (Nicolaas & Sprangers, 2007). Het is daarom van cruciaal belang om een goede infrastructuur te hebben ten aanzien van een effectieve integratie van zowel huidige als toekomstige statushouders zodat statushouders sneller aansluiting kunnen vinden op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Een goede ondersteuningsinfrastructuur heeft meerdere voordelen; zo kan het de samenwerkingsverbanden tussen de actoren optimaliseren, fungeren als een impuls voor de Nederlandse economie en een bijdrage leveren aan de algehele indruk van Nederland. Daarnaast kan deze infrastructuur (toekomstige) statushouders de wegwijs maken op de arbeidsmarkt.

Het effectief integreren verlangt van beide partijen, de nieuwkomers en de ontvangende partij, aanpassing aan elkaar zodat samensmelting ontstaat tussen de partijen. Integratie onderscheidt zich nadrukkelijk van assimilatie, waarbij de aanpassing slechts vanuit een partij plaats vindt (Arns, 2010). Dit onderzoek belicht beide fronten waardoor het een bijdrage levert aan de vaak eenzijdige discussie omtrent integratie. Effectieve integratie draagt bij aan sociale cohesie doordat wederzijds begrip wordt gecreëerd. Dit zorgt ervoor dat de multiculturele samenleving waar we in verkeren, versterkt wordt (CBS, 2010).

Dit onderzoek is specifiek gericht op het in kaart brengen van een effectieve infrastructuur wat geïmplementeerd kan worden ten aanzien van het bevorderen van de participatie van statushouders op de arbeidsmarkt. Hierin ligt een wetenschappelijke relevantie, omdat dit een specifieke bijdrage kan leveren aan de theorie die bestaat over governance- en interventieprocessen met betrekking tot het ondersteunen van statushouders. Er is al bekend dat samenwerking tussen de verschillende partijen van cruciaal belang is bij het aanpakken van complexe problematiek (Duit & Galaz, 2008), maar er is niet bekend hoe de specifieke samenwerking in de asielketen geoptimaliseerd kan worden.

Daarnaast levert het een bijdrage vanuit het arbeidsmarktperspectief doordat het onderzoek kijkt naar de mogelijkheden om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te activeren en/of te begeleiden naar werk. Een succesvolle aanpak kan dus geïmplementeerd worden op verschillende bijzondere doelgroepen. Tevens moeten gemeenten en lidstaten zelf invulling geven aan de invulling van de integratie en participatie wet- en regelgeving waardoor het beleid omtrent participatie per gemeente en per land afwijkt. Een succesvol beleidsproces kan in meerdere gemeenten in verschillende landen geïmplementeerd worden waardoor het onderzoek op meerdere bestuursniveaus relevant is.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de complexiteitstheorie, die in dit onderzoek als 'bril' wordt gehanteerd om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het vraagstuk omtrent de economische integratie van statushouders, nader toegelicht. Governance, waarbij meerdere betrokken partijen samen dienen te werken om een complex probleem aan te kunnen pakken, is een van de kernpunten waar de complexiteitstheorie vanuit gaat. Om zo effectief mogelijk tewerk te gaan, dienen de samenwerkende partijen de interventies, die worden uitgevoerd om de verschillende leefgebieden te optimaliseren, parallel te laten verlopen. Dit houdt in dat verschillende aanpakken synchroon moeten worden uitgevoerd zodat het maatschappelijke vraagstuk omtrent vluchtelingen vanaf het begin integraal wordt aangepakt. Deze theorieën worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

In de tussenkopjes 2.2 en 2.2.1 wordt achtergrondinformatie over de inburgering en participatie uiteengezet. Het illustreert geen theorie maar het is relevant voor het onderzoek omdat de theorie invloed uitoefent op deze concepten. Om de empirische bevindingen te kunnen volgen, is het van belang om de informatie zoals die beschreven staat als bekend te achten.

2.1 Complexiteit in de publieke sector

Publieke organisaties worden complexer, een reden hiervoor ligt in het gegeven dat moderne representatieve democratieën in een rap tempo administratief beleid aan het institutionaliseren zijn en verschillende hervormingen in de publieke sector aan het implementeren zijn (Christensen & Lægreid, 2010). De complexiteit komt voort doordat dat de wereld een enorm diverse plek is waar lokale interacties tussen elementen altijd nieuwe en verschillende uitkomsten naar voren brengen. De complexiteit is zelf voortstuwend waardoor er geen einde aan komt (Gerrits, 2012). Complexiteitstheorieën wensen de complexiteit te omarmen en niet te reduceren, zodat het geheel zichtbaar wordt en het oplossingsvermogen vergroot wordt (Wagenaar, 2007) (Teisman & Van Buuren, 2009).

Beleidsprocessen zijn niet alleen complex omdat de processen sociale constructies zijn, maar ook omdat de natuurlijke processen waarin de collectieve besluitvorming interacteert, complex is (Morçöl, 2005). Het gedrag van complexe systemen, die uit drie basisvoorwaarden bestaan; elementen, relaties tussen de elementen en een functie of een doel (Meadows, 1982), is moeilijk tot onmogelijk te voorspellen. Ze vertonen niet-lineaire dynamiek geproduceerd door feedback waarbij kleine acties tot grote effecten kunnen resulteren en vice versa (Cairney, 2012). De opeenvolging van toevallige uitkomsten die niet van tevoren bekend waren met onvoorziene gevolgen, wordt 'non-ergodic/stochastisch' genoemd (Gerrits & Marks, 2008). Er is hierbij geen volledig causaal verband aanwezig, waardoor er geen sprake van sturing is geweest (David, 1985).

Complexe systemen bevinden zich op de grenzen van chaos en orde. Dit houdt in dat patronen te herkennen en ontdekken zijn die kunnen duiden op een zekere mate van orde, maar tegelijkertijd chaotische zaken en gebeurtenissen aanwezig zijn waardoor het systeem zomaar kan veranderen. Een vitaal systeem opereert op de grenzen van chaos en orde zodat er ruimte is voor innovatie, maar er ook orde aanwezig is dat voor stabiliteit voor het systeem zorgt om te kunnen functioneren (Gerrits, 2012). Een systeem dient dan als geheel bekeken te worden en niet naar specifieke delen van het systeem, omdat het geheel meer is dan de som der delen (Checkland, 2011).

De publieke sector heeft in toenemende mate te maken met verscheidene vormen van complexiteit. Er is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar waarin het openbare bestuur zich voorheen bezighield met relatief overzichtelijke vraagstukken die relatief eenvoudig op te lossen waren, naar problemen die geen duidelijke grenzen hebben, dynamisch zijn, waarbij de aard van het probleem niet helder is en er geen evidente probleemoplossing combinatie aanwezig is. Deze 'wicked problems' worden voornamelijk opgelost zoals voorheen altijd is gedaan, door naar de eigen taken te kijken waar de ambtenaren verantwoordelijk voor zijn. Daarmee wordt het stukje van het vraagstuk opgelost, maar niet het complete vraagstuk waardoor deze blijft bestaan en verder groeit. Deze manier van het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken door betrokken partijen, zorgt voor een toename van de inhoudelijke complexiteit (Teisman & Van Buuren, 2009).

De complexiteitstheorie suggereert dat er een verschuiving plaats vindt in de analyse van individuele delen van een systeem naar het analyseren van een systeem als geheel, ook wel een holistische benadering genoemd. Er wordt dan gekeken naar een systeem als netwerk van elementen dat met elkaar in verbinding staat gecombineerd met het produceren van systemisch gedrag (Cairney, 2012).

2.2 Inburgering en participatie

Gemeenten zijn per 1 januari 2013 een andere positie gaan innemen in het integratiebeleid door de stelselwijziging van het inburgeringsbeleid. De gemeentelijke regierol verdween hierbij, omdat de stelselwijziging sterk van de zelfredzaamheid van de burger uit ging. De Wet Inburgering legt de verantwoordelijkheid voor inburgering namelijk primair bij statushouders (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Door het gevoelige karakter van het nemen van maatregelen voor migrantengroepen, de ontwikkeling die sinds 2013 ontstond en maatschappelijke protesten tegen de komst van vluchtelingen, zou men verwachten dat de gemeenten terughoudend zouden zijn in het bedenken van interventies voor de integratie van statushouders. Desalniettemin zijn gemeenten actief aan de slag gegaan met het opstellen en uitvoeren van interventies om de integratie van statushouders te bevorderen (Dagevos & Odé, 2016).

Dit wordt deels verklaard doordat de eigen verantwoordelijkheid van statushouders niet efficiënt noch effectief heeft uitgepakt. Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor de inburgering en moeten daarom zelf op zoek gaan naar een cursusaanbieder en op eigen kosten cursussen en examens betalen. Statushouders dienen binnen drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen willen zij in een geldboete voorkomen en in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning (Rekenkamer, 2017). Statushouders die voor januari 2015 inburgeringsplichtig zijn, moeten voor vijf modules slagen namelijk; lezen, luisteren, schrijven, spreken en Kennis Nederlandse Maatschappij. Statushouders die na januari 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden, dienen ook te slagen voor Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Om te kunnen slagen voor het inburgeringsexamen, is het Nederlands niveau A2 gevergd. Statushouders kunnen als ze Nederlands op een hoger niveau willen leren, ook inburgeren met het Staatsexamen NT2. Hiervoor geldt dat Inburgeringsplichtigen van voor 2015 met een Staatsexamen NT2 ingeburgerd zijn, maar Inburgeringsplichtigen na januari 2015 dienen aanvullend voor de modules 'Kennis Nederlandse Maatschappij en het examen Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt te slagen (DUO, 2017). In het voorjaar van 2016 had 67 procent van de statushouders die in 2013 inburgeringsplichtig werden, de inburgeringsplicht niet gehaald. Dit percentage is specifiek gebaseerd op vluchtelingen (Rekenkamer, 2017).

Per 1 juli 2017 is de participatieverklaring een verplicht onderdeel van de inburgering geworden. Dit houdt in dat alle nieuwkomers eerst het traject rondom de participatieverklaring dienen te doorlopen bij de gemeente. Het tekenen van de participatieverklaring staat gelijk aan het accepteren en

respecteren van de Nederlandse kernwaarden en actief een bijdrage te willen leveren aan de samenleving. Er wordt hierbij vooral ingespeeld op de Nederlandse normen en waarden omtrent vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Het traject kan door de gemeente aangepast worden door bijvoorbeeld modules toe te voegen die van belang worden geacht (Rijksoverheid, 2017). Er is voor gemeenten een budget van €2370 per statushouder vrijgesteld om ondersteuning rond het participatieverklaringstraject door gemeenten te kunnen bieden. Door het vrijgestelde budget kunnen gemeenten de regie deels weer op zich nemen (Kriek, Odé, & Witkamp, 2016).

Daarnaast heeft de op 1 januari 2015 in werking getreden participatiewet ook een invloed gehad op de actieve houding van gemeenten. De participatiewet is een raamwet waarbij de decentrale uitvoering plaats vindt op gemeentelijk niveau. In de participatiewet zijn drie oude wetten opgegaan; de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, Wet sociale werkvoorziening en Wet werk en bijstand (Movisie, 2016). De gemeente is bij het uitvoeren van de participatiewet de aangewezen verantwoordelijke (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

In november 2015 sloten het kabinet en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het bestuursakkoord 'Verhoogde Asielinstroom', waarin afspraken zijn gemaakt over de interventies die gemeenten nemen met betrekking tot participatie en maatschappelijke begeleiding onder het motto 'blijven is meedoen'. Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning zodat een impuls gegeven wordt aan de integratie van statushouders. Op 28 april 2016 is een aanvulling op dit akkoord gekomen waar de financiële gevolgen van de extra toename van de statushouders zijn besproken. Er zijn afspraken gemaakt waarbij meer wordt ingezet op onderwijs, werk en gezondheidsbevordering om de integratie en participatie te bevorderen (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

2.2.1 Uitvoering participatiewet

Lidstaten van de Europese Unie mogen zelf bepalen hoe de Europese richtlijn over de toestroom van asielzoekers in het nationaal recht wordt uitgewerkt. Zo mag een asielzoeker in Zweden na het indienen van een asielaanvraag direct werken, terwijl in Nederland een asielzoeker na zes maanden pas mag werken. Naast lidstaten die een richtlijn zelf mogen invullen, mogen gemeenten ook zelf invulling geven aan de participatiewet. Doordat de gemeenten onafhankelijk van elkaar beleid mogen opstellen en uitvoeren, wijken de verschillende aanpakken ten aanzien van de statushouders van elkaar af. In hoofdstuk vier wordt dit aspect nader belicht.

Vluchtelingen worden in eerste instantie opgevangen door het centraal orgaan opvang asielzoekers (COA). Zodra vluchtelingen in een gemeente worden geplaatst, is de gemeente verantwoordelijk voor de ontvangst, huisvesting en begeleiding (Pharos, 2016).

Veel statushouders zijn bij aankomst in een gemeente nog gemotiveerd om in Nederland een nieuw en zelfstandig bestaan op te bouwen. Het gros van nieuwe statushouders ontvangt echter bij huisvesting een uitkering op grond van de participatiewet. Uit onderzoek blijkt dat mensen de motivatie verliezen om actief te blijven en te participeren in de samenleving bij het (langdurig) ontvangen van een uitkering. De uitvoering van de participatiewet is daarom bepalend voor het succes van de arbeidsmarktintegratie van statushouders (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

De toestroom in uitkeringen is een prijzig plaatje voor de Nederlandse economie. De uitkering op grond van de participatiewet is voor mensen vanaf 21 jaar en gehuwd een bedrag van €1403,98 per maand. Voor alleenstaande (ouders) is het een bedrag van €982,79 per maand. In deeltijd werkende statushouders krijgen een aanvullende uitkering (Rijksoverheid, **Box 1**)

2.2.2 Work-first en Settle-first

Er zijn verschillende benaderingen die toegepast kunnen worden op het uitvoeren van de participatiewet. De eerste benadering legt de focus op het zo snel mogelijk vinden van een baan, ongeacht wat de ambities, vaardigheden of wensen van de betrokkene zijn. Het doel bij deze 'work-first'-benadering, uit de VS overgewaaid, is om de betrokkene te activeren middels het inzetten van sancties, zodat opzoek gegaan wordt naar passend werk (Bruttel & Sol, 2006). Betaald werk zou bijdragen aan de dag-structurering van statushouders en het vergroot in beginsel de kansen om later in het proces volledig economisch geïntegreerd te zijn (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Een tweede benadering is de 'settle-first'-benadering. De focus wordt niet gelegd op het direct aan het werk gaan, maar op het vinden van een draai in de samenleving om vervolgens de stap te maken naar het leveren van een bijdrage aan de maatschappij. Een tussenpersoon (boundary spanner) kan de vraag en aanbod bij elkaar brengen. Op deze manier past het werk wat uiteindelijk door een statushouder wordt uitgevoerd, beter bij de betrokkene en zou de economische integratie duurzaam moeten zijn (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een combinatie tussen bovenstaande benaderingen, waarbij verschillende leefgebieden tegelijkertijd worden aangepakt, tot een optimale economische integratie leidt.

2.3 Governance

Er bestaan verschillende vormen van governance-structuren. Het klassieke model wordt hiërarchische governance genoemd waarbij met behulp van een top-down strategie gecontroleerde en gestuurde interactie plaats vindt tussen overheid en burgers (Kooiman, Bavinck, Mahon, & Pullin, 2008) (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Een tweede vorm is zelf-governance wat inhoudt dat partijen zonder invloed van de overheid zichzelf organiseren (Kooiman, Bavinck, Mahon, & Pullin, 2008). Burgerinitiatieven, zoals taalaanbieders opgericht door burgers om statushouders te ondersteunen in het leren van de Nederlandse taal, zijn hier een voorbeeld van (Eindhoven, 2014).

Alles wat tussen hiërarchische en zelforganiserende governance-structuren valt, is onder co-governance te schalen. Als burgers beslissen om interventies te ondernemen, zijn een aantal regels en procedures van belang die door overheden in gang worden gezet. Andersom hebben publieke instanties maatschappelijke partijen nodig om hun kennis over een onderwerp te vergroten. Hierdoor dienen publieke en niet-publieke partijen met elkaar samen te werken om het probleemoplossend vermogen te vergroten (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

Co-governance bestaat uit gesloten- en open co-governance. Gesloten co-governance houdt in dat publieke instanties samen met een kleine groep niet-publieke instanties beleid ontwikkelen en realiseren. De grenzen van dit netwerk zijn vooraf duidelijk en worden door de publieke instanties bewaakt (Arnouts, 2010). Open co-governance kenmerkt zich als een grote groep van zowel publieke als niet-publieke partijen waarbij wederzijdse leerprocessen tussen de partijen ontstaan. De grenzen zijn open en flexibel voor partijen zolang het algemeen belang van het beleidsproces wordt nagejaagd (Arnouts, 2010). Er zijn hierbij meerdere partijen betrokken die allen verkeren in hun eigen werkelijkheid, maar tegelijkertijd zijn de partijen bewust dat ze in sterke mate afhankelijk zijn van elkaar voor het bewerkstelligen van resultaten. Door de grote hoeveelheid aan relaties, ontstaat er een hoger niveau van complexiteit, onvoorspelbaarheid en onzekerheid waardoor het verloop en het evolueren van de relaties niet duidelijk zichtbaar is (Wagenaar, 2007) (Morçöl, 2003).

2.3.1 Collaborative governance

In toenemende mate is zichtbaar dat bestuurslagen onderling met elkaar in actie zijn. Samenwerking is cruciaal bij het aanpakken van complexe problematiek (Duit & Galaz, 2008). De complexiteit van besluitvorming neemt toe, waardoor het onmogelijk blijkt om zelfstandig wicked problems op te lossen. De roep voor samenwerking in de publieke sector is stevig; besluitvorming dient plaats te vinden in governance netwerken (Klijn, 2008). 'Collaboratieve governance', oftewel ketensamenwerking, maakt het mogelijk om met toenemende complexiteit om te gaan. Er wordt niet meer alleen verticaal aan beleidsvorming gewerkt, maar ook horizontaal waarbij samengewerkt wordt tussen verschillende partijen (Klijn, 2008). Beleidsvorming wordt hierbij integraal en decentraal voorbereid en uitgevoerd. Governance vindt plaats als kennis, organisaties en autoriteit worden toegevoegd die publieke partijen missen in het proces van beleidsvorming. Benz en Papadopoulos (2006) duiden governance aan als het toevoegen van private en niet-publieke partijen bij publieke beleidsvorming en de relaties die hierbij ontstaan middels het sluiten van partnerschappen, contracten en het delegeren van taken (Benz & Papadopoulos, 2006).

Kijkend naar de vluchtelingenproblematiek, was een beweging waarneembaar waarbij verschillende partijen in samenwerking met elkaar beslissingen dienden te nemen. Zo moest de Europese Unie in een kort tijdsbestek een antwoord formuleren over de toename van de instroom van vluchtelingen. Het COA diende in samenwerking met gemeenten en provincies een antwoord te bieden over de noodopvang van asielzoekers en over de verschillende vormen van ondersteuning voor vluchtelingen (Zijdeveld, Ridderhof, & Brattinga, 2013). Deze institutionele complexiteit tussen bestuurslagen ontstond, omdat allen taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderwerp hebben. Naast deze institutionele complexiteit stijgt ook de procescomplexiteit, omdat allerlei maatschappelijke- en overheidsprocessen in toenemende mate op hun complexe manier op elkaar ingrijpen (Teisman, 2016). Complexiteit zit dus niet in het aantal knooppunten van een netwerk of het aantal actoren, maar in de hoeveelheid relaties tussen de actoren. Des te hoger de relaties, des te hoger de complexiteit. Door de grote hoeveelheid aan relaties ontstaat een hoog niveau van onvoorspelbaarheid en onzekerheid, omdat het onduidelijk is hoe de relaties evolueren of verlopen. Kleine veranderingen in een netwerk kunnen leiden naar grote veranderingen, wat deze netwerken weer complex maakt (Wagenaar, 2007) (Morçöl, 2003).

2.3.2 Collaboratieve innovatie en ketenomkering

De roep voor ketenmanagementsamenwerking hangt nadrukkelijk samen met de verandering van new public management (NPM) naar new public governance (NPG). Deze verschuiving ontstond nadat erkend werd dat de NPM veel tekortkomingen had als paradigma waarmee huidige maatschappelijke kwesties niet opgelost of aangepakt konden worden. Hoe de eigen organisatie onder controle gehouden kon worden en hoe het zo effectief en efficiënt mogelijk behaald kon worden, waren de kerndoelen van een organisatie onder leiding van de NPM. De publieke organisaties, die als dienstverleners werden beschouwd, waren sterk naar binnen gericht, hiërarchisch opgesteld en processen werden sequentieel uitgevoerd (Osborne, 2006; Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkle, 2006; Torfing, 2016).

Er ontstond een ambitie voor transformatief leren waarbij de veronderstellingen en de wijze waarop naar het NPM gekeken werd, fundamenteel ter discussie werden gesteld. Door het ontevreden over de manier van werken van de NPM, ontstond een roep naar innovatie in de publieke sector. Innovatie is volgens Osborne en Brown dan ook een proces van creatieve destructie waarbij het bestaande achter wordt gelaten en er fundamenteel iets nieuws wordt gebouwd (Osborne & Brown, 2011). De nieuwe ideeën dienen vervolgens ontwikkeld en geïmplementeerd te worden in de organisatie. De beoogde

innovatie kan versterkt worden door collaboratief eraan samen te werken. Dit wordt vormgegeven door middel van de bijeenkomst van meerdere partijen, en dus meer kennis, ideeën en percepties, worden gezamenlijke oplossingen geformuleerd voor maatschappelijke kwesties waarbij het probleemoplossingsvermogen wordt vergroot. Collaboratieve innovatie zorgt er daarom voor dat de mogelijkheid om te innoveren wordt bevorderd (Torfing, 2016).

Er zijn meerdere methoden die toegepast kunnen worden voor collaboratieve innovatie. Een eerste methode is het opereren in netwerken en het sluiten van partnerschappen met actoren die nieuwe ervaringen, ideeën en bronnen naar voren kunnen brengen. Een tweede methode is het crowd-sourcen waarbij op de collectieve wijsheid van grote groepen anonieme mensen op het internet worden vertrouwd. De laatste methode is het opereren op de grenzen van organisaties zodat de samenwerking tussen meerdere partijen geoptimaliseerd wordt (Torfing, 2016).

2.3.2.1 Ketenomkering

Ketenomkering is een voorbeeld van innovatie waarbij het bestaande achter wordt gelaten en er fundamenteel iets nieuws wordt gebouwd. Zoals eerder is aangekaart, zijn gemeenten de uitvoerders van de participatiewet. Op basis van deze raamwet worden diensten vaak op de klassieke wijze aangeboden. Dit houdt in dat gemeenten diensten leveren waarvan de gemeenten denken dat die specifieke diensten nodig zijn. Het samenwerkingsverband tussen partijen waarbij de activiteiten en verantwoordelijkheden tussen de partijen worden afgestemd, de keten, kan ook omgedraaid worden waarbij wordt gekeken naar een geïntegreerde vraag die aansluit bij de behoefte van de ontvanger. Op deze manier bepaalt de vrager het aanbod en niet de instanties die de diensten leveren. De keten ontstaat bottom-up in plaats van het proces op een hoger schaalniveau top-down wordt bedacht en samengebracht. Er ontstaat een verschuiving van aanbodgerichte naar een vraaggerichte keten. Dit betekent dat de behoeften van de vragers duidelijk in kaart gebracht dienen te worden. Er kan op deze wijze een op maat gerichte aanpak opgesteld en gerealiseerd worden (Siep, 2008). Binnen de gehele asielketen komt de cliënt centraal te staan waarbij de onderling wederzijdse afhankelijke partijen, doch zelf-organiserende organisaties, bereid zijn te achterhalen wat de vraag van de gebruiker is om vervolgens gelijktijdig diensten te leveren en om de behoeften te voorzien. Er ligt niet direct een focus op efficiëntie maar op effectiviteit omdat het aanbod aangepast moet worden aan de wensen van de gebruiker (Van der Aa, 2003).

2.3.3 Boundary spanning activiteiten

Zoals eerder is aangekaart, kunnen personen bijdragen aan de samenwerking in een netwerk waardoor de effectiviteit en efficiëntie van de prestaties van een netwerk beïnvloed kunnen worden. Deze personen worden boundary spanners genoemd en bevinden zich in complexe netwerken van wederzijdse afhankelijke partijen (Williams, 2002). Een boundary spanner is in staat verschillende partijen en processen tot elkaar te brengen om de samenwerking te bevorderen. Verbindende vaardigheden, zoals het opbouwen en onderhouden van relaties van en tussen actoren, het communiceren en het werken aan wederzijds begrip, ook wel 'boundary spanning activiteiten' genoemd, zijn belangrijke factoren om het probleemoplossend vermogen en de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit te vergroten (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Boundary spanners zijn in staat om met externe partijen te communiceren en de gegenereerde informatie te vertalen naar de eigen organisatie. Deze 'informatie boundary spanning' zorgt voor het creëren van gedeelde percepties door miscommunicatie tussen actoren in een netwerk te voorkomen. Hiervoor dient de boundary spanner op de hoogte te zijn van alle ontwikkelingen die in en buiten de organisatie spelen.

Er zijn boundary spanning activiteiten en vaardigheden waar een boundary spanner aan moet voldoen, namelijk het in staat zijn van; het bouwen van duurzame en vertrouwelijke relaties, het afstemmen tussen intra- en interorganisatorische processen en ontwikkelingen, het vertalen voorbij de grenzen, het selecteren van relevante signalen en informatie, het tijdig mobiliseren van de eigen organisatie en het innoveren door in staat te zijn af te wijken van bestaande regelgeving en routines om betekenisvolle connecties op te zetten (Tushman & Scanlan, 1981) (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Hierbij is vertrouwen tussen alle betrokken partijen van cruciaal belang. Boundary spanners kunnen een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen toevoegen (Williams, 2002).

Om samenwerking teweeg te brengen, zijn vaak meerdere boundary spanners nodig. Het verenigen van alle benodigde competenties in één persoon is vrijwel onmogelijk. De activiteiten van meerdere boundary spanners zijn vaak complementair aan elkaar (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

2.3.4 Boundary spanners en street-level bureaucrats

Williams (2002) maakt onderscheid tussen aangewezen en competente boundary spanners. Een aangewezen boundary spanner zou volgens wetenschappelijk onderzoek minder capabel zijn om de boundary spanning activiteiten te vervullen dan een competente boundary spanner. Bij aangewezen boundary spanners zou bijvoorbeeld de innoverende competentie kunnen ontbreken omdat zij de eigen belangen van een organisatie willen beschermen en dit doen door het verminderen van complexiteit. Zo worden relaties met andere actoren niet als waardevol geschat en wordt het belang van netwerken onderschat. Een competente boundary spanner beschouwt complexiteit van cruciaal belang en zal daarom complexiteit omarmen (Williams, 2002).

Er zijn drie soorten competente boundary spanners te onderscheiden. De eerste vorm is een competente boundary spanner als reticulist, hierbij wordt een nadruk gelegd op de netwerkvaardigheden en de wijze waarop een boundary spanner in staat is om betrokken partijen bij elkaar te brengen. De tweede vorm is een boundary spanner als innovator, dit type is nodig bij complex maatschappelijke vraagstukken waarbij nieuwe ideeën en creativiteit nodig zijn. De laatste vorm is een boundary spanner als leider waarbij verschillende leiderschapstijlen aangenomen kunnen worden (Williams, 2002).

Er zijn ook verbindende personen tussen burgers en overheid die veelal de uitvoerende functie beoefenen. Deze verbindende personen worden street-level bureaucrats genoemd. Deze frontliniewerkers hebben ruimte voor beslissingsvrijheid waardoor een verschil kan ontstaan tussen wet- en regelgeving en de feitelijke uitvoering ervan (Lipsky, 1980). Street-level bureaucrats kunnen twee benaderingen hanteren bij het uitvoeren van taken die burgers raken. De 'state-agent narrative' gaat uit van strikte uitvoering van wetten en regels waarbij taken ook uit eigenbelang worden uitgevoerd. De complexiteit wordt verkleind daar er geen op maat gerichte aanpak wordt gehanteerd en uniforme uitvoeringsbeleid wordt omarmd. De aangewezen boundary spanner handelt in principe ook vanuit de state-agent narrative, maar opereert in tegenstelling tot de street-level bureaucrat tussen verschillende partijen en organisaties in en is geen schakel tussen burgers en de overheid.

Street-level bureaucrats kunnen ook de citizen-agent narrative hanteren waarbij ruimte wordt genomen om passend en op maat gerichte beslissingen te nemen voor burgers. De wet- en regelgeving komt hierbij niet op de voorgrond te staan. Dit maakt het werk moeilijker en complexer, maar het vergroot de probleem-oplossings-combinatie waarbij een betere grip op de complexiteit wordt verkregen (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Deze laatste vorm van street-level bureaucrat, komt overeen met de competente boundary spanner op gebied het omarmen van complexiteit.

Zowel competente boundary spanners als citizen-agent street-level bureaucrats zorgen ervoor dat processen logisch op elkaar aansluiten en er niet alleen op interne taak georiënteerde logica wordt gefocust. Het verschil tussen deze bruggenbouwers, is dat boundary spanners op grenzen van organisaties in een collaboratief netwerk opereren, en street-level bureaucrats tussen dit netwerk en burgers opereren. Een street-level bureaucrat kan echter ook een boundary spanner zijn en vice versa.

2.3.4.1 Maatwerk

In dit onderzoek wordt de focus gelegd op ketenomkering waarbij de behoeftes van statushouders voorop worden gesteld eer daar diensten van de gemeente aan worden gekoppeld. Een op maat gerichte aanpak is hierbij van belang, deze kan opgemaakt worden door een street-level bureaucrat die de benadering hanteert van de citizen-agent narrative.

Een tussenpersoon speelt een belangrijke rol in de settle-first benadering (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Daar een combinatie tussen de settle-first en work-first benadering het effectiefst is, moet de tussenpersoon zo snel mogelijk beginnen met een op maat gerichte aanpak zodat de statushouder naar betaald werk kan uitstromen. Een street-level bureaucrat houdt vervolgens contact met de betrokkene om eventuele aanpassingen te verrichten op de eerder geformuleerde aanpak. In de meeste gevallen blijkt namelijk dat de statushouders extra begeleiding behoeven (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

2.4 Belemmerende factoren

Om ervoor te zorgen dat de huidige statushouders het beter doen dan eerdere groepen statushouders, is een actieve rol van gemeenten van belang (Dagevos & Odé, 2016) (Dagevos, 2015). Een belangrijke bevinding is namelijk dat de meeste vluchtelingen het moeilijk aangaat om zelfstandig een maatschappelijke positie in Nederland op te bouwen. Er dient rekening gehouden te worden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen waarmee statushouders te maken hebben. Deze belemmeringen dienen aangepakt te worden zodat statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen participeren (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Het niet of beperkt beheersen van de Nederlandse taal, het niet aansluiten van de behaalde diploma's uit herkomstland op de Nederlandse arbeidsmarkt, eventuele trauma's en het ontbreken van een functioneel netwerk welke ze wegwijs maakt in de Nederlandse (arbeids-)cultuur, zijn de grootste factoren die leiden tot geringe arbeidsparticipatie (SER, 2016) (Dagevos, 2015). Daarnaast speelt het beperkt aanbod van banen voor deze nieuwkomers ook een rol (SER, 2016).

2.3.1 Taal

De kennis van de Nederlandse taal onder statushouders is over het algemeen zeer beperkt. Deze tekortkoming in het beheersen van de Nederlandse taal, wordt als een duidelijk probleem gezien voor een succesvolle participatie van statushouders (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). De kansen op werk worden vergroot zodra statushouders de Nederlandse taal leren (SER, 2016). De inburgeringsplicht vereist daarom dat statushouders de Nederlandse taal leren. De meeste lessen voor de inburgeringsplicht zijn echter veelal overdag waardoor statushouders moeilijker gekoppeld kunnen worden aan een werkgever (Besselsen & Hart, 2014). Dit zorgt ervoor dat de economische integratie niet optimaal kan verlopen.

2.3.2 Opleidingsniveau en diploma's

Naast het beheersen van de Nederlandse taal, is een Nederlands diploma minstens net zo belangrijk. Een opleiding in het land van herkomst biedt minder arbeidskansen dan een opleiding in Nederland, omdat de diploma's uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend. Daarnaast dragen Nederlandse opleidingen bij aan participatiekansen in de samenleving (Dagevos & Odé, 2016).

Syrische statushouders zijn ten opzichte van andere statushouders relatief hoog opgeleid, maar beschikken niet altijd over hun diploma doordat deze tijdens de vlucht verloren is gegaan. In dit geval moet Nederland, net zoals de andere lidstaten, tot een passende regeling voor de validering en erkenning van de eerder genoten scholing komen (Staten-Generaal, 2007). Diploma's worden echter over het algemeen laag gewaardeerd binnen het Nederlandse onderwijssysteem (Pharos, 2016).

Onderzoek heeft uitgewezen dat 58% van een groep vluchtelingen met een achtergrond in de medische wereld niet een gelijk gewaardeerde diploma kreeg. 62% van deze groep vluchtelingen diende een aanvullende opleiding te volgen om het diploma op het oude niveau te waarderen (Desain & Hello, 2006). Het verkrijgen van betaald werk blijkt overigens problematischer te zijn voor hoogopgeleiden dan voor lager opgeleiden. Dit wordt deels verklaard doordat taal en diploma's een minder grote rol spelen voor het werk wat aansluit op laagopgeleiden (SER, 2016).

Er kan door gemeenten een convenant met Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF) gesloten worden zodat statushouders met behoud van uitkering kunnen studeren. Niet alle gemeenten zijn hierbij aangesloten waardoor in Nederland op verschillende wijzen omgegaan wordt met vluchtelingen die willen studeren met behoud van een uitkering. Het opleidingsniveau laag waarderen en het niet bieden van mogelijkheden om bij te scholen, kan ervoor zorgen dat een hoogopgeleide statushouder onder zijn niveau moet werken waardoor de kans op uitval hoger is en de economische integratie niet van duurzame aard kan zijn (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Het sluiten van een convenant geeft aan dat de gemeente niet direct de work-first benadering hanteert, omdat ruimte wordt gecreëerd om te studeren. Het beoogde resultaat hierbij is dat het studeren een tussenstop is voor er daadwerkelijk betaald werk verricht kan worden en de economische integratie hierbij duurzaam van aard zal zijn.

2.3.3 Trauma's

De psychische gezondheid van statushouders naar aanleiding van opgelopen trauma's, de vluchtroute en een langdurig verblijf in asielzoekerscentra, worden over het algemeen als problematisch ervaren (SER, 2016) (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). Deze problemen hebben als gevolg dat de kansen op een baan op de Nederlandse arbeidsmarkt verkleind worden (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). De Gezondheidsraad wijst er echter op dat de overgrote deel van statushouders, 87% tot 75%, niet te kampen heeft met de gevolgen van opgelopen trauma's (Gezondheidsraad, 2016). Daarnaast bezitten de meeste statushouders een grote veerkracht om een

Een diplomawaardering, wat een schriftelijk advies is, wordt door informatiecentrum diplomawaardering (IDW) gedaan. Zij zijn verantwoordelijk voor de internationalisering in het onderwijs. Inburgeringsplichtigen van na 1 januari 2015 kunnen gratis een diplomawaardering aanvragen voor het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse

Box 2

Het UAF geeft geen financiering voor een Engelstalige master als een statushouder niet eerst Nederlands op niveau NT2 spreekt., terwijl internationale studenten deze studie kunnen volgen zonder de Nederlandse taal te spreken. Er is hierbij een belemmering voor de statushouders omdat ze eerst moeten inburgeren voordat ze een Engelstalige studie kunnen en mogen volgen (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Box 3

actieve bijdrage te kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving. Dit resultaat kan echter alleen behaald worden als direct op het participeren wordt geanticipeerd. Lange tijd niets doen heeft grootste effecten op de gezondheid van vluchtelingen (Pharos, 2016).

2.3.4 Werkgevers en de Nederlandse arbeidscultuur

Er is meer nodig dan een diploma en het beheersen van de Nederlandse taal om de afstand tussen de statushouder en de arbeidsmarkt, waaronder werkgevers, te verkleinen. Er is een dominante cultuur in Nederland aanwezig waardoor een zekere mate van assimilatie wordt verwacht en niet integratie. Dit houdt in dat er twee-richtingen-proces plaatsvindt waarbij zowel de ontvangende als de nieuwe partij zich moet aanpassen aan elkaar (SER, 2014) (Oudejans, 2016). Daarnaast is discriminatie een erkend probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor duurzame economische integratie is het nodig dat ook de werkgevers open moeten staan voor de nieuwkomers en hen dan ook banen moeten aanbieden (Oudejans, 2016).

Het aantal vacatures dat langere tijd onvervuld blijft, neemt toe en werkloosheid neemt af, hiermee is de economische crisis in Nederland begin 2017 grotendeels achter de rug. Dit zou een gunstige positie moeten zijn voor de economische integratie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en daarbij de economische integratie te laten slagen, zijn de eerdergenoemde boundary spanners van belang. Een boundary spanner zou een integrale aanpak dienen te formuleren waarbij niet alleen naar de kwaliteiten en vaardigheden van een statushouder wordt gekeken, maar ook de kennis over de statushouder met diens cultuur over te dragen aan de werkgevers zodat eventuele vooroordelen weggenomen kunnen worden (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Een andere factor wat de kwetsbaarheid van een aantal statushouders bevordert, is het niet beheersen van kennis over de Nederlandse arbeidscultuur en -voorwaarden. Statushouders hebben vaak tijdens hun vlucht een schuld opgebouwd die afbetaald dient te worden waardoor ze eerder bereid zijn om tegen slechtere arbeidsomstandigheden en lagere lonen arbeid te verrichten dan in Nederland passend is (O'Connell Davidson, 2013) (Lewis & Waite, 2015). Het überhaupt aanbieden van lonen die lager dan het minimumloon zijn (NOS, 2016), getuigt van het feit dat een aantal werkgevers misbruik maakt van de kwetsbaarheid en ontbrekende kennis over de Nederlandse arbeidsvoorwaarden van statushouders. Werkgevers en statushouders moeten vaak aan elkaar, de culturele verschillen en aan de andere manier van werken, wennen. Een boundary spanner zou de afstand tussen de twee partijen kunnen verkleinen door eventuele misverstanden, onbegrip en onkunde weg te werken door in gesprek te gaan met beide partijen. Het is echter van belang om de werkgevers spoedig te benaderen, omdat zij door de actualiteiten nog betrokken en bereid zouden zijn om zich voor vluchtelingen in te zetten (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Naast scholing kan vrijwilligerswerk ook een opstap tot betaald werk zijn. Om deze reden horen scholing en vrijwilligerswerk bij het concept economische integratie. Primair is vrijwilligerswerk vooral bedoeld om statushouders de mogelijkheid te bieden om te participeren, hen actief te houden, de arbeidsvoorwaarden te laten leren kennen en de taal sneller te leren door in contact te zijn met Nederlandssprekende collega's. Op deze manier kunnen statushouders alvast kennis maken met de Nederlandse samenleving en vice versa.

Een kanttekening dat hierbij gemaakt moet worden, is dat werkgevers geen misbruik mogen maken van het aanbieden van stages en vrijwilligerswerk als gewoonlijk een arbeidscontract met loonverdiensten wordt gegeven (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Er dient ook rekening gehouden te worden met verdringing, dit vindt plaats als iemand anders op de Nederlandse arbeidsmarkt het aangeboden werk zou kunnen doen, maar door het aanbieden van een stageplek voor statushouders deze mogelijkheid verdwijnt. (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

2.5 Parallellisering en synchronisatie

In Nederland wordt slechts tien procent van de statushouders geacht direct bemiddelbaar naar de arbeidsmarkt te zijn (Razenberg & Gruijter, 2016). Een vroegtijdig en op maat gerichte aanpak is nodig om te voorkomen dat statushouders langdurig afhankelijk worden van de bijstand (SER, 2016).

Zoals eerder is aangekaart, is een sequentiële aanpak met betrekking tot het oplossen van maatschappelijke kwesties, en zo ook de vluchtelingenproblematiek, ongewenst. Een parallelle aanpak heeft nadrukkelijk de voorkeur om het integratieproces te versnellen. Vluchtelingen worden in eerste instantie opgevangen door het COA. Zodra de vluchtelingen in een gemeente worden geplaatst, is de gemeente verantwoordelijk voor de ontvangst, huisvesting en begeleiding (Pharos, 2016) voor deze statushouders. De oplossing lijkt om vanaf de eerste dag gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalwerving, opleiding en werk. Dit zou een meer effectief integratieproces kunnen realiseren. Er kunnen tegelijkertijd beslissingen genomen worden die de aspecten inburgering, opleiding en werk integraal aanpakken (Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015).

Een effectieve aanpak hangt daarnaast af van het vermogen van actoren op verschillende niveaus om een governance-structuur te bereiken waarin verschillende activiteiten in een coherente strategie resulteren. Gezamenlijke actie lijkt alleen mogelijk wanneer acties gedreven uit eigen belang worden gesynchroniseerd waarbij de partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Top-down en bottom-up strategieën aan elkaar koppelen met hun eigen ontwikkeling, logica en zelf-organiserende dynamieken, zijn hierbij van belang. Door te kijken naar synchronisatie, kan begrepen worden waarom op bepaalde momenten gezamenlijke resultaten worden bereikt door het versterken van acties en waarom op andere momenten de coherentie afneemt.

Synchronisatie ontstaat bij twee of meer zelf-organiserende maar wederzijds afhankelijke partijen. Hierbij is er sprake van; samenvloeiende ontwikkelingen, betekenisgeving en versterkende acties. De aandrijvers van synchronisatie zijn aan de ene kant het interacteren tussen partijen en aan de andere kant de handelingen die door de zelf-organiserende partijen genomen worden. Het interacteren versterkt het wederzijds begrip en betekenisgeving terwijl het nemen van handelingen vooral de zelf-organiserende acties tot synchronisatie leiden (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

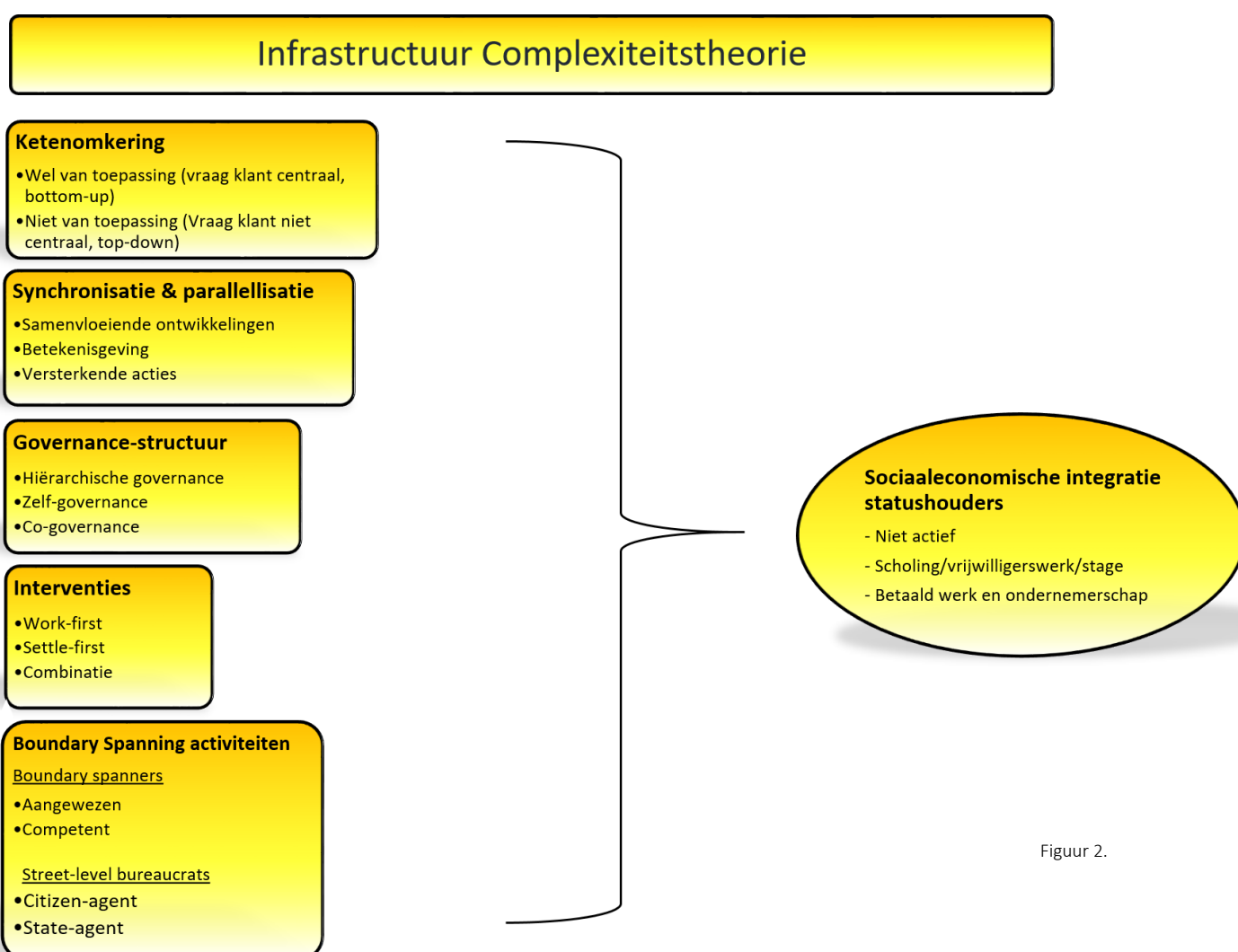
Synchronisation	Confluent evolvement	At which junctures is the evolvement of processes on different governance levels confluent?
	Sense-making	Is there shared sense-making about the confluent evolvement of the governance levels, and are the actors positioning their own actions in the evolvements they give meaning to?
	Strengthening actions	Does the confluent and meaningful evolvement of actions on different levels result in mutually strengthening actions?
Drivers for synchronisation	Interact	Does synchronisation result from interaction, and under which circumstances does it work?
	Act	Does synchronisation result from self-organising actions (rules, coupling processes, organisational structures and arrangements), and under which circumstances does it work?

2.6 Conceptueel model

Zoals eerder is aangekaart, is het van belang om een goed werkend infrastructuur te hebben zodat huidige statushouders, en eventueel toekomstige statushouders, sneller aan het werk geholpen kunnen worden. De infrastructuren van de gemeenten Eindhoven, Amsterdam, Tilburg, Breda en de Drechtsteden zullen in kaart gebracht worden met als doel het waarnemen van eventuele verbanden en relaties. De theorieën van het theoretisch kader vormen de kapstok van de infrastructuur die door de empirie uiteindelijk ingevuld worden.

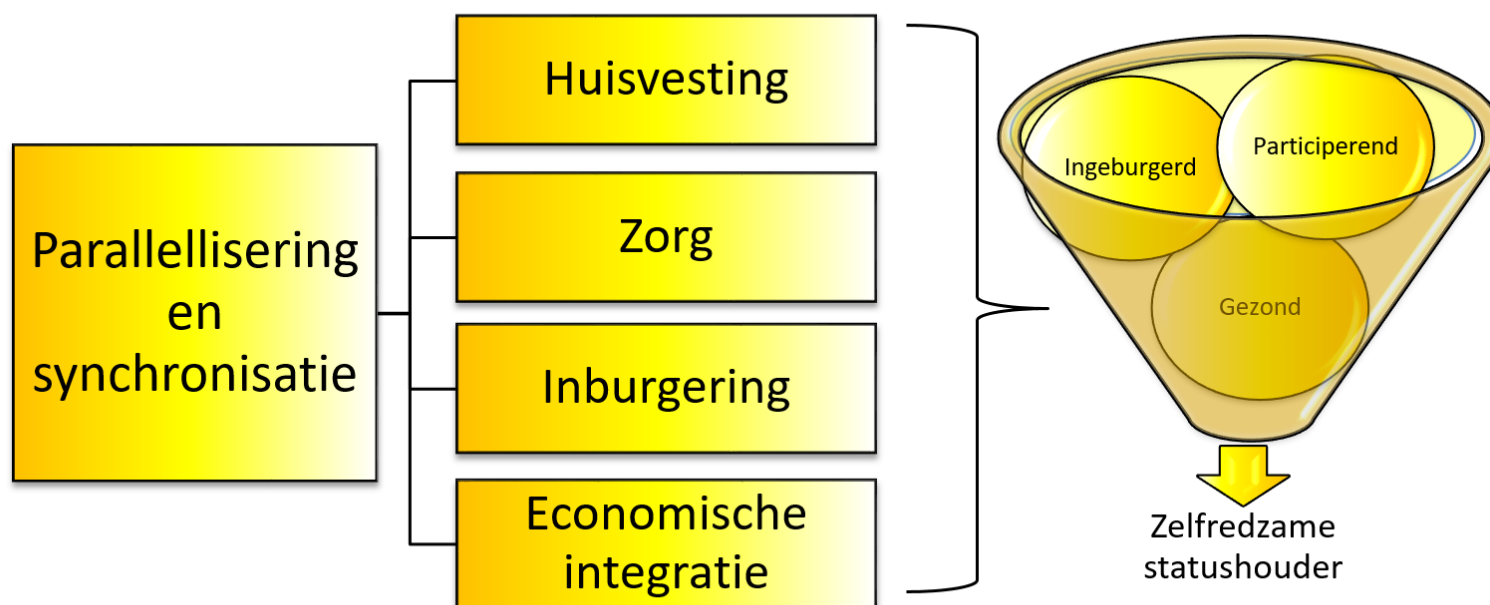
Ketenomkering is in dit onderzoek een belangrijk concept waarbij wordt gekeken naar een geïntegreerde vraag die aansluit bij de behoefte van de ontvanger. Op deze manier bepaalt de vrager het aanbod en niet de instanties die de diensten leveren zodat een effectieve aanpak geformuleerd kan worden. Hierop kan vervolgens ingespeeld worden door **interventies** vanuit verschillende benaderingen toe te passen. Vaak dient **governance** plaats te vinden om de interventies uit te kunnen voeren. Om de governance optimaal te krijgen, kunnen **boundary spanners boundary spanning activiteiten** uitvoeren. Op deze wijze kan gezorgd worden dat partijen in **overeenstemming** met elkaar **parallel** interventies op verschillende leefgebieden uitvoeren. De **street-level bureaucrats** kunnen vervolgens middels directe contact met de statushouders een persoonlijk plan van aanpak formuleren gebaseerd op de vraag van de statushouders. Deze infrastructuur zou een effect moeten hebben op de sociaaleconomische integratie van statushouders.

In figuur 2 is bovenstaande schematisch weergegeven.



Figuur 2.

Economische integratie is een aspect waaraan in dit onderzoek aandacht wordt besteed. De oplossing lijkt om vanaf het begin parallel en synchroon te werken aan meerdere aspecten zoals huisvesting, zorg en inburgering. Het vluchtelingenvraagstuk dient hierbij integraal aangepakt te worden zodat statushouders op een effectieve en efficiënte manier zelfredzaam kunnen worden. In figuur 3 is schematisch weergegeven dat zelfredzame statushouders beïnvloed kunnen worden door de geparalleliseerde overheidsinterventies en synchroniserende governance.



Figuur 3

3 Methoden en Technieken

De complexiteitstheorie wordt in dit onderzoek als voorspelling van de werkelijkheid gehanteerd, waarbij middels kwalitatief onderzoek de infrastructuur van de theorie (deductie) in kaart wordt gebracht. Als uiteindelijk blijkt dat de theorie niet geheel aansluit aan de praktijk, dient een passende bijdrage aan bestaande theorie te worden geleverd (inductie) zodat de cirkel wordt rondgemaakt. Dit wordt ook wel een deductie-inductie-cirkel genoemd (Tubbing, 2016).

3.1 Onderzoeksstrategie en dataverzameling

Het kiezen van een onderzoeksstrategie legt vast op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een casestudy. Dit houdt in dat integraal inzicht verkregen wordt in een of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Casestudy's worden uitgevoerd in hun natuurlijke situaties waardoor het handig is om actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse realiteit afspelen, zoals de aanpak met betrekking van de vluchtelingenproblematiek, te bestuderen. Door middel van een casestudy wordt door een onderzoeker opzoek gegaan naar oplossingen of wordt er een bijdrage geleverd aan een maatschappelijk vraagstuk.

Yin onderscheidt vier typen casestudies; een single en multiple case study die holistisch of ingebed kunnen zijn. Een single case study bestudeert een casus terwijl de multiple case study meerdere casussen onderzoekt. In een casus waar analyse-eenheden vastgesteld kunnen worden, is sprake van een ingebed onderzoek. In de holistische benadering zijn de analyse-eenheden niet uit de voorgestelde probleemstelling opgebouwd (Yin, 2009).

In dit onderzoek wordt een diepgaand onderzoek verricht naar gemeente Eindhoven, maar worden vier andere gemeenten ook onder de loep genomen. Daar de analyse-eenheden vooraf zijn vastgesteld in het theoretisch kader, is er sprake van een ingebed meervoudige case study (Yin, 2009). In figuur 2.4 staan de onderscheidingen van Yin schematisch weergegeven.

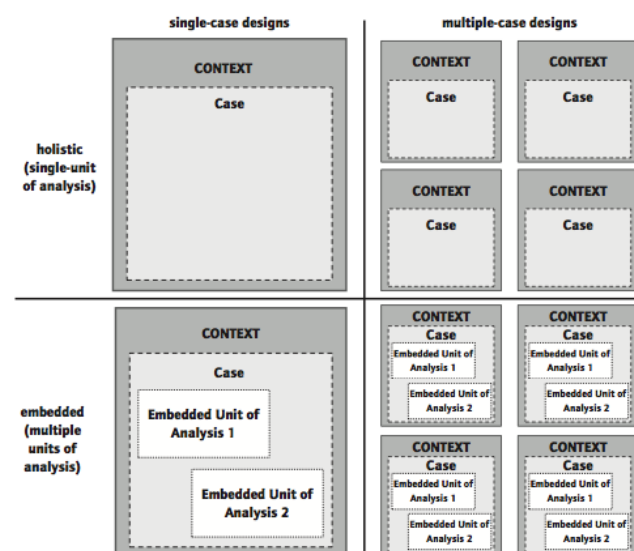


Figure 2.4 Basic Types of Designs for Case Studies
SOURCE: COSMOS Corporation.

3.2 Onderzoekseenheden

Het is onmogelijk om alle betrokken eenheden te onderzoeken, daarom moet een selectie gemaakt worden. Deze steekproef kan uitgevoerd worden op zowel personen als situaties zoals organisaties, plaatsen et cetera. Er is selecte steekproef uitgevoerd waarbij gericht op bepaalde eenheden is geselecteerd (Van Thiel, 2015). Er zijn uiteindelijk gesprekken gevoerd met drie verschillende onderzoeksobjecten; statushouders, werkgevers en gemeenten.

Statushouders zijn de nieuwkomers die te maken hebben met een aantal belemmerende factoren om te participeren op de arbeidsmarkt. In dit onderzoek is bewust gekozen om statushouders van Syrische afkomst te onderzoeken, omdat de instroom bij deze groep momenteel het hoogst is (VluchtelingenWerk, 2016). Daarnaast kunnen verschillende groepen statushouders, bijvoorbeeld Eritreeërs en Syriërs, door de grote verschillende achtergronden in dit onderzoek niet onder een groep geschaald worden. Er behoeft een groter onderzoek om representatievere resultaten omtrent meerdere groepen statushouders in kaart te kunnen brengen.

Om de economische integratie van statushouders te voltooien, dienen werkgevers zich voor deze groep open te stellen zodat vraag en aanbod met elkaar gekoppeld kunnen worden. Wegens de beperkte beschikbaarheid van onderzoek verricht naar hoe werkgevers in het vraagstuk omtrent de arbeidsparticipatie van statushouders zich verhouden, is het onderzoeken van deze groep zowel maatschappelijk- als wetenschappelijk relevant.

De laatste te onderzoeken groep zijn gemeenten, daar zij interventies uitvoeren die van invloed zijn op de economische integratie en ontwikkeling van statushouders in de samenleving.

3.2.1 Selectie eenheden Statushouders

Binnen de groep statushouders worden twee onderverdelingen gemaakt; opleidingsniveau en werkstatus. Er zijn zowel werklozen als werkende statushouders geïnterviewd. Een variabele die getoetst wordt, is de belemmering van het niet voldoende beheersen van de Nederlandse arbeidscultuur. Een werkende statushouder kan deze onderscheiding beter maken omdat hij/zij in ieder geval met beide arbeidsculturen, zowel de werkcultuur van herkomstland als de werkcultuur in Nederland, te maken heeft gehad. Een werkloze hoeft niet direct te maken te hebben gehad met de Nederlandse arbeidscultuur en kan eventueel hulp behoeven om te participeren op de arbeidsmarkt.

Er wordt ook een onderscheid gemaakt in hoog- en laagmiddel opgeleide statushouders. In de theorie is namelijk naar voren gekomen dat hoogopgeleide statushouders moeilijker aan een 'passende' baan komen dan laag- tot middelopgeleide statushouders. Door de statushouders op opleidingsniveau en of diploma te selecteren, kan deze theorie in kaart gebracht worden. De groep laag- tot middelopgeleide statushouders worden in dit onderzoek als statushouders tot en met mbo-niveau vier beschouwd, en hoogopgeleide statushouders hebben in dit onderzoek minimaal hbo-niveau.

De statushouders zijn zowel via de sneeuwbalmethode als vanuit het netwerk van gemeente Eindhoven geselecteerd. De sneeuwbalmethode houdt in dat de zoekactie begint bij een sleutelfiguur die vervolgens een andere statushouder kan aanwijzen die vervolgens ook weer iemand kan aanleveren (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Er zijn vijf werkende Syrische statushouders geïnterviewd waarvan drie hoogopgeleid en twee laagmiddel-opgeleid. Daarnaast zijn vijf niet werkende Syrische statushouders geïnterviewd waarvan drie hoogopgeleid zijn en twee laagmiddel-opgeleid. De verhouding van laagmiddel- en hoogopgeleiden wordt verklaard doordat volgens onderzoek laagopgeleiden minder kritisch blijken te zijn en minder van partijen en of zaken vinden dan hoogopgeleiden (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Voor het ophalen van bruikbare data, is het daarom praktisch handiger als meer data vrijkomt. Vooral doordat in dit onderzoek een beperkt aantal statushouders zijn geïnterviewd.

De statushouders zijn tussen de 23 en 42 jaar oud. Doordat de grootste instroom van Syrische statushouders tussen de 18 en 45 jaar oud is, is daarmee rekening gehouden met het interviewen van statushouders. De statushouder die het langst in Nederland is, is in september 2017 drie jaar in Eindhoven gehuisvest. De Statushouder die hier het recentst is, is in november 2016 in Eindhoven gehuisvest.

Werkgevers

Werkgevers zijn geselecteerd op basis van het al dan niet in dienst hebben van statushouders. Werkgevers die statushouders in dienst hebben, kunnen eventuele factoren belichten waar statushouders tijdens het werken (Nederlandse arbeidscultuur) tegenaan lopen. Werkgevers die geen

statushouders in dienst hebben, kunnen belemmeringen naar voren brengen die spelen om hen aan te nemen. Er zijn vijf werkgevers geïnterviewd die statushouders in dienst hebben en er zijn vier werkgevers geïnterviewd die geen statushouders in dienst hebben.

Gemeenten

Gemeenten worden geselecteerd op basis van de grootte en inwonersaantallen van een gemeente. De interventies die toegepast worden op belemmerende factoren voor statushouders om te participeren op de arbeidsmarkt, zullen bij het interviewen centraal staan. Statushouders worden geplaatst gekeken naar de inwonersaantallen van een gemeente. Hoe hoger de inwonersaantallen, hoe meer statushouders worden geplaatst (Rijksoverheid, 2016).

In box 4 staan de inwonersaantallen van de gemeenten Breda, Tilburg, Drechtsteden, Amsterdam en Eindhoven opgesomd. De vier gemeenten, Amsterdam niet meegeteld, verschillen qua inwonersaantallen relatief gezien niet zoveel van elkaar. Deze gemeenten zullen daarom ongeveer dezelfde aantallen statushouders moeten huisvesten in de stad. Wegens deze reden, is het relevant om de aanpakken van deze gemeenten in kaart te krijgen om vervolgens te kunnen vergelijken welke aanpak effectief is en met welke argumenten en resultaten. Hierop kan vervolgens ingespeeld worden door een effectieve aanpak op eigen gebied te implementeren om resultaten te kunnen optimaliseren.

Een kanttekening dat bij de verschillende aanpakken geplaatst kan worden, is dat best-practices niet te generaliseren zijn doordat de dynamische omgeving waar een casus zich in bevindt ervoor zorgt dat elke situatie een aangepast en op maat opgestelde aanpak behoeft. Een best-practice kan bestudeerd worden zodat geleerd kan worden hoe het gevormd en geïmplementeerd kan worden op de eigen situatie en omgeving, in dit geval gemeente Eindhoven.

Naast genoemde gemeenten, wordt de gemeente met de meeste aantal inwoners, gemeente Amsterdam, ook onder de loep genomen. Doordat Amsterdam de meeste statushouders in Nederland dient te huisvesten, is het interessant om de Amsterdamse aanpak mee te nemen in dit onderzoek. Zij zijn verantwoordelijk voor de grootste groep geplaatste statushouders in Nederland en dienen hun aanpak ook daarop aan te passen.

Bij gemeente Eindhoven zijn logischerwijs meer interviews gehouden, daar dit onderzoek om de Eindhovense situatie draait en er een aanbevelingsoverzicht geschreven wordt gericht op gemeente Eindhoven. De grootste en belangrijkste samenwerkende actoren zijn middels meerdere perspectieven op deze manier belicht waardoor gepaster en effectiever conclusies en aanbevelingen geschreven kunnen worden. Onderstaand zijn de functies per gemeente die geïnterviewd zijn, weergegeven.

- Gemeente Eindhoven (7 interviews)
 - Een interview met Programmamanager Vluchtelingen
 - Een interview met O4Werkt en een interview met Regiocoördinator Screening & Matching vanuit Divosa.
 - Een interview met het Participatiebedrijf i.o.
 - Een interview met Programmamanager Participatie
 - Een interview met Stichting WIJeindhoven
 - Een interview met Vluchtelingenwerk

De gemeenten die onder de loep worden genomen zijn; Breda met 180.000 inwoners, Tilburg met 210.000 inwoners, Drechtsteden met 270.000 inwoners, Amsterdam met 850.000 inwoners en Eindhoven met 230.000 inwoners (CBS, 2017). *Getallen zijn afgerond

Box 4

- Gemeente Amsterdam
 - Eén interview met Jobhunter Statushouders en Programmaleider Participatie Taal Inburgering in het Programmateam Vluchtelingen.
- Gemeente Tilburg
 - Een interview met beleidsmedewerker Economie en Arbeidsmarkt
- Gemeente Drechtsteden
 - Een interview met Projectleider Integratie en Participatie Statushouders

Bij gemeente Breda was een tweede interview met een Werkgeversadviseur noodzakelijk, daar de kwaliteitsmedewerker gedetailleerde vragen over arbeidsbemiddeling niet kon beantwoorden.

- Gemeente Breda (twee interviews)
 - Een interview met Kwaliteitsmedewerker keten Participatie en een interview met een Werkgeversadviseur.

3.3 Dataverzameling

Yin onderscheidt zes bronnen voor dataverzameling voor een case study; het houden van interviews, directe observatie, documentatie, archiefmateriaal, fysiek materiaal en participatieve observatie (Yin, 2009). In dit onderzoek wordt van meerdere methoden voor het verzamelen van gegevens gebruik gemaakt, ook wel triangulatie genoemd. Zo worden interviews gehouden, die volgens Yin de belangrijkste bron bij een case study zijn (Yin, 2009), maar wordt ook gebruik gemaakt van participatieve observaties en het bestuderen van documenten.

Het theoretisch kader is middels het bestuderen van menig literatuur tot stand gekomen. Uit de gelezen literatuur zijn theorieën uiteengezet die de ruggengraat van het onderzoek vormen. Daarnaast zijn secundaire bronnen gelezen waarbij de grootste belemmeringen voor statushouders om te participeren op de arbeidsmarkt in kaart zijn gebracht. Deze belemmeringen zullen middels het houden van interviews getoetst worden. De documenten die hiervoor zijn bestudeerd variëren van beleidsdocumenten tot wetenschappelijke onderzoeken. Daarnaast wordt door het houden van gesprekken, het bijwonen van conferenties en het mee doen met workshops, gedaan aan kennisverzameling.

Tijdens het opereren in het Eindhovense werkveld, worden verscheidene objecten geobserveerd. Voorbeelden zijn de samenwerkingen met verschillende partijen die zowel bewust als onbewust geobserveerd worden, maar ook de ervaringen van statushouders met de beleidsuitvoering worden zowel bewust als onbewust opgevangen.

3.3.1 Interviews

Dit onderzoek is van kwalitatieve aard mede doordat perspectieven, ervaringen en of gevoelens van de onderzoekseenheden van belang zijn. Kwalitatief onderzoek geeft de mogelijkheid om dieptegesprekken met respondenten te voeren waarbij vervolgens informatie naar voren komt die de theorieën, die in het theoretisch kader beschreven zijn, versterken/weerleggen en of nieuwe aanvullingen bieden (Boeije, 2010). Daarnaast wordt een kwantitatief onderzoek veelal weergegeven in cijfers (Berg, 2008), die in dit onderzoek minder relevant zijn.

De interviews zijn semigestructureerd van aard zijn, dit houdt in dat op hoofdlijnen vastgehouden wordt aan de onderwerpen uit het theoretisch kader, maar er ruimte is om hiervan af te wijken. De volgorde waarin de onderwerpen besproken worden, zijn hierbij niet rigide (Van Thiel, 2015) zodat het gesprek zo 'natuurlijk' mogelijk kan verlopen. Er zijn in totaal 31 interviews gehouden.

3.4 Data-analyse

Om de verworven data te kunnen analyseren, zodat de gegevens onder andere met elkaar vergeleken kunnen worden, dienen de gegevens gecodeerd te worden. Bij het coderen worden objectieve controleerbare codes aan kwalitatieve data toegekend (Boeije, 2010). Alle interviews zijn opgenomen en daarvan zijn 30 interviews getranscribeerd. Hierdoor kunnen codes daadwerkelijk aan bepaalde woorden en of zinnen aangehangen worden. De coderingen zijn interpretatiekaders, 'sensitizing concepts', waarbij de codes tijdens het analyseren geëvalueerd en bijgesteld kunnen worden. Hiervoor is gekozen omdat er een mogelijkheid is dat tijdens het interviewen waardevolle gegevens naar voren kan komen waar alsnog codes aan gehangen dienen te worden. Het codeerschema wordt dus op een inductieve wijze aangevuld, dit heet 'open coding' (Babbie, 2013). De fragmenten die met dezelfde code zijn gecodeerd, worden vergeleken met elkaar om overeenkomsten en/of verschillen te aanschouwen. Na het coderen zijn alle data georganiseerd en kan er geanalyseerd worden. Hierbij wordt nagedacht over patronen en kunnen eventuele linken gelegd worden tussen de codes.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Een meting wordt als 'betrouwbaar' bestempeld als het meetinstrument bij herhaling van de meting dezelfde waardebepaling oplevert. Een meting wordt als 'valide' gemeten als de variabele overeenkomt met de werkelijke waarde van die variabele bij het onderzoeks-element; oftewel wordt er gemeten wat er beoogd was om te meten (Klijn, 2017) (Babbie, 2013)?

Bij het bestuderen van documenten is geen kans op reactief gedrag, waardoor verworven informatie een hoog gehalte van betrouwbaarheid heeft. In een kwalitatief onderzoek kunnen personen daarentegen sociaal wenselijke antwoorden geven, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek negatief kan worden beïnvloed. De betrouwbaarheid wordt echter vergroot als de interviewvragen gerelateerd zijn aan het theoretisch kader (Van Thiel, 2015). Bovendien zijn, om de betrouwbaarheid te vergroten, alle interviews opgenomen en zijn 30 transcripten gemaakt zodat alle gegevens te controleren zijn. Daarnaast zijn de uitgewerkte aanpakken per gemeente aan desbetreffende gemeente teruggekoppeld om na te laten kijken of het daadwerkelijk klopt. Dit wordt als controle gezien waardoor de betrouwbaarheid stijgt.

Validiteit kan worden opgedeeld in interne en externe validiteit. De interne validiteit beoordeelt de geldigheid van de resultaten en of de beoogde metingen in het onderzoek daadwerkelijk gemeten zijn, terwijl de externe validiteit de mate waarin de resultaten van het onderzoek te generaliseren zijn bepaald (Van Thiel, 2015).

Zoals eerder is aangekaart, zijn best-practices niet de instrumenten waar men blind vanuit kan gaan, omdat elke situatie dynamisch is en daarom een op maat gemaakte aanpak nodig is. Dit onderzoek is dus niet geheel extern valide, maar de validiteit kan vergroot worden door de interne validiteit te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door verschillende vormen van dataverzameling (triangulatie) te gebruiken (Van Thiel, 2015) (Yin, 2009).

Bij het in kaart brengen van de vier gemeenten, naast Eindhoven, wordt vooral gebruik gemaakt van interviews en beleidsdocumenten. Doordat geen participatieve observatie wordt uitgevoerd en geen statushouders en/of werkgevers in die gemeenten worden geïnterviewd, is het beleid niet te controleren met de praktijk. Dit in tegenstelling tot gemeente Eindhoven, waardoor eventuele discrepanties tussen praktijk en beleid in kaart worden gebracht. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de analyse van gemeente Eindhoven groter dan de betrouwbaarheid van de andere gemeenten.

3.6 Operationalisering

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de theoretische onderbouwing van de hoofdvraag. Deze theoretische onderbouwing is vooralsnog abstract waardoor het geconcretiseerd dient te worden gemaakt zodat de begrippen en de te onderzoeken concepten meetbaar worden. Dit is van belang omdat de concepten die gebruikt worden complex zijn en niet per definitie waargenomen kunnen worden. Een duidelijke operationalisering verschaft duidelijkheid en transparantie bij het onderzoek waardoor de validiteit van het onderzoek wordt vergroot (Van Thiel, 2015). Zoals bij de data-analyse is besproken, dienen codes aangehecht te worden aan de uitgewerkte interviews. Voor deze codes dienen aangewezen verschijnselen om een bepaalde variabele te meten (lees: indicatoren) opgemaakt te worden.

In de onderstaande schema's worden de concepten benoemd en diens indicatoren uitgelicht. Vervolgens worden de definities van de indicatoren uitgewerkt waarna deze concreet worden gemaakt middels het toevoegen van meetniveaus. Deze meetniveaus bevinden zich op ordinaal niveau omdat verschillen in bevindingen van belang zijn. Ten slotte worden interviewvragen opgesteld die moeten leiden tot het werven van data over de variabelen.

Interventies

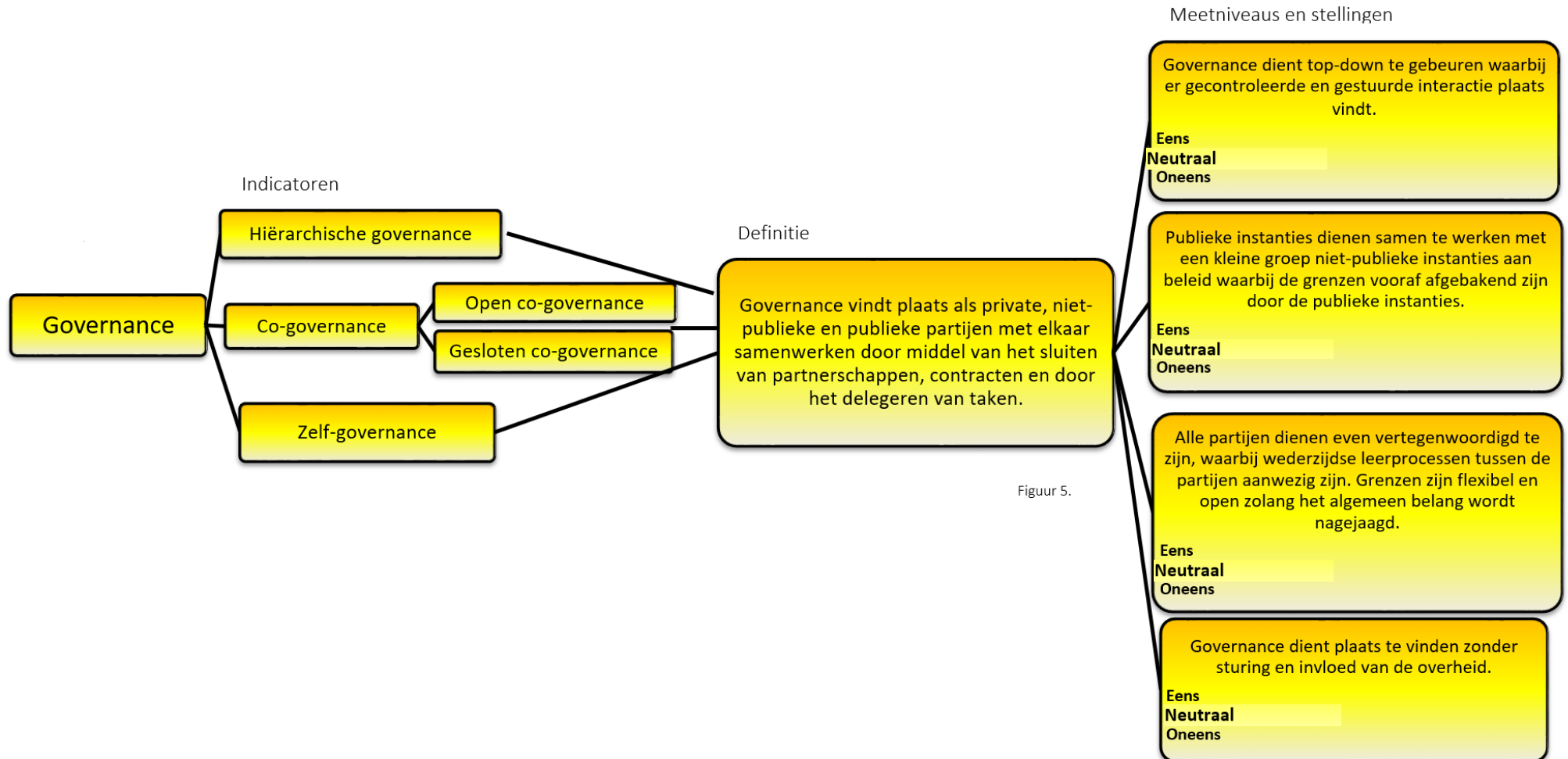
In onderstaand schema worden de verschillende uitingsvormen van overheidsinterventies weergegeven. Deze interventies bepalen de wijze waarop het maatschappelijk vraagstuk omtrent vluchtelingen in een gemeente wordt aangepakt.



Figuur 4.

Governance

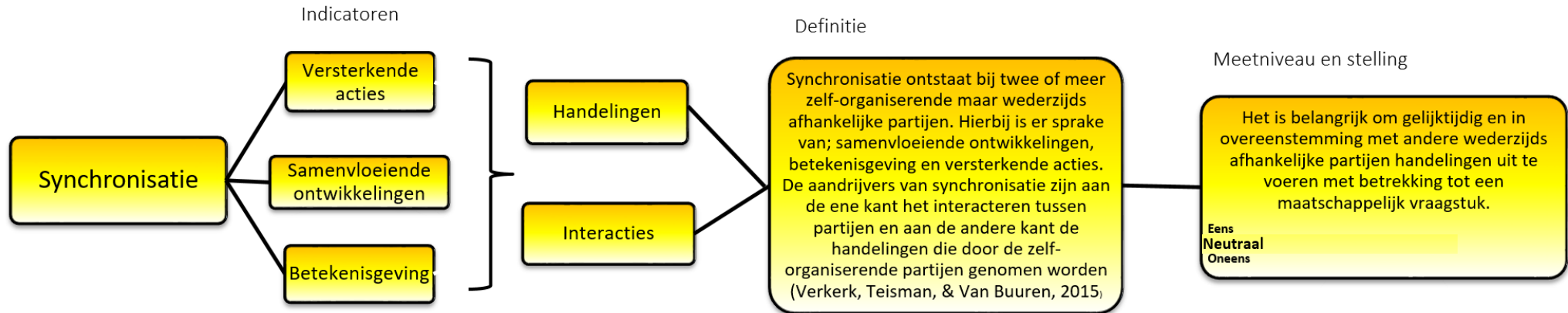
In het onderstaande schema is de governance uiteengezet. De drie governance-structuren zijn de indicatoren die het samenwerkingsverband typeren.



Figuur 5.

Synchronisatie

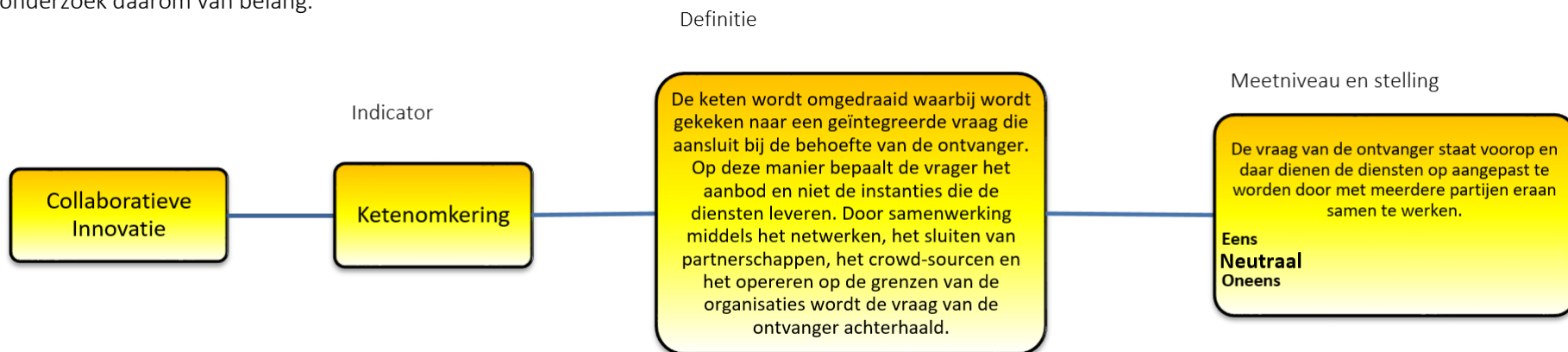
Hoe de partijen vervolgens samenwerken, resulteert in het al dan niet in synchronisatie opererende partijen waarbij gelijktijdig en in overeenstemming met andere wederzijds afhankelijke doch zelfstandige partijen handelingen uitgevoerd worden om een vraagstuk aan te pakken. Daar in het theoretisch kader is uiteengezet dat een parallelle aanpak de voorkeur behelst, wordt in het onderzoek ook de synchronisatie van governance onderzocht en gemeten.



Figuur 6.

Collaboratieve innovatie

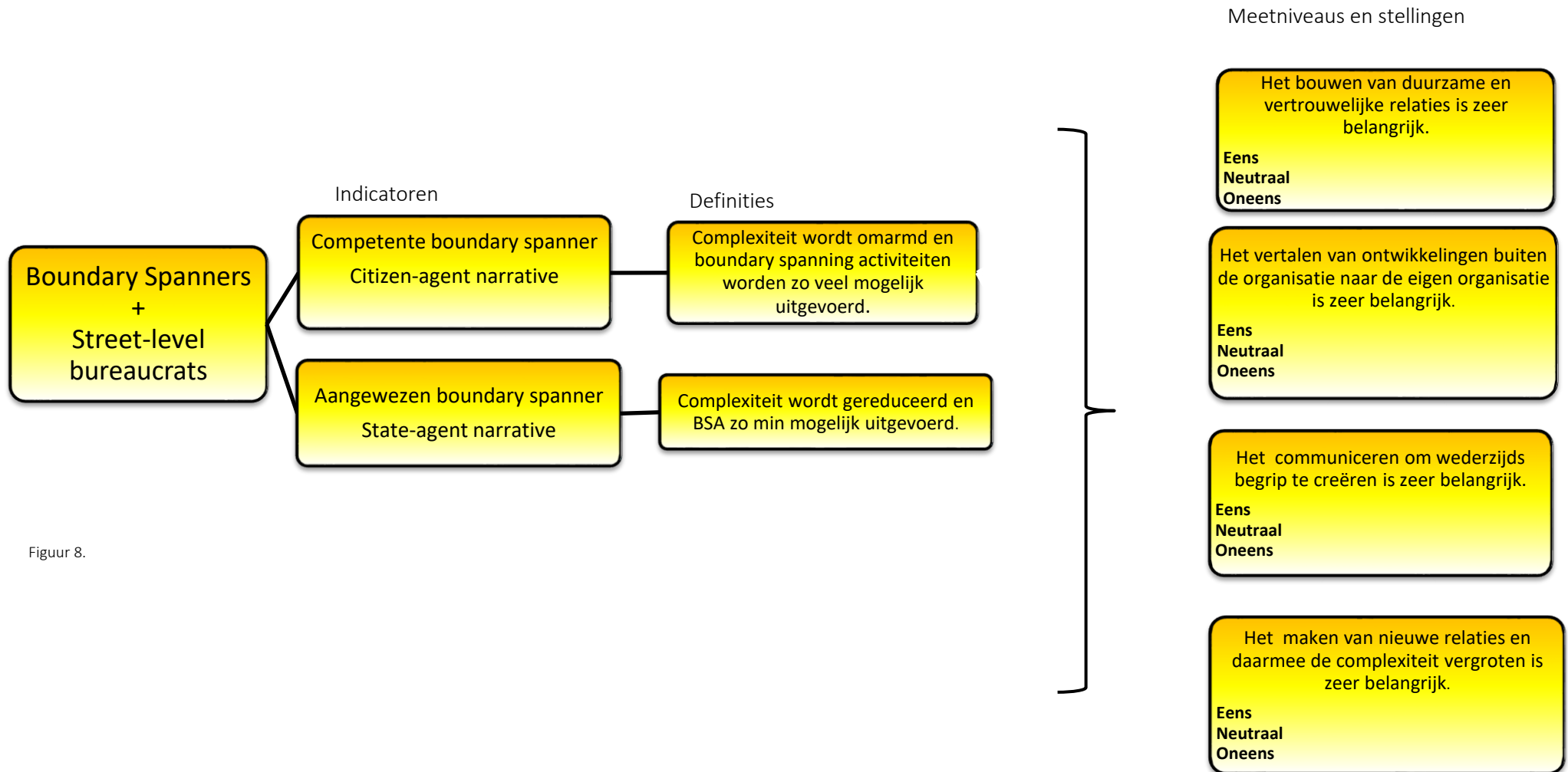
Nieuwe innovatieve ideeën kunnen versterkt worden door collaboratief eraan samen te werken. De klassieke manier van het leveren van diensten is het aanbieden van diensten die relevant worden geacht voor de ontvanger. Ketenomkering is een collaboratieve innovatie waarbij meerdere partijen met elkaar samenwerken om de vraag van de ontvanger te achterhalen en daarbij de keten dus omdraaien. Binnen de gehele asielketen komt de cliënt centraal te staan waarbij de onderlinge wederzijdse afhankelijke partijen, doch zelf-organiserende organisaties, bereid zijn te achterhalen wat de vragen van de cliënt zijn in plaats van wat de partijen wensen te leveren en vervolgens gelijktijdig diensten leveren om de behoeften te voorzien. Synchronisatie bij ketenomkering is in dit onderzoek daarom van belang.



Figuur 7.

Boundary spanners & Street-level bureaucrats

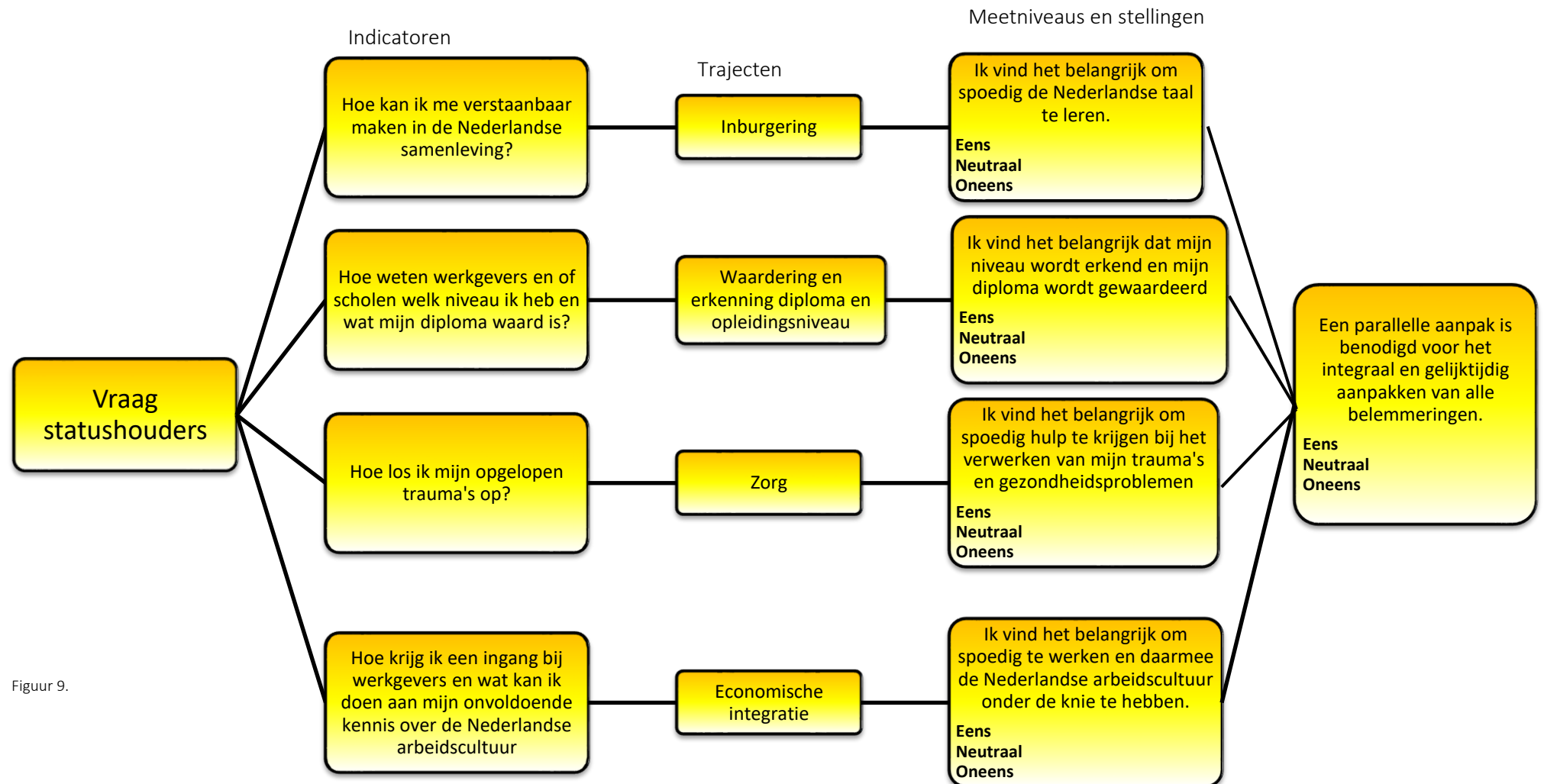
De governance kan beïnvloed worden door boundary spanners en street-level bureaucrats. Competente en complexiteit omarmende boundary spanners en street-level bureaucrats, kunnen de governance bevorderen door ervoor te zorgen dat processen logisch op elkaar aansluiten en er niet alleen op interne taak-georiënteerde processen wordt gefocust.



Figuur 8.

Vraag statushouders

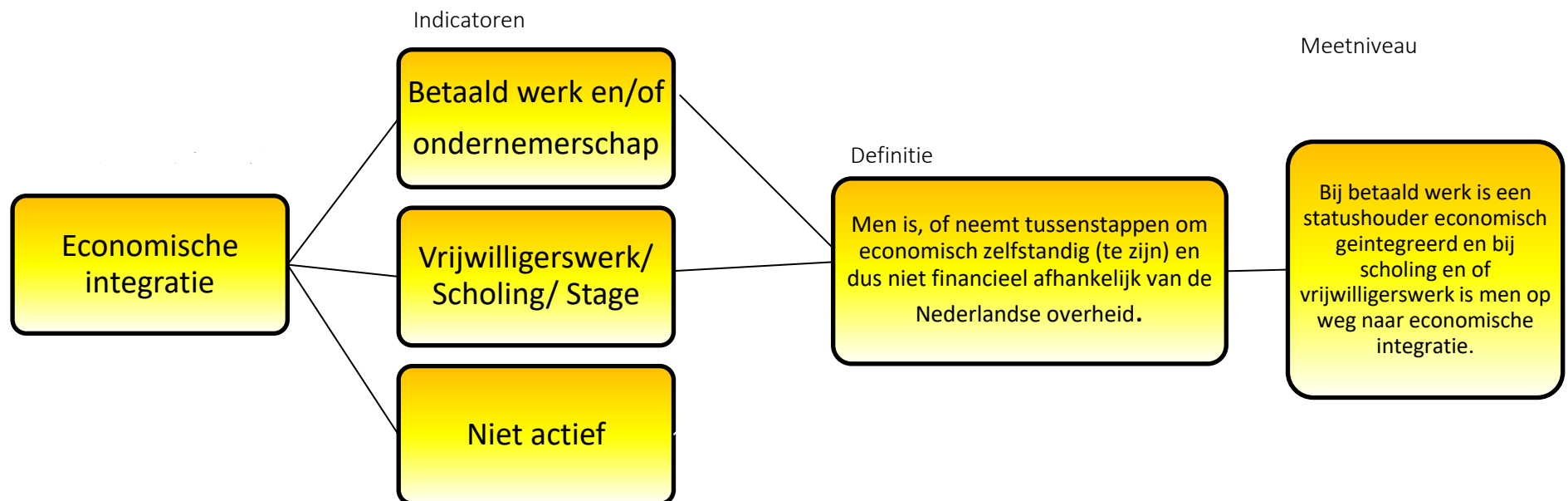
De vraag van statushouders zou achterhaald moeten worden om trajecten daarop aan te kunnen passen. Uit de interviews moet blijken welke behoeften naar voren komen en hoe daarop ingespeeld zou moeten worden. Alle behoeften kunnen het best integraal en parallel aangepakt worden in plaats van stapsgewijs en sequentieel.



Figuur 9.

Economische Integratie

Het beoogde resultaat van alle aanpakken, is dat statushouders economisch zelfredzaam worden. Om financieel onafhankelijk te zijn van de overheid, kunnen statushouders ook tussenstappen nemen. Scholing en/of vrijwilligerswerk kan leiden tot eerdere uitstroom naar betaald werk en/of een eigen onderneming.



Figuur 10.

4. Empirische bevindingen en analyse

In de hoofdvraag komt de vraag over factoren die afstand veroorzaken eerder dan de vraag over de interventies die worden toegepast. In dit hoofdstuk wordt echter eerst behandeld welke interventies in de verschillende gemeenten worden toegepast en wordt er afgesloten met de factoren en daarmee het perspectief van de statushouders. Hier is bewust voor gekozen, omdat de factoren en vragen van statushouders deels resultaat zijn van de interventies van de gemeente Eindhoven. Daar de factoren specifiek gelden voor Eindhovense statushouders, dienen de interventies van de gemeente Eindhoven eerder in kaart gebracht te worden zodat de factoren en vraag van de statushouders geplaatst en begrepen kunnen worden. In lijn hiermee zijn de interventies van de andere gemeenten ook eerst beschreven, zodat het overzichtelijk blijft.

In een ideale situatie zou eerst de vraag van de klant achterhaald dienen te worden (ketenomkering) alvorens diensten eraan gekoppeld worden. Daarom wordt in hoofdstuk 5, waar de conclusies en aanbevelingen worden behandeld, de volgorde van ketenomkering aangehouden.

Welke interventies worden bepaald door rijksoverheid, welke interventies worden in de vier gemeenten toegepast en met welke argumenten en verklaringen worden de aanpakken als effectief bestempeld?

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar het aantal statushouders dat gemeenten dienen te huisvesten (Rijksoverheid, 2017). Gemeenten moeten in de tweede helft van het jaar 2017 10.000 statushouders huisvesten (Rijsoverheid, 2017). Daarnaast bepaalt de Rijksoverheid dat gemeenten ervoor dienen te zorgen dat statushouders het participatieverklaringstraject doorlopen en uiteindelijk de verklaring tekenen. Bovendien staat in de Wet inburgering vastgelegd dat gemeenten aan statushouders maatschappelijke begeleiding dienen te bieden. Hoe dit wordt aangeboden, is voor gemeenten vrij om in te vullen (Rijksoverheid, 2016).

Naast deze specifieke aspecten die voor statushouders door de Rijksoverheid zijn opgelegd, zijn gemeenten de verantwoordelijken voor de uitvoering van de Participatiewet. Doordat de meeste statushouders na huisvesting een uitkering ontvangen op grond van de Participatiewet, is de gemeente ook op dit onderdeel de aangewezen verantwoordelijke (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Dit houdt in dat elke gemeente naar eigen inzicht de kaders mag invullen en eigen opgemaakt aanpakken kan en mag hanteren (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017). Dit resulteert in verschillende aanpakken over het hele land. Daar dit onderzoek de focus legt op de arbeidsparticipatie van statushouders en de grootste gedeelte van statushouders na huisvesting in de bijstandsuitkering belandt, valt dit onderzoeksobject onder de participatiewet.

De aanpakken van de gemeenten worden middels beleidsnota's, verworven informatie door het houden van interviews en het eventueel bijwonen van conferenties, in dit hoofdstuk verder uitgelicht.

4.1 Gemeente Amsterdam

Er is op verschillende manieren informatie vergaard om de Amsterdamse aanpak in kaart te krijgen. Zo is een jobhunter en programmaleider Participatie Taal Inburgering geïnterviewd, is een bijeenkomst over dit onderwerp in pakhuis de Zwijger bijgewoond, is een werkbezoek in Amsterdam bijgewoond en zijn verschillende beleidsdocumenten doorgenomen.

Amsterdam is de gemeente met de grootste aantal inwoners (CBS, 2017), namelijk 850.000. Daar statushouders geplaatst worden naar verhouding van inwonersaantallen, worden de meeste statushouders in Amsterdam gehuisvest (Rijksoverheid, 2017). Vanaf 2013 zijn tussen de 3.000 en 3.500 statushouders in de gemeente gehuisvest. In 2016 zijn 2.400 statushouders in Amsterdam gehuisvest (Amsterdam, 2017).

Amsterdamse aanpak

Een statushouder krijgt bij huisvesting een klantmanager toegewezen die vanaf dat moment de regie voert voor een periode van maximaal zes maanden. De klantmanager heeft specifieke kennis over de doelgroep, waardoor effectiever en efficiënter met de statushouder geschakeld kan worden (Vluchtroute, 2017). Er zijn 29 klantmanagers actief in Team Vluchtelingen.

Het eerste contact betreft een kort kennismakingsgesprek waarbij wordt bepaald of een statushouder een assessment moet doen of dat een intakegesprek voldoende is. Een assessment is in staat de talenten en kwaliteiten van de statushouder naar boven te krijgen. Informatie wordt verworven over de motivatie, taalniveau, werkervaring, opleiding en de psychische en lichamelijke gesteldheid van een statushouder. Het assessment is beschikbaar in de talen Nederlands, Engels, Arabisch, Tigrinya en Farsi (Amsterdam, 2017). Aan de hand van deze opties, probeert de klantmanager een zo compleet mogelijk beeld van de statushouder te krijgen. De resultaten hiervan zorgen voor input voor de op maat gerichte aanpak die samen met de statushouder wordt ontwikkeld. De klantmanager heeft op dat moment relevante signalen opgepikt (cf. (Tushman & Scanlan, 1981)) en kan vervolgens instrumenten, die speciaal voor statushouders zijn ontwikkeld, inzetten waarmee de begeleiding naar werk of opleiding wordt gestart.

Een statushouder kan bijvoorbeeld om maatschappelijke hulp vragen, waardoor geschakeld wordt met Vluchtelingenwerk. Als de statushouder bepaalde zorg nodig heeft, dan wordt daarop ingespeeld. Het is per vraag en behoefte van een statushouder afhankelijk op welk leefgebied wordt ingespeeld en met wie de koppeling wordt gemaakt (Amsterdam, 2017).

Arbeidsbemiddeling

Als een statushouder capabel voor werk wordt geacht, wordt een van de elf Jobhunters door de klantmanager ingezet. Er wordt gelet op zowel zachte als harde skills. De belangrijkste criteria om te werken is motivatie. Daarnaast moet men enigszins de Nederlandse óf de Engelse taal machtig zijn. Een jobhunter brengt vraag (de werkgever) en aanbod (de statushouder) bij elkaar. De jobhunter bekijkt samen met de statushouder welke baan geschikt zou zijn en kijkt vervolgens in het eigen netwerk of er een match plaats kan vinden. Onderstaande quote laat een voorbeeld zien hoe een Amsterdamse Jobhunter tewerk kan gaan.

‘‘Wat ik nu wat minder doe door mijn grote netwerk, kijken waar een kandidaat woont en als die bij een restaurant wil werken gewoon simpel op Google Maps kijken, dan krijg je in een straal alle restaurants rondom de woning van de statushouder.’’ – Jobhunter Amsterdam

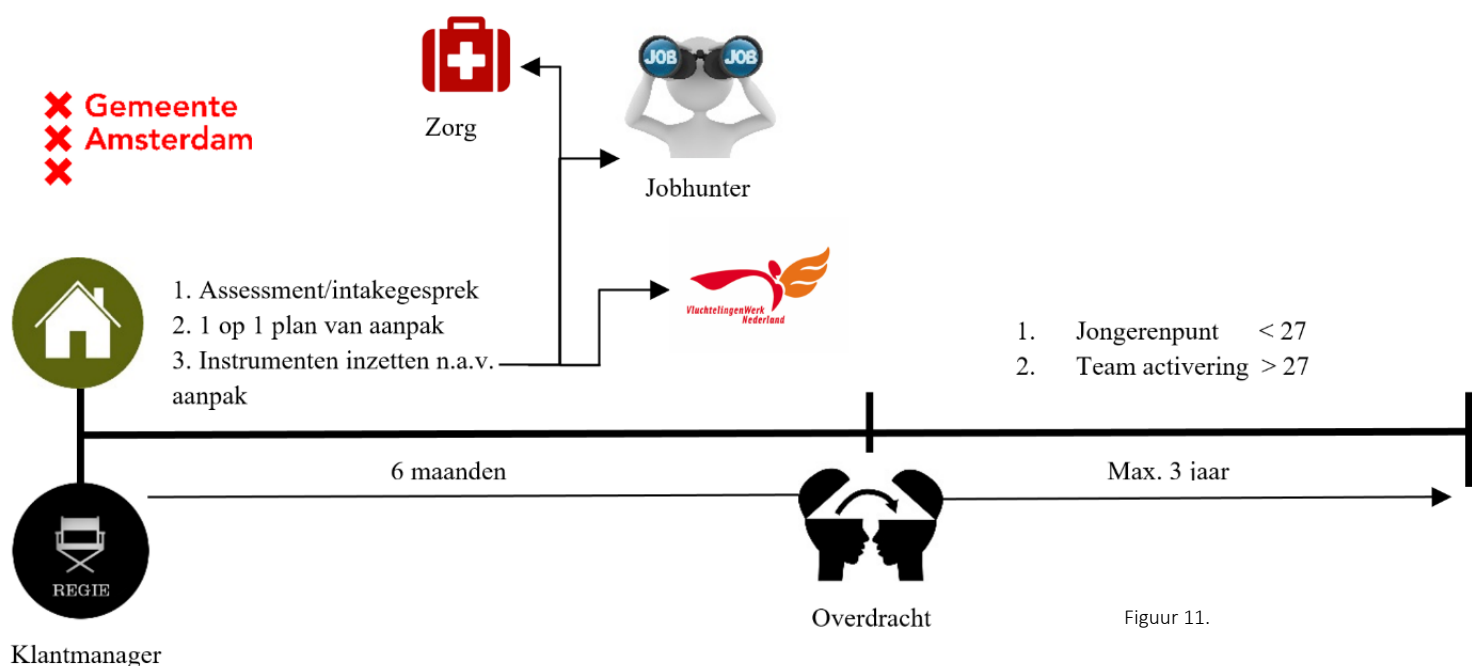
Naast het eigen netwerk kan de jobhunter ook gebruik maken van het netwerk van andere Jobhunters of zelf de stad in gaan op zoek naar nieuwe contacten. Een jobhunter gaat vervolgens mee op sollicitatiegesprek om eventueel te bemiddelen tussen de werkgever en statushouder.

De jobhunter is in deze de street-level bureaucrat die kennis over de statushouder met diens cultuur overdraagt aan de werkgever zodat eventuele vooroordelen weggenomen kunnen worden. Deze manier zou de meest effectieve manier zijn om economische integratie te kunnen bewerkstelligen (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Werkgevers worden op verschillende manieren benaderd en betrokken. Er is een convenant 'Amsterdam werkt voor iedereen' opgesteld waarbij werkgevers onder andere zorgen voor aanbod van vacatures of stages op maat voor statushouders (Amsterdam, 2017). Er wordt ook samengewerkt met het werkgeversservicepunt. Dat is een samenwerkingsverband met het UWV, diverse gemeenten en een aantal andere partijen. Zij is het aanspreekpunt voor werkgevers in de regio. Daarnaast geeft het werkgeversservicepunt informatie over regelingen voor werkgevers, zoals job-coaching, loonkostensubsidie, loondispensatie, stageplaatsen voor jongeren of een proefplaatsing.

Als een statushouder na zes maanden niet is uitgestroomd naar werk en/of een opleiding, wordt de statushouder overgedragen naar een van de teams; Jongerenpunt of Team activering. Statushouders onder de 27 jaar worden bij het Jongerenpunt geplaatst en statushouders die ouder dan 27 jaar komen bij Team Activering terecht. Deze gespecialiseerde klantmanagers werken wijkgericht en zetten in op actieve participatie met als doel toeleiding richting werk en/of opleiding (Amsterdam, 2017).

In figuur 11 is bovenstaande schematisch weergegeven.



Figuur 11.

Governance

In gemeente Amsterdam werken meerdere partijen en teams met elkaar samen. De klantmanager, met circa vijftig statushouder in zijn of haar caseload, heeft de regierol en is daarmee verantwoordelijk voor het zo goed mogelijk afstemmen van de samenwerking met betrokken partijen zodat geen dubbel werk wordt geleverd en zodat zo effectief en efficiënt mogelijk tewerk wordt gegaan. Om ervoor te zorgen dat de lijntjes kort zijn, zitten alle personen die aan een knop kunnen draaien bij elkaar. Zo zitten twee consultants van Vluchtelingenwerk, de Jobhunters, de klantmanagers en de inkomens consulenten bij

elkaar. De inkomens consulenten zijn verantwoordelijk voor de uitkering van een statushouder en dienen eventuele wijzigingen door te voeren waar nodig. Een voorbeeld waaruit blijkt dat deze vorm van samenwerking handig is, is als een statushouder met behulp van de jobhunter naar een parttimebaan is uitgestroomd maar nog een aanvullende bijstand dient te ontvangen. Op deze manier kan waar nodig direct geschakeld worden met elkaar en kunnen de intra-organisatorische processen op elkaar afgestemd worden (cf. (Tushman & Scanlan, 1981)).

Een ander voorbeeld dat werd genoemd, is dat als een onrealistisch beroep is gekoppeld aan een statushouder in een gesprek met de klantmanager en dat bij een jobhunter terecht komt, de jobhunter in gesprek gaat met de betreffende klantmanager om in gesprek te gaan wat ertoe heeft geleid dat men een onrealistisch beeld heeft geschetst. Op deze manier wordt de verwachting gemanaged.

‘...als je dat structureel doet ben je de kennis over de arbeidsmarkt van hele team aan het verhogen.’ – Jobhunter Amsterdam

Doordat de nadruk ligt op snellere begeleiding naar werk en/of opleiding naast inburgering, wordt samengewerkt met COA om zo vroeg mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Om iemand te huisvesten wordt er veel samengewerkt met woningcorporaties. Als er een zorgvraag is, wordt contact opgenomen met de GGD. Vluchtelingenwerk is verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding zodat statushouders zelfstandig de weg weten te vinden in de samenleving (Amsterdam, 2017). Er is ook een samenwerkingsverband met verschillende schoolinstituten. Zo wordt met het ROC samengewerkt, maar ook met universiteiten en hogescholen met behulp van een samenwerkingsovereenkomst met het UAF (Amsterdam, 2017). De klantmanager zorgt er hierbij voor dat de interorganisatorische processen en ontwikkelingen op elkaar afgestemd worden. Dit wordt bereikt door te vertalen voorbij de grenzen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). De Amsterdamse aanpak wordt gecommuniceerd met de partners zodat zij weten wat van belang is en op welke wijze men zou moeten functioneren om op de aanpak aan te kunnen sluiten. Er is sprake van een gesloten co-governance daar de klantmanager het laatste woord heeft en daarmee de regierol bewaakt. Een publieke instantie bewaakt de grenzen van het netwerk (cf. Arnouts, 2010) om een vinger aan de pols te kunnen blijven houden over de ontwikkelingen van de statushouder. De partijen zijn afhankelijk van de besluiten van een klantmanager.

Synchronisatie

De 29 klantmanagers zorgen ervoor dat alle samenwerkingsverbanden wanneer nodig synchroon en in overeenstemming met elkaar werken zodat statushouders een integrale aanpak krijgen. De aanpak wordt zo dual mogelijk uitgevoerd, waarbij altijd naast opleiding en of werk inburgering wordt gekoppeld. Alle leefgebieden worden zo mogelijk tegelijkertijd aangepakt zodat een effectieve en efficiënte ontwikkeling plaatsvindt, met als stip op de horizon een zo snel mogelijke uitstroom naar werk, opleiding en participatie (Amsterdam, 2017). De interacties die onder leiding van de klantmanager plaatsvinden, zorgen voor betekenisgeving en samenvloeiende ontwikkelingen onder de zelf-organiserende doch wederzijds afhankelijke partijen. De acties die vervolgens uitgevoerd worden door de verschillende partijen zorgen ervoor dat er synchroon gehandeld wordt (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

Combinatie

Er wordt een combinatie gemaakt tussen de work-first en settle-first benadering daar verschillende leefgebieden tegelijkertijd worden aangepakt. Er ligt niet alleen een focus op het vinden van werk, maar ook op het inburgeren, het uitstromen naar een opleiding en de ontwikkeling naar een zelfredzame burger.

Boundary spanners en street-level bureaucrats

In de Amsterdamse aanpak kan de klantmanager gekwalificeerd worden als een bekwame boundary spanner. Daar de klantmanager meerdere boundary spanning activiteiten uitvoert en er vooral de nadruk wordt gelegd op de netwerkvaardigheden met betrokken partijen kan de klantmanager een reticulist worden genoemd (Williams, 2002). Betrokken partijen worden namelijk bij elkaar gebracht en er wordt geïnteracteed om betekenisgeving te bereiken. Daarnaast kan de boundary spanner ook gekenmerkt worden als een boundary spanner als leider doordat hij de regie houdt en daarmee bepaalt wat er gebeurt met de statushouders (Williams, 2002).

De Jobhunters kunnen gekwalificeerd worden als street-level bureaucrats die de citizen-agent narrative benadering hanteren. Er wordt een op maat gerichte aanpak gekozen om een werkgever te zoeken die bij de statushouder past. Dit maakt het werk complexer daar er niet een checklist is waar men vinkjes op afgetekend, maar de probleemoplossingscombinatie wordt wel vergroot (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Ketenomkering

Er worden verschillende diensten speciaal aangeboden die op de vraag van de statushouder zijn aangepast. Zo dient de inburgering niet in de weg te staan van andere activiteiten waardoor ook in het weekend en in de avonduren lessen worden verzorgd. Daarnaast wordt een Taalboost aangeboden die 128 uur duurt in een periode van vier weken waarbij taalvaardigheden worden aangeleerd aan groepjes met maximaal vier statushouders. Te denken valt aan het taalgebruik op de werkvloer en het presenteren aan werkgevers. Deze dienst wordt aangeboden aan statushouders die geen Nederlands kunnen spreken zodat ze in een kort tijdsbestek net genoeg bagage kunnen ontwikkelen om een training of opleiding te kunnen volgen (Amsterdam, 2017). Dit is een op maat gerichte aanpak doordat bijvoorbeeld bleek dat het voor Eritreeërs moeilijker te volgen is dan voor Syriërs. De dienst is recentelijk ingekocht en zal door aanbieders gegeven worden. De kosten worden betaald uit eigen kas met Amsterdams geld.

Daarnaast wordt een ondersteuning bij de inburgering aangeboden aan statushouders dat Taalwerving- en Oriëntatieprogramma voor Vluchtelingen' heet. Op deze manier wordt een eerste kennismaking gegeven over werk, opleiding, inburgering en oriëntatie op de stad (Amsterdam, 2017). Om ervoor te zorgen dat een statushouder bij een taalaanbieder terecht komt wat bij hem of haar past, voert de klantmanager een adviserende rol uit waarbij een soort preadvies wordt gegeven.

Als laatste voorbeeld van ketenomkering bestaat een klankbordgroep vluchtelingen dat gevraagd en ongevraagd advies levert over beleid, uitvoering en communicatie zodat diensten beter aan kunnen sluiten op de vraag van statushouders.

“Er wordt constant aangepast aan de behoefte. We proberen steeds om te veranderen als een ding niet lekker loopt, we proberen om steeds aan te passen.” - Jobhunter Amsterdam

Bovenstaande informatie illustreert een werking van een vraaggerichte keten waarbij de behoeften van de vragers in kaart worden gebracht zodat er een op maat gerichte aanpak opgesteld en gerealiseerd kan worden (Siep, 2008). Er ligt geen focus op efficiëntie maar op effectiviteit omdat het aanbod aangepast moet worden aan de wensen van de gebruiker (Van der Aa, 2003). Een kanttekening dat gemaakt kan worden, is echter dat de vraaggerichte samenwerking niet vanaf het begin is ontstaan, maar een rol krijgt zodra er signalen naar voren komen om de diensten die vooraf geformuleerd waren aan te passen.

Statushouders en werkgevers

Er zijn een aantal punten die naar voren komen tijdens het werken met statushouders en het bemiddelen naar werk in samenwerking met werkgevers. Een eerste bevinding van gemeente Amsterdam is dat Syrische hoogopgeleiden kritisch zijn en een vertekend beeld hebben van de arbeidsmarkt. Deze verwachtingen dienen gemanaged te worden, dit wordt in samenwerking met de klantmanager en de jobhunter gedaan. Daarnaast is het beheersen van de Nederlandse of Engelse taal een zeer belangrijke factor in het vinden van een baan. Iemand die nauwelijks de Engelse of Nederlandse taal spreekt, wordt eerder een stageperiode aangeboden dan een betaalde werkplek.

De reacties van werkgevers zijn bij benadering door Jobhunters vaak positief, ze zijn welwillend en bereidwillig om mee te werken. Aan de andere kant worden hun vacatures ingevuld, dus zijn ze bedrijfsmatig ook geïnteresseerd. Het is belangrijk om bij beide kanten, zowel bij de kandidaat als bij de werkgever, de verwachtingen te managen.

“Bijvoorbeeld tegen de werkgever zeggen help hem de eerste paar maanden met planning, schrijf het op een briefje en geef het mee. Als de werkgever het doet, helpt het ook tussen de band van werkgever en werknemer.” – Jobhunter Amsterdam

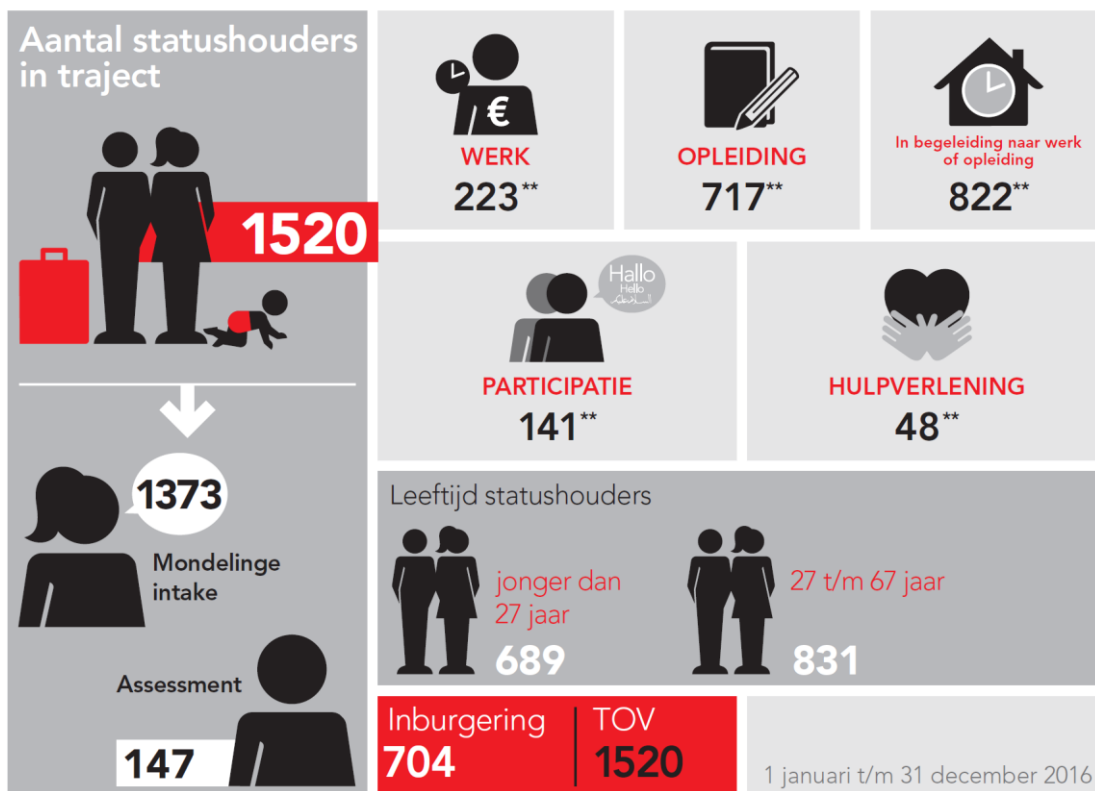
Succesfactor en verbeterpunt

Naar eigen zeggen is de grootste succesfactor de integrale aanpak met de een op een begeleiding waarbij de Jobhunters en klantmanagers nauw met elkaar samenwerken. Het team is in het afgelopen jaar uitgebreid waardoor de interne samenwerking veranderd moest worden. Een verbeterpunt is dan ook om de onderlinge samenwerking met de elf Jobhunters te optimaliseren, zodat ze effectiever en efficiënter elkaars netwerk kunnen gebruiken ten behoeve van een kandidaat om eerder een match te kunnen vinden.

Resultaten

De Amsterdamse Aanpak is in 2016 toegepast op 1520 statushouders. Van deze statushouders zijn 223 (~15%) direct aan werk bemiddeld, zijn 717 (~47%) statushouders begonnen met een opleiding en zijn 822 (~54%) statushouders in begeleiding naar werk of opleiding genomen. Het schema op de volgende pagina, illustreert de resultaten van de Amsterdamse aanpak van 2016.

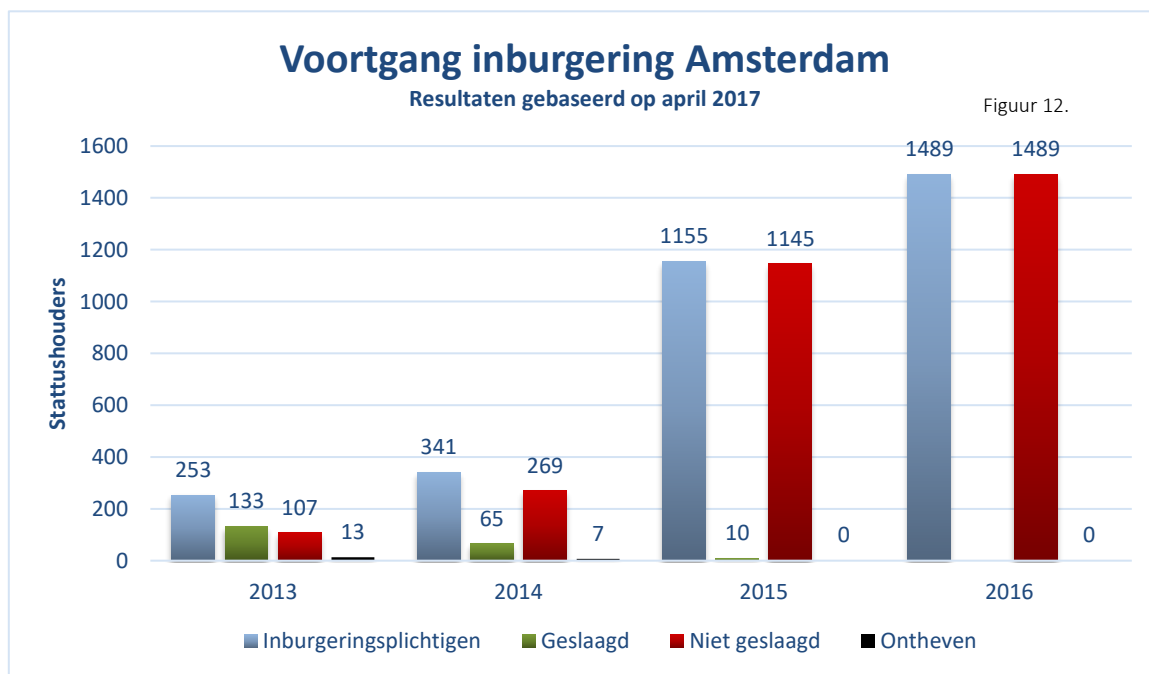
Resultaten Amsterdamse Aanpak Statushouders*



* inclusief resultaten Jongerenpunt, Koers naar Werk en Activering. ** Geen uniek cijfer: statushouder kan bijv. werken en tegelijk een opleiding volgen

Inburgering

De statushouders die in 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, dienden uiterlijk in 2016 hun inburgeringsexamen te halen. Van de 253 Inburgeringsplichtigen, heeft 133 het examen gehaald, zijn 13 statushouders ontheven van de plicht en hebben 107 statushouders de termijn van inburgeringsplicht overschreden. Van de 341 statushouders die in 2014 inburgeringsplichtig zijn geworden, dienen naast 7 statushouders die ontheven zijn, allen dit jaar (2017) het examen te halen. Op 1 april 2017 zijn van het aantal 65 voor het examen geslaagd. In 2015 zijn 11.155 statushouders inburgeringsplichtig geworden, zij dienen uiterlijk 2018 het inburgeringsexamen te halen. 10 van deze statushouders is reeds voor het examen geslaagd (DUO, 2017). Dit illustreert dat een groot percentage niet op eigen kracht aan de inburgeringsplicht kan voldoen. In figuur 12 zijn de resultaten schematisch weergegeven.



4.2 Gemeente Tilburg

Gemeente Tilburg investeert in een nieuwe en intensieve aanpak voor statushouders, zodat statushouders een gelijke startpositie als andere inwoners in de samenleving krijgen. Daarop zijn verschillende actielijnen geformuleerd. Vanaf 1 juli 2017 wordt de aanpak uitgevoerd. Dat betekent dat resultaten en evaluaties over het beleid in de praktijk vooralsnog niet gedeeld kunnen worden. Informatie is verworven door het houden van een interview en door het doornemen van beleidsdocumenten.

Gemeente Tilburg heeft circa 210.000 inwoners, daarmee komt Tilburg op de zesde plek te staan qua grootste gemeenten van Nederland (Tilburg, 2017). In 2016 zijn 536 statushouders gehuisvest, naar verwachting worden in 2017 285 statushouders gehuisvest (Tilburg, 2017).

Tilburgse aanpak

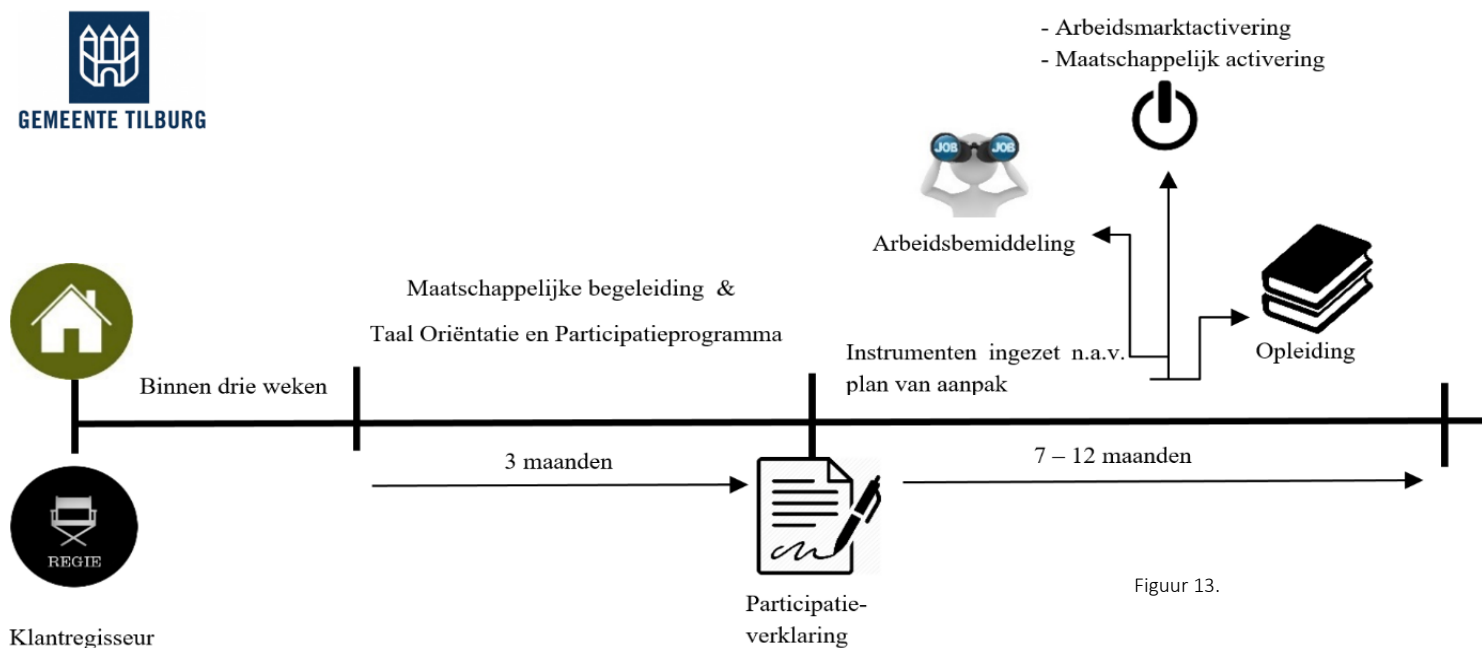
Na huisvesting is een klantregisseur de regiehouder die verantwoordelijk blijft voor de statushouders voor een termijn van 1 jaar. Een klantregisseur maakt deel uit van een team dat speciaal voor statushouders is opgezet. De klantregisseur houdt de regie en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van statushouders. Hij zorgt ervoor dat statushouders na huisvesting binnen drie weken met een programma dat Taal Oriëntatie en Participatieprogramma (TOP) heet, starten. Dit is een programma van drie maanden dat op statushouders is gericht en waarbij wordt ingespeeld op de behoeften van de statushouders. Er is vooraf geïnventariseerd wat nodig is voor de statushouders en wat ze missen, zodat daarop ingespeeld kan worden.

Een eerste aspect waar de focus op wordt gelegd, is de participatieverklaring. Hierin worden diverse aandachtsgebieden belicht, zoals taalonderwijs, taal- en leerbaarheidstoets, oriëntatie Nederlandse samenleving, oriëntatie op de stad en oriëntatie op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt niet alleen eerder ingespeeld op de Nederlandse taal dan voorheen, maar worden ook workshops gegeven over bijvoorbeeld werknemersvaardigheden om eventuele culturele kloven te overbruggen. Een tweede aspect waar aandacht aan wordt besteed, is de workshop 'oriëntatie op de stad'. Dat houdt in dat statushouders op activiteiten in de buurt aangesloten worden. Wijkteams en wijkregisseurs geven rondleidingen over waar je waarvoor moet zijn. Er is ook een boek met informatie beschikbaar dat aangeeft waar ze waarvoor terecht kunnen (Tilburg, 2017).

Naast dit TOP-programma, wordt ook tegelijkertijd maatschappelijke begeleiding geboden waarbij drie maanden intensief ondersteuning plaats vindt. Te denken valt aan praktische zaken die te maken hebben met de huisvesting van een statushouder. Er wordt hierbij een instrument gebruikt om te bepalen hoe zelfredzaam de statushouder op alle leefgebieden is. Deze 'zelfredzaamheidsmatrix' wordt uitgevoerd voor een eerste nulmeting.

Doordat de klantregisseur de regie houdt, zou dit moeten leiden tot een duidelijk klantbeeld waarbij vervolgens een op maat gerichte plan van aanpak voor de statushouder opgemaakt kan worden. Dit vindt plaats na deelneming aan het TOP-programma. Het regieteam Vluchtelingen heeft specifieke kennis over de doelgroep en heeft expertise aangeleerd gekregen om effectiever en efficiënter met de doelgroep om te gaan. De participatieverklaring wordt vervolgens getekend voor gestart wordt met de uitvoering van de op maat gerichte plan van aanpak. Bij het plan kunnen verschillende instrumenten ingezet worden die naast de inburgering van start kunnen gaan. Als een statushouder volgens de klantregisseur geschikt wordt bevonden om te werken, wordt het team Werkgeversdienstverlening ingeschakeld om de statushouder direct naar arbeid te bemiddelen. Als een statushouder wil uitstromen naar een opleiding, dan kan dit ook gerealiseerd worden doordat er met verschillende

onderwijsinstellingen, zoals Tilburg University, wordt samengewerkt. Behoeft een statushouder meer begeleiding, dan kunnen de partners die over arbeidsmarktactivering en maatschappelijke activering gaan, ingeschakeld worden. De maatschappelijke activering wordt via het gemeentelijke netwerkconsulenten in samenwerking met het maatschappelijk middenveld gerealiseerd. De arbeidsmarktactivering wordt via diverse partners uitgevoerd. Er wordt geïnvesteerd in meerdere leefgebieden zodat alles tegelijkertijd aangepakt kan worden. Een parallelle aanpak heeft de voorkeur, dat zorgt ervoor dat er een combinatie van de work-first en settle-first benadering wordt gehanteerd. Bovenstaande informatie is in figuur 13 geïllustreerd. Dit schema bekijkt de processen die plaatsvinden na huisvesting.



Figuur 13.

Governance

De gemeente Tilburg werkt met een aantal partijen omtrent dit onderwerp samen. Voordat de huisvesting van een statushouder plaatsvindt, wordt al gecommuniceerd met COA. Momenteel is een opvanglocatie in de gemeente Tilburg aanwezig waarbij een unieke deal met COA is gesloten. De statushouders die worden opgevangen op locatie, worden ook daadwerkelijk in Tilburg gehuisvest. Deze locatie sluit echter eind 2017, daarom wordt momenteel gelobbyd bij regiogemeenten en COA om dezelfde deal te kunnen krijgen maar dan bij een opvanglocatie in een andere regio. Daarvoor is samenwerking met andere gemeenten van Midden-Brabant en het COA zeer van belang.

“ De reden waarom we gekozen hebben voor die deal, is omdat we net zoals dat rapport van WRR, vroegtijdig willen investeren in vluchtelingen op het moment dat ze op de locatie zitten al dan niet afwachterend op een status.” -Beleidsadviseur economie en arbeidsmarkt Tilburg

COA heeft hierbij het laatste woord en bepaalt of het uiteindelijk wel of niet mogelijk is. Dit is een vorm van hiërarchische governance waarbij met behulp van een top-down strategie gecontroleerde en gestuurde interactie plaats vindt (cf. (Kooiman, Bavinck, Mahon, & Pullin, 2008) (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

Een andere nauwe samenwerkingspartner is Vluchtelingenwerk. De samenwerking is verbeterd ten opzichte van de periode voor de verhoogde instroom van asielzoeker. Toen zaten een aantal overlappings in de uitvoering, bijvoorbeeld dat niet alleen gemeente Tilburg re-integratie trajecten aanbood, maar Vluchtelingenwerk ook. Er bleek toen dat een aantal mensen deelnamen aan beide trajecten. Doordat Vluchtelingenwerk ondergeschikt is aan de gemeente, is toen besloten dat arbeidsintegratie en de schakeling ervan door gemeente Tilburg wordt gedaan. Ook dit is een voorbeeld van hiërarchische governance, waarbij met behulp van een top-down strategie gecontroleerde en gestuurde interactie plaats vindt (cf. (Kooiman, Bavinck, Mahon, & Pullin, 2008) (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) tussen gemeente Tilburg en Vluchtelingenwerk.

Nu is een overlegtafel beschikbaar met meerdere partijen waaronder Vluchtelingenwerk, COA, vrijwilligersorganisaties en onderwijsinstellingen, waar men in interactie met elkaar kunnen zijn. Dit is een vorm van gesloten co-governance, omdat een publieke instantie de grenzen bewaakt van het netwerk (Arnouts, 2010) maar elke aangesloten partij bewegingsruimte heeft om input te kunnen leveren en op die manier invulling te kunnen geven aan het geheel.

‘Als het over de integratie gaat, heeft de gemeente het laatste woord omdat dat onze verantwoordelijkheid is.’ - Beleidsadviseur economie en arbeidsmarkt Tilburg

Naast genoemde partijen werkt gemeente Tilburg ook samen met werkgevers. Er is een ondernemersakkoord, tripartiet, waarbij onderwijsinstellingen, overheden en ondernemers zijn aangesloten. Dat is een netwerk met ongeveer 80 werkgevers.

Synchronisatie

Er wordt een parallelle aanpak gehanteerd waarbij alle leefgebieden, inclusief het investeren op taal, tegelijkertijd wordt aangepakt. De uitdaging is om het inburgeren naast de activiteiten en werk op elkaar af te kunnen stemmen. Om ervoor te zorgen dat alle leefgebieden integraal aangepakt kunnen worden, moet men in gesprek met elkaar blijven om helderheid en duidelijkheid te verschaffen zodat verschillende partijen met elkaar afgestemd kunnen zijn.

‘Uiteindelijk, ja dat klinkt heel Hollands, moet men consensus bereiken. Voor ogen houden dat het om de statushouders gaat.’ - Beleidsadviseur economie en arbeidsmarkt Tilburg

Deze betekenisgeving en de samenvloeiende ontwikkelingen die ontstaan door met elkaar te interacteren, kan leiden tot synchronisatie (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015). Of de klantregisseur daadwerkelijk een aangewezen of een competente boundary spanner is, dient nog te blijken aangezien de aanpak nog niet van start is gegaan.

Boundary spanners

Er zullen verschillende boundary spanning activiteiten uitgevoerd moeten worden. Zo dient de klantregisseur ervoor te zorgen om op de hoogte te blijven rondom alle ontwikkelingen van een statushouder om een passend plan van aanpak op te kunnen stellen. Relevante signalen dienen opgepakt en verwerkt te worden.

Ketenomkering

Het wordt in gemeente Tilburg belangrijk bevonden om statushouders te bieden wat ze nodig hebben zodat de startpositie gelijk wordt gemaakt aan andere burgers in de maatschappij. Er is op basis van onderzoek, literatuur en ervaringen van partijen die veel met deze doelgroep te maken hebben gehad, uiteengezet wat de behoeften van statushouders zijn. Daarop is vervolgens het TOP-programma gebaseerd. Er worden daarnaast verschillende diensten ingekocht speciaal voor de statushouders. Zo is een convenant afgesloten met het UAF. Er is ook een pre-bachelor programma afgesproken met Tilburg University waarbij in september de eerste groep vluchtelingen begint. Taal is hierbij erg van belang. De regie op inburgering neemt gemeente Tilburg niet, maar ze verwachten wel dat dat nog gaat komen. Daardoor wordt er nu al ingespeeld op professioneel taalonderwijs in het TOP-programma.

Daarnaast werkt gemeente Tilburg ook samen met werkgevers. Er bestaat bijvoorbeeld een maatjesproject waarbij een werkgever iemand die in de bijstandsuitkering zit kan helpen met sollicitatietips. Ook kan de gemeente, voor iedereen, bepaalde aangepaste arrangementen afsluiten met werkgevers waarbij iemand die uit de bijstandsuitkering zit minder productieve waarden heeft. Dan wordt dat overbrugd door middel van loonkostensubsidie.

De geformuleerde diensten illustreren een werking van een vraaggerichte keten waarbij de behoeften van de vragers in kaart zijn gebracht zodat er een op maat gerichte aanpak opgesteld en gerealiseerd kan worden (Siep, 2008). De aanpakken zijn echter gebaseerd op ervaringen van andere partijen die met de statushouders te maken hebben gehad. Er is niet specifiek aan statushouders uit de gemeente gevraagd wat zij nodig hebben en wat hun behoeftes zijn.

Werkgevers en statushouders

Gemeente Tilburg benadert werkgevers om statushouders te bemiddelen naar werk. Voor werkgevers is het niet spreken van de Nederlandse taal vaak een belemmering om een werknemer aan te nemen. Communicatie wordt als de basis gezien. Wat ook is opgevallen, is dat bij werkgevers veel onbekendheid heerst.

“ Ik krijg weleens vragen van werkgevers van mag ik deze statushouders in dienst nemen? Hebben ze zelfde rechten en plichten? ” - Beleidsadviseur economie en arbeidsmarkt Tilburg

Er zijn echter ook werkgevers die zichzelf melden bij de gemeente en zich graag willen inzetten voor deze specifieke doelgroep. Daarnaast organiseert gemeente Tilburg speeddates in samenwerking met Vluchtelingenwerk door uitnodigingen naar bedrijven te sturen. Daar reageren werkgevers positief op.

4.3 Gemeente Drechtsteden

De Drechtsteden bestaat uit zes gemeenten die samen een aaneengesloten stedelijk gebied vormen aan de zuidrand van de Randstad. De zes gemeenten, Dordrecht, Papendrecht, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht en Zwijndrecht, worden bestuurd door het bestuur van de Drechtsteden. De gemeenten hebben een samenwerkingsverband waarbij een aantal taken regionaal worden opgepakt. De samenwerking is vastgelegd in de ‘Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden’ (GRD) (Drechtsteden, 2017). De Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), een van de zes dochterorganisaties van de GRD, voert de participatiewet en de Wet Maatschappelijke ondersteuning uit. Daarnaast werkt de SDD aan het regionale arbeidsmarkt- en armoedebeleid (Drechtsteden, 2017). In de regio wonen circa 280.000 inwoners. Hiermee vormen de gemeenten een stedelijk gebied dat qua omvang vergelijkbaar is met een stad als Eindhoven (Drechtsteden, 2016).

In januari 2017 zijn 650 statushouders gehuisvest (Dordrecht, 2017).

Aanpak van de Drechtsteden

Voordat de huisvesting van een statushouder plaatsvindt, wordt een gesprek gehouden over de uitkering, aanvraag van toeslagen en andere praktische zaken rondom het huisvesten. De inkomensadviseur voert gesprekken met de statushouder op deze ‘regeldag’, omdat ook een uitkeringsverstrekking plaatsvindt. De inkomensadviseur geeft vervolgens een signaal door aan het Team Statushouder, waardoor het Team weet dat binnen vier weken een regisseur aan de statushouder gekoppeld dient te worden. Het Team Statushouders is een dedicated team die alleen statushouders in de caseload heeft.

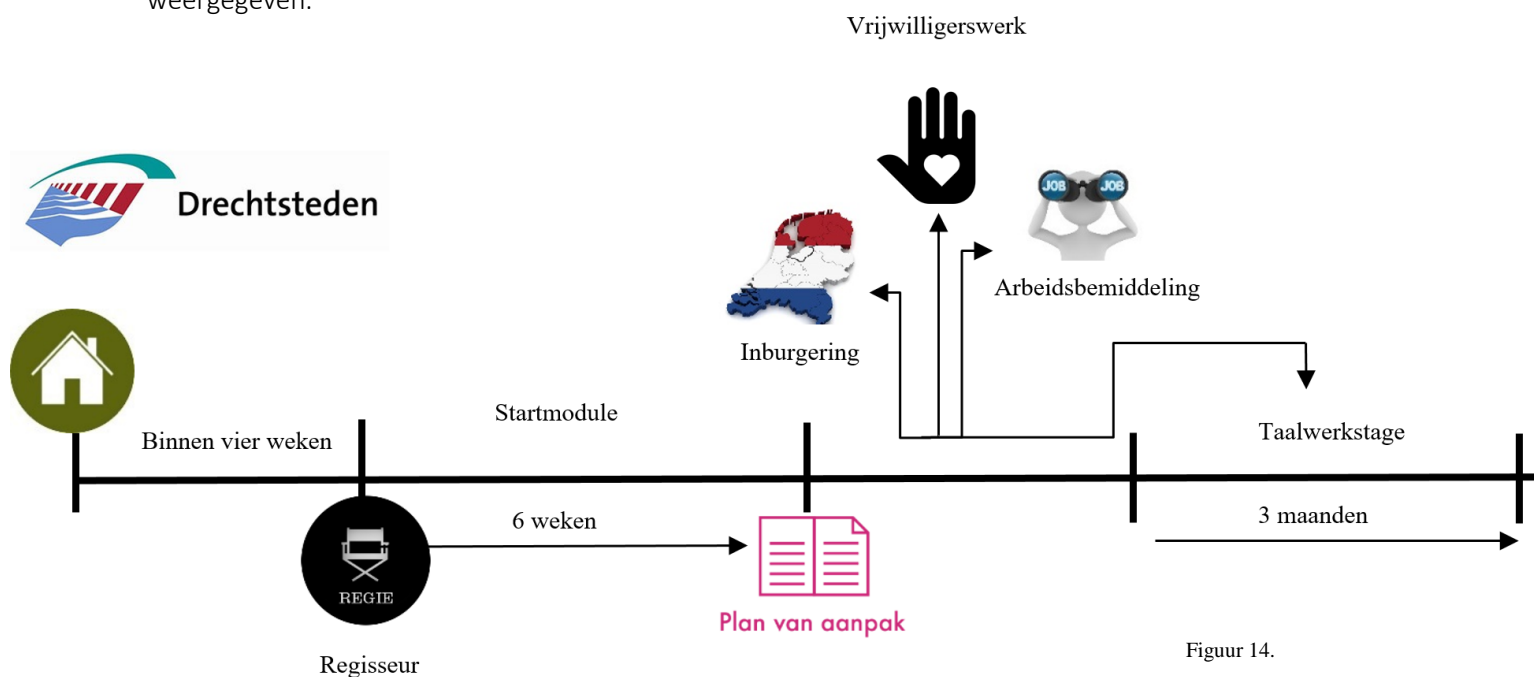
De regisseur houdt vervolgens een kennismakingsgesprek en schrijft een statushouder tegelijkertijd in aan de startmodule. Daarmee wordt een statushouder opgenomen in het team waar hij of zij ook blijft. De startmodule bestaat uit een programma van zes weken, drie volle dagen per week. Het is de bedoeling dat in die zes weken naar voren komt wie de statushouder is en wat hij kan, maar ook dat een statushouder weet wat van hem of haar wordt verwacht. Er worden verschillende thema’s behandeld, bijvoorbeeld solliciteren, thema’s over uitkeringen maar ook over waar je wat kan vinden in de Drechtsteden. Daarnaast wordt over gezondheid, vrijwilligerswerk en normen en waarden geïnformeerd. Deze onderwerpen worden als belangrijk door de SDD bevonden en daarom wordt daarop ingespeeld. Alle onderwerpen worden gecombineerd met een taalles.

*“Dus waar het gaat over werk is er een taalles aan gekoppeld over begrippen die te maken hebben met het werk, een cv en het solliciteren.” -
Projectontwikkelaar Vluchtelingen en Participatie Drechtsteden*

Na de startmodule is het aan de regisseur om per statushouder een op maat gerichte plan van aanpak te formuleren. Hierin wordt verwerkt welke inburgering voor de statushouder handig is om sneller en beter in te burgeren en naar werk uit te stromen. Er zullen dan activiteiten ingezet worden, naast de inburgering, om direct over te brengen wat in Nederland wordt verwacht van de statushouder. In het ideaalplaatje van de SDD is dat alle statushouders naast de lokale activiteiten en inburgering, ook vrijwilligerswerk wordt gedaan.

De SDD vindt het inburgeringsprogramma wat in de regio wordt aangeboden, te lang duren. De wens is dan ook dat het sneller gaat en dat statushouders ervaringen opdoen tijdens de inburgering zodat ze ook beter begrijpen waarvoor ze het doen. Op deze manier zouden ze meer prikkels moeten krijgen om de taal te leren. Dit zou moeten leiden naar betere en snellere resultaten op school. Daarnaast wordt de inburgering als een maatschappelijk component gezien waardoor de SDD graag meekijkt voor welke inburgeringsinstituut door de statushouder wordt gekozen. Als de SDD denkt dat een verkeerde keuze wordt gemaakt, wordt er bijgestuurd door te adviseren.

Het is ook mogelijk om de taalwerkstage in te zetten. Dat is een programma dat drie maanden duurt en naast de inburgering ingezet kan worden. Het betreft een parttime programma, omdat anders geen ruimte is voor de inburgering. De taalwerkstage is een plek waar Nederlands wordt gesproken en waar statushouders aan de slag kunnen met werk wat ze interessant vinden. De eis om hieraan deel te nemen is dat wilskracht en motivatie aanwezig is. Deze taalwerkstages zijn gecreëerd zodat statushouders kunnen laten zien wat ze in hun mars hebben. Het is opgezet samen met een aantal werkgevers; werkgevers zijn dan ook bereid om hier tijd voor vrij te maken. Het betreft een observeringsperiode waarin bepaald kan worden of iemand nog een stage dient te lopen of dat hij of zij mee kan gaan naar een meet en greet met werkgevers om diens vacatures in te vullen. Het programma heeft als eindstation uiteindelijk uitstroom naar werk. Na drie maanden vindt een evaluatie plaats en kan besloten worden het programma langer te laten duren. In figuur 14 is bovenstaande informatie schematisch weergegeven.



Figuur 14.

Ketenomkering

Bovenstaande diensten worden geëvalueerd en nieuwe diensten worden geformuleerd als daar vraag naar is. Een voorbeeld dat werd genoemd, is dat sommige statushouders vertelden dat de inburgering maar drie dagdelen per week aangeboden wordt, maar dat ze dat niet voldoende vonden. De SDD heeft vervolgens pakketten ingekocht die drie maanden duren. Statushouders kunnen dan twee dagdelen per week naar een taalschool gaan, naast de dagdelen die al worden gevolgd. Gezien de lange duur van de inburgeringstrajecten, was de SDD van mening dat het zinvol was om extra dagdelen in te zetten.

Een ander voorbeeld is de klas die bij ROC begonnen is met het volgen van een inburgeringstraject. Deze statushouders zijn nog jong en moeten terug naar school. De SDD betaalt daardoor twee extra dagdelen per week zodat de jonge statushouders schoolse vaardigheden aangeleerd krijgen om vervolgens door te kunnen stromen in het entree onderwijs. De inburgering loopt naast deze dienst ook door. Er ligt geen focus op efficiëntie maar op effectiviteit omdat het aanbod aangepast moet worden aan de wensen van de gebruiker (Van der Aa, 2003). In dit geval is zoals gemeente Amsterdam sprake van ketenomkering nadat diensten reeds zijn geformuleerd. Die diensten worden vervolgens aan de vraag van de statushouder aangepast.

Governance

De taalwerkstage wordt mede mogelijk gemaakt door Baanbrekend. Baanbrekend bestaat uit de sociale dienst, het UWV en een club van het uitzendbureau Randstad. Zij voeren de werkgeversbenadering voor de gehele regio Drechtsteden uit. Hun specifieke opdracht is om instrumentarium in te zetten voor statushouders en de taalwerkstage tot een succes te maken. Er dienen regelmatig evaluaties uitgevoerd te worden zodat waar nodig de systematiek aangepast kan worden. Om de lijntjes kort te houden met Baanbrekend, zijn twee fulltime medewerkers van Baanbrekend vrijgesteld en gekoppeld aan het team statushouder. Baanbrekend heeft een duidelijke opdracht van de sociale dienst gekregen, waardoor de sociale dienst het laatste woord heeft. Dit is een vorm van gesloten co-governance, omdat een publieke instantie de grenzen bewaakt van de samenwerking (Arnouts, 2010) maar Baanbrekend wel bewegingsruimte heeft om input te kunnen leveren en op die manier invulling te kunnen geven aan het geheel. Daarnaast kan Baanbrekend zelf nieuwe systemen ontwikkelen voor het werven van werkgevers voor de SDD en heeft Baanbrekend op die wijze ook beslissingsbevoegdheid.

Naast Baanbrekend wordt ook samengewerkt met Vluchtelingenwerk, die de rol van maatschappelijke begeleiding op zich nemen. Zaken rondom scholing en werk wordt door de regisseur uit het team statushouders opgepakt, de rest is voor Vluchtelingenwerk en Participe. Participe is gespecialiseerd op het gebied van Wmo en welzijn en ondersteunt de lokale samenleving in het bevorderen van de zelfredzaamheid van een individu (Participe, 2017). Vanuit deze rol begeleidt Participe ook vluchtelingen. Er is aan Vluchtelingenwerk gevraagd om meer met statushouders in een vroeg stadium naar andere dienstverleners te gaan, zodat statushouders niet afhankelijk blijven van Vluchtelingenwerk.

Synchronisatie

De verschillende partijen dienen met elkaar te schakelen om op de hoogte te blijven van lopende ontwikkelingen. Om dit extra aandacht te geven, heeft Projectontwikkelaar Vluchtelingen en Participatie vijf bijeenkomsten in een jaar gepland waar Vluchtelingenwerk, Team statushouder en leden van Participe rondom een onderwerp bij elkaar komen. Deze samenwerking, ook wel co-governance genoemd, zorgt ervoor dat betekenisgeving wordt gecreëerd waardoor ontwikkelingen kunnen samenvloeien. Dit kan resulteren in synchronisatie. De handelingen die vervolgens in overeenstemming met elkaar worden maar zelfstandig worden uitgevoerd, kunnen ook leiden naar synchronisatie (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

Boundary spanners en street-level bureaucrats

Om ervoor te zorgen dat in alle gemeenten van de Drechtsteden het duidelijk is welke aanpak gaande is, wordt in elke wijk of gemeente een gezicht geplaatst dat vervolgens een netwerk moet gaan bouwen. Er wordt met verschillende partijen gepraat, waaronder maatschappelijke begeleiders van Vluchtelingenwerk en de wijkteams. Dit is een kenmerk van de boundary spanning activiteiten waarbij

nieuwe relaties worden opgegaan en onderhouden. De taak is vervolgens om verschillende partijen met elkaar te verbinden in een netwerk. Degene die dit doet, wordt een boundary spanner genoemd. Een competente boundary spanner slaagt erin om verschillende belangen om te buigen in het gezamenlijke belang door signalen op te vangen en te vertalen naar de eigen organisatie en andere partijen. De focus ligt vooral op de netwerkvaardigheden, waardoor de competente boundary spanner een reticulist genoemd kan worden (Williams, 2002). Daarnaast is de projectontwikkelaar Vluchtelingen en Participatie ingesteld om contact te houden met de bestuurders van de zes gemeenten van de Drechtsteden om het overzicht te houden over ontwikkelingen in de verschillende gemeenten. Als een uitdaging boven water komt, wordt zij daarop afgestuurd. Zij is ingesteld om verschillende partijen met elkaar te verbinden.

‘‘ Ik ben de smeerolie in persoon. De bruggenbouwer. Dat is mijn rol, daar is wel in voorzien. ’’ - Projectontwikkelaar Vluchtelingen en Participatie Drechtsteden

Deze functie kan verscheidene vormen van competente boundary spanner aannemen. Zowel de reticulist, de innovator als de competente boundary spanner als leider komen hierbij te pas. Er wordt zowel getracht om betrokken partijen bij elkaar te brengen, als dat er creativiteit nodig is om complexe vraagstukken aan te kunnen pakken. Dit laatste is een kenmerk van een boundary spanner als innovator. Om daadwerkelijk de smeerolie te kunnen zijn, is een vorm van leiderschap van belang om effect te kunnen bewerkstelligen (Williams, 2002). De SDD heeft extra geld gevraagd aan de gemeenten om het samenwerkingsaspect te kunnen bekostigen.

De regisseurs houden de regie en nemen daarmee alle besluiten voor statushouders. Er wordt een op maat gerichte aanpak gemaakt nadat een statushouder heeft deelgenomen aan de startmodule. Er wordt hierbij geluisterd naar de behoefte van de klant. De regisseurs kunnen daarom gekwalificeerd worden als street-level bureaucrats die de citizen-agent benadering hanteren. Dit maakt het werk complexer omdat op individuele basis beslissingen genomen moeten worden, maar hierdoor wordt de probleemoplossingscombinatie wel vergroot (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Werkgevers statushouders

Het is naar eigen zeggen in de Drechtsteden geen probleem om aan vacatures te komen voor statushouders. Er zijn werkgevers puur uit het netwerk van Baanbrekend met een hart voor de mensen die het niet meteen aankunnen om te werken. Daarom wensen ze graag voor deze doelgroep iets te doen. Daarnaast wensen bedrijven hun vacatures ook op te vullen.

De matching is echter een aantal keer niet goed verlopen omdat de ervaring van de statushouder bij nader inzien niet overeenkwam aan de vraag van de werkgever. Werkgevers weten ondertussen dat de SDD een taalwerkstage heeft om de kwaliteiten van statushouders te kunnen beoordelen. Daarnaast kan Baanbrekend ook inschatten welke werkgever geschikt zou zijn voor een statushouder. Baanbrekend is bekend bij de werkgevers waardoor een soort van zekerheid en vertrouwen heerst als medewerkers van Baanbrekend aankloppen bij een werkgever met een kandidaat. Naast de taalwerkstage, worden er ook proefplaatsingen geplaatst bij werkgevers.

‘‘ Je moet wel erkennen dat statushouders andere hulp behoeven. Bij proefplaatsingen is er sprake van werken met behoud van uitkering. De ‘bonus’ is in dat geval dat de werkgever geen salaris betaalt. Scholingskosten worden ook deels vergoed door ons. ’’ - Projectleider integratie en participatie statushouders Drechtsteden

Verbeterpunt en succesfactor

Naar eigen zeggen is het vroegtijdig praten met statushouders over werk en participeren en op die manier de mensen zien als potentiële zelfstandige werknemers, een succesfactor. Een knelpunt is dat er momenteel nog niet optimaal wordt geleerd van alle gevoerde gesprekken tussen de regisseurs en statushouders waardoor de aanpak niet direct naar een hoger plan getild kan worden.

Helaas is de SDD na een aantal verzoeken niet in staat geweest om informatie over enige resultaten over de aanpak van de Drechtsteden te delen.

4.4 Gemeente Breda

Gemeente Breda telt circa 183.000 inwoners. In 2017 zou er naar verwachting 341 statushouders in de gemeente gehuisvest worden. Om statushouders te begeleiden, is een team in het leven geroepen waarin vier regisseurs en een werkgeversadviseur opereren.

Bredase aanpak

Na huisvesting, krijgt een statushouder een gesprek met de inkomensconsulent om de uitkering te bepalen. Vervolgens worden statushouders overgedragen aan een team die gespecialiseerd is in het werken met statushouders. Binnen twee weken vindt een gesprek met de regisseur plaats. De regisseur is naast regiehouder ook een participatiecoach. De opdracht is dan ook om een integrale aanpak te hanteren waarbij op meerdere leefgebieden tegelijk wordt ingespeeld. Dit wordt ook wel een combinatie tussen settle-first en work-first benadering genoemd (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Statushouders dienen 'zo snel en zo volwaardig' mogelijk mee te draaien in de Bredase samenleving op gebied van integratie en participatie. Dit houdt in dat een statushouder zowel economisch als sociaal zelfredzaam dient te worden. Hier is geen tijdslimiet aan vastgekoppeld, omdat elke ontwikkeling naar zelfredzaamheid als positief wordt ervaren. Om dat mogelijk te maken, sluit het plan van aanpak van statushouders aan de aanpak 'Breda Doet', die voor elke inwoner in Breda geldt (Breda, 2016).

‘De ondersteuning aan statushouders is afgestemd op de mogelijkheden van de individuele statushouder waarbij er eerder en simultaan ingezet wordt op werk, integratie in de wijk en taal.’ - (Breda, 2016)

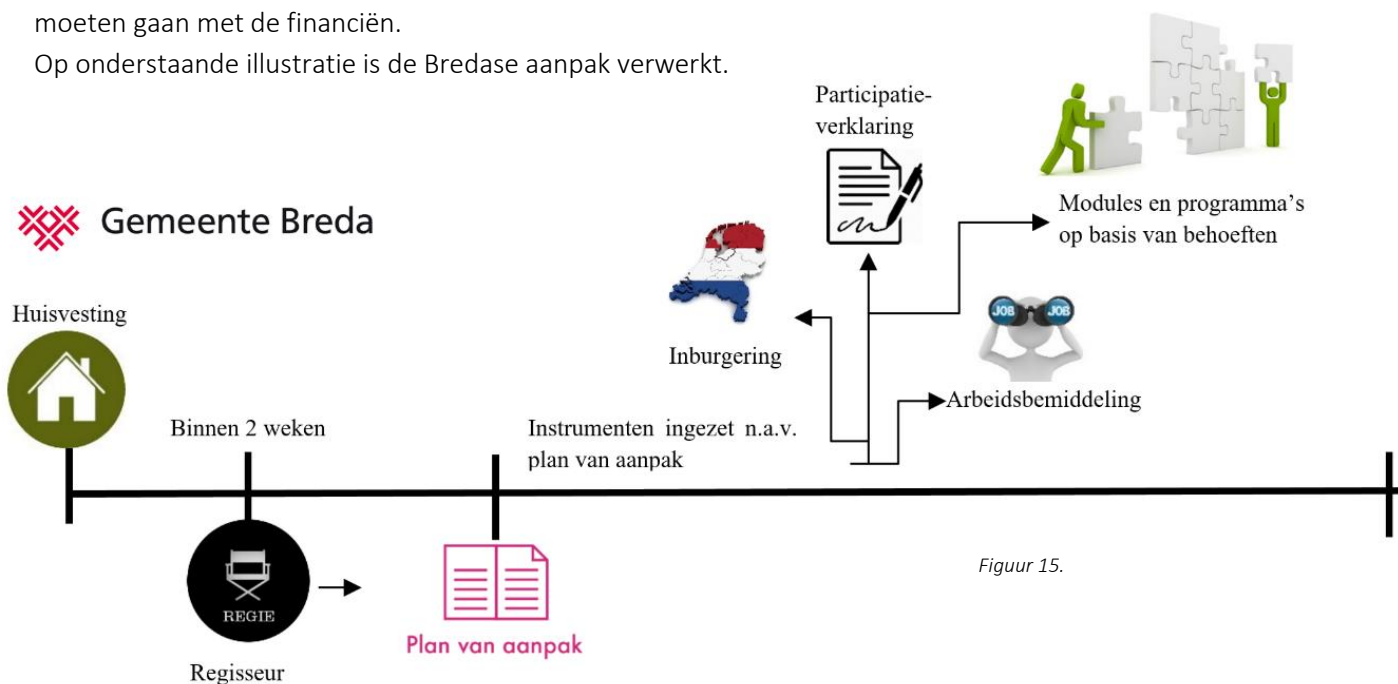
De regisseur gaat in gesprek met een statushouder om een persoonlijke plan van aanpak op te stellen. Er wordt gestart met het in beeld brengen van een totaalpakket waarin wordt bepaald waar een statushouder op dat moment staat. Er worden resultaten geformuleerd op alle leefgebieden die van toepassing zijn voor de statushouder. Daarbij wordt ingeschat of iemand direct bemiddeld kan worden naar werk, zodat daarop ingespeeld kan worden door te schakelen met de werkgeversadviseur. Er wordt geen specifieke tijdsframe gehanteerd, omdat het per persoon afhankelijk zou zijn hoeveel tijd er nodig is. Een werkgeversadviseur bemiddelt tussen de werkgever en statushouders. Als iemand niet direct tot werk bemiddeld kan worden, dient men eerst een aantal op maat gerichte modules te volgen. Men kan ook denken aan zelfstandig ondernemerschap. In het plan van aanpak worden taal en inburgering ook meegenomen. Naast het inburgeringstraject, stroomt een statushouder naar aanleiding van het plan van aanpak in een programma wat het best bij hem of haar past. Er is geen specifiek aanbod waaruit gekozen wordt, er wordt namelijk vooral op individueel niveau gewerkt.

“Een vast programma doorlopen, past niet bij wat we willen, namelijk maatwerk bieden. Sommigen hebben niet veel ondersteuning nodig en anderen wel.” - Kwaliteitsmedewerker werk en inkomen Breda

De gemeente Breda adviseert statushouder in welke taalaanbieder met welk inburgeringstraject het beste bij hem of haar zou passen. Er is een taalkaart opgemaakt waar een overzicht van taalaanbieders van de stad in staan. Hierdoor zou het overzichtelijk moeten zijn voor de statushouders wanneer welke lessen bij wie worden aangeboden. Momenteel sluit het inburgeringstraject niet aan als een statushouder uitstroomt naar werk, de lessen zijn namelijk overwegend overdag. Er wordt geprobeerd om meer avond- en weekendlessen aan te laten bieden.

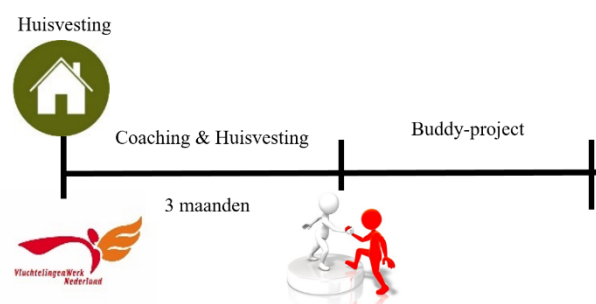
Daarnaast wordt ook ingespeeld op het programma van de participatieverklaring. Naast het meegeven van de gebruikelijke normen en waarden, worden ook workshops gegeven over financiën. Er is naar voren gekomen dat statushouders na huisvesting vaak financiële problemen krijgen omdat ze het Nederlandse systeem niet gewend zijn met de vaste lasten die daarbij komen kijken. De workshops bestaan uit twee dagdelen waarbij een tolk aanwezig is en waar er wordt uitgelegd hoe men om zou moeten gaan met de financiën.

Op onderstaande illustratie is de Bredase aanpak verwerkt.



Figuur 15.

Naast het Team Statushouders, is Vluchtelingenwerk ook betrokken bij het begeleiden van statushouders. Vluchtelingenwerk is verantwoordelijk voor de huisvesting en coaching van de statushouders. Dit wordt drie maanden lang gedaan. Na de drie maanden, worden de statushouders overgedragen aan een buddy. Een buddy gaat langs bij een statushouder, probeert het netwerk op te bouwen, laat de stad zien et cetera. Op een informele wijze vindt er op deze manier ondersteuning plaats. Het buddyproject wordt door de stad uitgevoerd.



Figuur 16.

Arbeidsbemiddeling

De werkgeversadviseur lobbyt bij werkgevers om statushouders te kunnen plaatsen. Als iemand uitstroomt naar werk, wordt nog een halfjaar nazorg geboden en de vinger aan de pols gehouden om te bekijken wat de stand van zaken is. De werkgeversadviseur benadert bedrijven met de vraag of statushouders geplaatst kunnen worden. De reacties van werkgevers op deze aanpak zijn wisselend.

“Er zijn zeker wel organisaties die ervoor open staan, maar ook werkgevers die het een ver van hun bed show vinden en het ook zo willen houden.” – Werkgeversadviseur Breda

Daarnaast wordt de taal als zeer belangrijk bevonden. Als iemand de Nederlandse taal niet spreekt, is een koppeling met een werkgever bijna onmogelijk te maken. Naast taal, wordt affiniteit met een bepaald beroep belangrijk gevonden. Kennis en ervaring kunnen de drempel doen verlagen om aangenomen te worden. Er worden daarom vanuit de gemeente leerwerkplaatsen aangeboden, langer dan voor andere uitkeringsgerechtigden omdat statushouders het nodig zouden hebben.

Daarnaast wordt ook ingespeeld op zelfstandig ondernemen. Het wordt als belangrijk bevonden als er eigen initiatieven ontstaan waarbij statushouders niet afhankelijk zijn van bestaande werkgevers.

Governance

Gemeente Breda werkt met meerdere partijen samen. Zo wordt samengewerkt met COA, Woningcorporaties, Vluchtelingenwerk, Breda Taal en andere partijen die onder andere de verschillende modules en programma's verzorgen (Breda, 2016). Daar de gemeente de randvoorwaarden bepaalt bij de samenwerking en het laatste woord heeft bij de ontwikkelingen van een statushouders, is er sprake van gesloten co-governance (cf. Arnouts, 2010).

Synchronisatie

Doordat met veel partijen samengewerkt dient te worden, komt het weleens voor dat er verschillende belangen zijn waardoor niet in overeenstemming geopereerd kan worden. Dit wordt opgelost door met elkaar in gesprek te gaan. De gemeente kan hierbij een veranderde rol spelen om betekenisgeving te creëren zodat de ontwikkelingen kunnen samenvloeien en uiteindelijk het algemeen belang nagestreefd kan worden. Dit wordt synchronisatie genoemd (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

Street-level bureaucrat

In de gesprekken met statushouders is naar voren gekomen dat statushouders die op hun familie wachten, na-reizigers, niet geheel capabel zijn om deel te nemen aan alle programma's. Zij hebben namelijk geen gemoedsrust voor een verdere ontwikkeling in Nederland doordat ze mentaal vooral bezig zijn met de nareizende familieleden. Hier kan op ingespeeld worden door de nodige zorg aan te bieden. Degene die deze signalen dient op te pikken en moet verwerken in een persoonlijke op maat gerichte plan van aanpak, is de regisseur. Dit komt overeen met de citizen-agent narrative waarbij de complexiteit stijgt daar er op individuele basis beslissingen genomen moeten worden (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

De regisseur dient daarnaast meerdere samenwerkingen met verschillende partijen te onderhouden, zodat tegelijkertijd ingezet kan worden op meerdere leefgebieden. Het opbouwen en onderhouden van

de relaties, wordt gezien als een boundary spanning activiteit. De regisseur is hierin een reticulist, daar de focus ligt op de co-governance en daarmee het verbinden van verschillende partijen (Williams, 2002).

Ketenomkering

Er worden diensten en programma's ontwikkeld naar aanleiding van de behoeften van statushouders. Zo is gebleken dat een gros aantal statushouders na huisvesting in de schulden kwam te zitten. Er is daarom budgetbegeleiding geïntroduceerd wat direct bij huisvesting sterk wordt gepromoot. Budgetbegeleiding houdt in dat de financiën worden overgenomen door een kredietbank die alle vaste lasten betaalt, maar dat alle inkomen ook eerst via de kredietbank gaan. Na drie maanden wordt de verantwoordelijkheid weer teruggegeven aan de statushouder, omdat men er dan vanuit gaat dat kennis is gemaakt met het Nederlandse systeem en men de financiën snapt door de trainingen en cursussen die gegeven worden bij het participatieverklaringstraject over financiën.

“ Alle statushouders kunnen in het eerste jaar, die het nodig hebben, preventieve schuldhulpverlening en ondersteuning krijgen bij budgetbeheer. Hierbij gaan we uit van maatwerk.” – Kwaliteitsmedewerker werk en inkomen Breda

Daarnaast worden meerdere programma's aangeboden ten aanzien van het ontwikkelen van de Nederlandse taal. Zo is er een open leercentrum en taalcafé waar statushouders de Nederlandse taal kunnen leren en wordt er een taalcursus (NT2) aangeboden (Breda, 2016). Er wordt ook aandacht besteed aan vaktaal, er is bijvoorbeeld een afspraak gemaakt met een bouwschool waar statushouders die affiniteit met bouwen hebben een opleiding kunnen volgen. Daarbij wordt direct de taal aangereikt wat relevant is voor het vakgebied.

Verbeterpunt en succesfactor

Een verbeterpunt is naar eigen zeggen het veel eerder een op maat gerichte aanpak formuleren welke resulteert in begeleiding. Dit is tevens een verbeterpunt, daar de vier regisseurs een zeer hoge werkdruk ervaren. Daar wordt aan gewerkt om verandering in teweeg te brengen

Helaas is de gemeente Breda na een aantal verzoeken niet in staat geweest om informatie over resultaten van de aanpak jegens statushouders te delen. De cijfers mochten, ondanks de Wet openbaarheid van bestuur, niet gedeeld worden.

4.5 Gemeente Eindhoven

Wat houdt het vluchtelingenbeleid van de gemeente Eindhoven in en welke actoren zijn bij het vluchtelingenbeleid betrokken?

De taakstelling voor het eerste half jaar van 2017 in Eindhoven, is het huisvesten van 170 statushouders. In 2016 zijn echter meer statushouders gehuisvest dan de taakstelling vroeg, daarom diende in de eerste helft van 2017 slechts 134 statushouders gehuisvest te worden. Momenteel, juni 2017, is dat doel reeds behaald. De taakstelling voor de tweede helft van 2017, betreft 130 statushouders te huisvesten. Gemeente Eindhoven behelst circa 230.000 inwoners.

Eindhovense aanpak

Bij huisvesting krijgt een statushouder een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk toegewezen. Vluchtelingenwerk regelt de praktische zaken rondom het huisvesten en biedt maatschappelijke ondersteuning aan. Ook wordt samen met Vluchtelingenwerk een uitkering aangevraagd. Na het aanvragen van een uitkering, dient Vluchtelingenwerk ervoor te zorgen dat een statushouder zich bij Stichting WIJeindhoven aanmeldt zodat binnen tien dagen een gesprek tussen een statushouder en een generalist van Stichting WIJeindhoven plaatsvindt. Stichting WIJeindhoven is de toegang tot het sociaal domein van de gemeente Eindhoven die de eerstelijns ondersteuning uitvoert.

Om ervoor te zorgen dat Vluchtelingenwerk en Stichting WIJeindhoven zich aan deze intra-organisatorische samenwerking houden, dient co-governance plaats te vinden. Vluchtelingenwerk dient op te treden als een reticulist (cf. (Williams, 2002), daar de netwerkende boundary spanning activiteiten hierbij van belang zijn om de statushouder en de generalist bij elkaar te brengen.

Bij het gesprek tussen de statushouder en een generalist, wordt gebruik gemaakt van een zelfredzaamheidsmatrix. De zelfredzaamheidsmatrix is een instrument dat wordt gebruikt om een diagnose te kunnen stellen over de zelfredzaamheid van een inwoner op 15 vastgestelde leefgebieden (Eindhoven, 2016). Een plan van aanpak wordt vervolgens door een generalist geformuleerd op alle leefgebieden. De gemeente hanteert hierbij een combinatie tussen de settle-first en work-first benadering doordat waarde wordt gehecht aan integrale aanpakken en parallelisatie.

Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de inzet op participatie. Er wordt gekeken wat de inwoner zelf kan, wat het netwerk kan en of er extra ondersteuning moet worden ingezet. Op deze manier vindt bepaalde ketenomkering plaats door eerst te achterhalen wat een statushouder nodig heeft op welk leefgebied, voordat naar een eventuele oplossing/interventie wordt gekeken.

Als extra ondersteuning nodig blijkt te zijn, kan een keuze gemaakt worden om een statushouders naar het Participatiebedrijf i.o. te sturen. Het Participatiebedrijf i.o. helpt werkzoekenden zichzelf te ontwikkelen om eerder naar een baan te kunnen uitstromen. De trajecten bij het Participatiebedrijf i.o. worden voornamelijk door de Specialisten Participatie uitgevoerd. De Specialisten koppelen waar nodig informatie over de ontwikkelingen van een deelnemer terug aan de desbetreffende generalist. De Specialisten Participatie zijn overigens ook bij de wijkteams te vinden om de generalisten te adviseren. Deze manier van werken is voor elke inwoner van Eindhoven hetzelfde.

“Bij statushouders spelen er wel andere problemen dan andere inwoners maar de aanpak is hetzelfde.” – Ontwikkelaar Participatie WIJeindhoven

Terwijl of na het traject bij het Participatiebedrijf i.o., kan een statushouder bij O4Werkt (werkgelegenheidsteam) aangemeld worden om mogelijkheden tot bemiddeling naar werk te bespreken. Als een generalist bij het opmaken van het plan met de statushouder, een statushouder “bemiddelbaar tot werk” kwalificeert, kan ook direct met O4Werkt geschakeld worden.

Naast eventuele ingezette ondersteuning, begint een statushouder met zijn participatieverklaringstraject bij Vluchtelingenwerk. Op eigen verantwoordelijkheid en zonder advies van zijn of haar generalist, kiest een statushouder voor een taalaanbieder om te beginnen met de inburgeringstrajecten.

Stichting WIJeindhoven

In 2012 heeft de Eindhovense raad gekozen voor een transformatie van het sociaal domein in Eindhoven. Stichting WIJeindhoven is opgericht door de gemeente Eindhoven en is sinds juni 2015 een onafhankelijk opererende organisatie. De takenoverdracht in 2016 van de gemeente naar de Stichting, betreffen de decentrale taken op het gebied van Jeugdwet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet (Rekenkamercommissie, 2016). Stichting WIJeindhoven heeft als doel om te fungeren als toegang tot het sociaal domein van de gemeente Eindhoven die de eerstelijns (wettelijke) taken uitvoert. Op generalistische wijze wordt met behulp van in teams werkende generalisten vraaggerichte ambulante ondersteuning geleverd, zodat daarmee de zelfredzaamheid van inwoners wordt vergroot en de participatie wordt bevorderd (WIJeindhoven, 2017). Uit de maatschappelijke kosten- en batenanalyse van 2012 is gebleken dat voor het sociaal domein de interventies op arbeidsbemiddeling de belangrijkste knoppen zijn om aan te draaien (Eindhoven, 2014).

De Stichting heeft een duidelijke opdracht van de gemeente gekregen, daardoor is de governance hiërarchisch van aard waarbij een gecontroleerde en gestuurde interactie plaats vindt tussen de gemeente en de Stichting. De twee partijen zijn echter ook wederzijds van elkaar afhankelijk waardoor ook sprake is van co-governance. De gesloten co-governance vindt plaats doordat de gemeente afhankelijk is van resultaten die door de Stichting worden geleverd, en andersom heeft de Stichting zich aan de uitvoeringsovereenkomst te houden om haar bestaansrecht te houden. Hierbij is overigens bewegings- en beslissingsvrijheid mogelijk (Kooiman, Bavinck, Mahon, & Pullin, 2008) (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

In de uitvoeringsovereenkomst dat gesloten is door de Gemeente Eindhoven en Stichting WIJeindhoven, staat dat de generalist samen met de inwoner op basis van de individuele situatie beoordeelt wat voor plan door de inwoner doorgelopen dient te worden (Eindhoven, 2016). Om een op maat gerichte aanpak op te stellen, dient de generalist vraaggericht te werken met de vraag van de inwoner als uitgangspunt. Daarnaast dient de generalist op basis van signalen ‘outreaching’ werk te verrichten om daarbij relevante informatie te vertalen naar het plan van aanpak. De generalist is namelijk verantwoordelijk voor de ontwikkelingen van een statushouder en dient in te spelen op verschillende leefgebieden waar nodig. Om dit te kunnen bewerkstelligen, dient nauwe samenwerking plaats te vinden met de verschillende partners en teams waar een statushouder mee te maken krijgt. De generalist kan als street-level bureaucrat gekwalificeerd worden, doordat het opgemaakte plan op basis van de vraag van de inwoner wordt opgesteld. Dit vergroot de complexiteit en tevens de probleemoplossingscombinaties (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De generalist dient naast de street-level bureaucrat ook de competente boundary spanner te zijn, doordat op grenzen van verschillende organisaties en teams geopereerd dient te worden om daadwerkelijk op de vraag van de inwoner te

kunnen inspelen. Om de regie over de statushouder te kunnen behouden, dient deze boundary spanner als leider (cf. (Williams, 2002) tewerk te gaan.

Voordat een statushouder met een generalist wordt gekoppeld, komt eerst Team Toegang in beeld. Team Toegang is een tijdelijk team binnen de Stichting en neemt de eerste telefoons en aanmeldingen aan van inwoners. Wanneer Team Toegang bepaalt dat een generalist gekoppeld dient te worden, wordt de inwoner toegewezen aan een van de tien actieve wijkteams die over tien gebieden binnen de gemeente Eindhoven zijn verspreid. Het team verdeelt vervolgens de inwoners onder de generalisten in dat team. Er is 365 fte aan generalisten. De generalisten zijn T-shaped professionals, dit houdt in dat de generalisten specialistische kennis op het eigen vakgebied beheersen maar daarnaast in staat zijn om over de grenzen van het eigen vakgebied te kijken en de verbindingen kunnen leggen (Movisie, 2017). Stichting WIJ Eindhoven heeft ook een kenniskring statushouders. Dit is een groepje generalisten die specifieke kennis over statushouders hebben. Deze groep is sinds begin 2017 begonnen en is momenteel vooral bezig met het verzamelen van de juiste informatie om het vervolgens te kunnen delen aan collega's middels onder andere themabijeenkomsten.

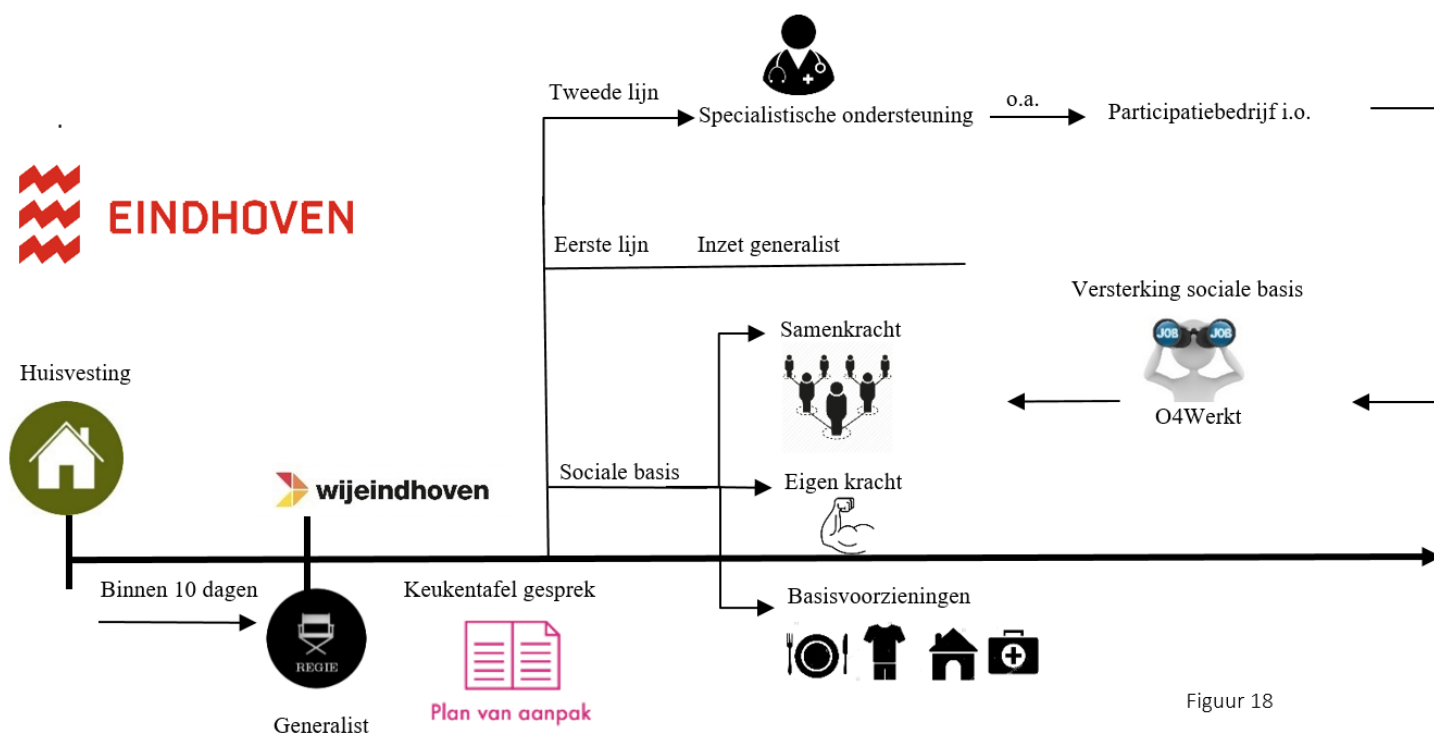
Uitgangspunt van de visie WIJ Eindhoven is dat inwoners zoveel mogelijk de regie over hun eigen leven kunnen voeren. Er wordt beoordeeld wat door de inwoner zelf kan worden opgepakt, 'eigen kracht', en wat door 'samenkracht' kan worden opgepakt waarbij het netwerk en de samenleving optimaal worden benut. De eigen kracht, basisvoorzieningen en samenkracht worden de sociale basis genoemd. Als dit niet genoeg blijkt te zijn, kan een generalist vanuit de eerste lijn beroep doen op specialistische tweedelijnsondersteuning. Het doel is hierbij dat de zelfredzaamheid wordt vergroot en een inwoner (weer) kan participeren in de maatschappij (Eindhoven, 2016).



In de trits sociale basis, 1° en 2° lijn, vormt de sociale basis het fundament van WIJ Eindhoven.

Figuur 17.

Onderstaand is de Eindhovense aanpak in een schema geïllustreerd.



Figuur 18

Welke interventies om de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt te overbruggen worden toegepast in Eindhoven en met welk resultaat?

De interventies die worden toegepast, zijn niet specifiek gebaseerd op statushouders. Statushouders worden meegenomen in reguliere trajecten.

Participatiebedrijf i.o.

Gemeente Eindhoven maakt samen met vier regiogemeenten deel uit van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Regio Eindhoven (GRWRE). De leden van de deelnemende gemeenten zitten in het bestuur van GRWRE. Dit samenwerkingsverband is aangepast mede door de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben na invoering van de participatiewet voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Eindhoven, 2017). De verantwoordelijkheid voor uitstroom met betrekking tot de participatiewet, zorgde voor opdrachtgeverschap van de GRWRE naar het Participatiebedrijf i.o. en 04Werkt (Eindhoven, 2017). De samenwerking resulteert in krachtenbundeling met het oog op een effectieve en efficiënte uitvoering (Eindhoven, 2015).

*“Dit is noodzakelijk vanwege bezuinigingen op het Participatiebudget en onze ambitie om zoveel mogelijk mensen aan betaald werk te helpen” -
(Eindhoven, 2015).*

In opdracht van de GRWRE is het Participatiebedrijf i.o. het uitvoerende orgaan met betrekking tot een deel van de 2^e lijns- re-integratiediensten- en producten. Deze diensten en trajecten dienen bij te dragen aan de economische zelfredzaamheid van een hulpbehoevende inwoner die onder de Participatiewet valt en wenst te werken (Eindhoven, 2015) (GRWRE, 2016). Een gemiddeld integraal traject kost rond de €1800,- per kandidaat. Deze prijs is nog in ontwikkeling en kan veranderen.

Er zijn momenteel vier diensten die aangeboden kunnen worden aan een inwoner. De eerste dienst is het Werkleerbedrijf (WLB). De nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden krijgen bij het WLB voor een periode van drie maanden twee dagdelen per week ondersteuning bij het uitstromen naar betaald werk. Daarnaast gaan de inwoners twee dagen per week zelf aan de slag op (vooral) interne werkplekken. In de eerste drie weken wordt de focus vooral gelegd op het ontwikkelen van arbeidsritme en werknemersvaardigheden. Na drie weken stroomt een deelnemer naar een externe werkplek. Het WLB werkt intensief samen met 04Werkt waardoor ingespeeld kan worden op de aanwezigheid van een groot aantal vacatures. 42,54% van de 311 deelnemers zou tijdens het traject een baan vinden. De kostprijs per deelnemer in 2016 was een bedrag van €1.534 (GRWRE, 2016).

Het cijfer van de uitstroom van 42,54% wordt zowel door het WLB als door 04Werkt (lees: onderdeel van het WLB) gebruikt. Er zit dus een overlap in het gebruik van de cijfers. Het was niet mogelijk om te achterhalen hoe de verdeling is en welke uitstroomcijfers bij welke traject en of team precies hoort. Hierdoor is niet te concluderen welk traject effectiever zou zijn.

Het participatiebedrijf hanteert een aantal richtlijnen; er dient vraaggericht gewerkt te worden waarbij de vraag van de werkgever leidend is, de overheid is alleen verantwoordelijk voor inwoners die niet zelf aan het werk kunnen komen, motivatie is een van de belangrijkste succesfactoren, straffen levert meer op dan belonen, trajecten zijn effectiever bij een hoog contactfrequentie en beroepsgerichte scholing is effectief, net zoals integrale trajecten van werken en leren (GRWRE, 2016).

Box 5

Een tweede product dat aan inwoners met een loonwaarde van 30% tot 80% aangeboden kan worden, is de Loonkostensubsidie (LKS). Na een loonwaarde-meting, ontvangt een deelnemer ondersteuning bij het vinden van een werkplek door middel van specifieke bemiddeling. Na het tekenen van de arbeidsovereenkomst, ontvangt een kandidaat het wettelijk minimumloon (WML) of cao-loon van de desbetreffende werkgever. Deze werkgever ontvangt LKS naar rato van het gemeten loonwaardeverlies op basis van maximaal 100% WML. De kostprijs in 2017 is €5063 per deelnemer. In 2016 zijn 90 deelnemers op deze wijze geplaatst (GRWRE, 2016). Bij dit product is de uitstroom naar werk 65,83% van de 267 aanmeldingen

De derde dienst die wordt aangeboden, is de sociale activering middels buurtbedrijven/Cleanteam. Dit is een traject voor inwoners die niet direct bemiddelbaar naar betaald werk zijn, maar wel de afstand naar een betaalde baan willen verkleinen. De focus wordt hierbij gelegd op het ontwikkelen van werknemersvaardigheden. Het traject duurt gemiddeld negen maanden met minimaal acht tot maximaal 36 werkuren per week met behoud van uitkering (GRWRE, 2016). De uitstroom naar werk betreft 13,41% van de 116 aanmeldingen.

Het laatste traject wat aangeboden kan worden, wordt via Ergon aangeboden. De infrastructuur ten behoeve van de uitvoering van re-integratieactiviteiten voor diverse organisaties vallen hieronder. Het aanbod is uiteenlopend en varieert. 50% van de 144 deelnemers, is uitgestroomd naar betaald werk.

Bovenstaande trajecten en producten, zijn niet gespecialiseerd op statushouders. Er wordt in het Participatiebedrijf i.o. door de Specialisten Participatie wel een onderscheid gemaakt tussen een werkzoekende die de taal beheerst en werkzoekenden die de taal niet beheersen. Daarop wordt ingespeeld door een traject, namelijk 'leren solliciteren voor anderstaligen'. Daarnaast zijn er drie trajecten die worden aangeboden met betrekking tot de taal. Er is een traject bij het Summa college waarbij er lessen geboden worden over taal en computers. De mensen die de taal het minst machtig zijn, komen hiervoor in aanmerking. Bij het traject 'Taalinstroom' stromen burgers in waarvan het Participatiebedrijf i.o. niet weet wat het taalniveau is. Tenslotte is er een traject beschikbaar wat gericht is op solliciteren, het tempo wordt aangepast daar de Nederlandse taal nog niet optimaal wordt beheerst. Van de 88 deelnemers van de taal-trajecten, stroomt 27,14% uit naar een betaalde baan.

De trajecten die bij het Participatiebedrijf i.o. worden aangeboden, zijn allemaal trajecten die in het Nederlands worden gegeven. Er zijn geen specifieke trajecten voor statushouders. Daar waar nodig is er individuele begeleiding, maar normaliter worden de trajecten groepsgewijs aangeboden. Het Participatiebedrijf i.o. is in theorie ontwikkeld voor alle inwoners die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. De informatie is gebaseerd op het laatste concept dat is opgemaakt in december 2016 (GRWRE, 2016)

We zijn erg op zoek naar taalwerkcomponenten voor mensen die de Nederlandse én Engelse taal niet machtig zijn. – Ontwikkelaar Participatie Stichting WIJindhoven

Bij statushouders speelt inburgering naast het deelnemen aan het participatietraject een rol. Dit kan een belemmering zijn, omdat er niet volledig meegedraaid kan worden met de verschillende trajecten. De inburgering vindt namelijk overwegend overdag plaats. Zoals eerder aangekaart, heeft de parallelle aanpak de voorkeur. Als een statushouder deelneemt aan een van de trajecten van het Participatiebedrijf i.o., is hij of zij niet in staat om andere leefgebieden ook aan te laten pakken. In de praktijk is het Participatiebedrijf i.o. dus niet voor alle inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt relevant.

Daarnaast is het Participatiebedrijf i.o. vooral gespecialiseerd in het begeleiden van laagopgeleide inwoners. De bijstandswet is voor iedereen gelijk en daarom is het afdelingshoofd van het Participatiebedrijf i.o. van mening dat al het werk wat aangeboden en algemeen geaccepteerd wordt, geaccepteerd dient te worden. Er is hierbij geen sprake van ketenomkering, omdat de vraag van de inwoner niet wordt opgevraagd en daarop wordt ingespeeld. Dit perspectief komt echter niet overeen met de WIIvisie van gemeente Eindhoven. De visie en de kernopdracht, die bij het kopje Stichting WIJeindhoven is beschreven, zou zoals afgesproken met de gemeente Eindhoven en Stichting WIJeindhoven als fundering moeten dienen bij alle betrokken partijen (Smits, 2017). Het is juist de bedoeling om vraaggericht te werken en in te zetten op duurzame uitstroom. Volgens het afdelingshoofd blijkt duurzaamheid in tijd;

“Wij gaan niet op voorhand inzetten op, ja liefst zo lang mogelijk, liefst zo duurzaam mogelijk. Zo redeneren we niet. Alles wat je kan pakken, moet je pakken.” - Afdelingshoofd Participatiebedrijf i.o.

Deze discrepantie kan belemmerend werken voor effectieve en efficiënte uitstroom van inwoners naar betaald werk. Stichting WIJeindhoven en het Participatiebedrijf dienen met de neuzen richting dezelfde kant uit te wijzen om ervoor te zorgen dat de co-governance optimaal wordt. Als geen betekenisgeving plaats vindt, waardoor beide partijen samenvloeiende ontwikkelingen kunnen bewerkstelligen, zal geen synchronisatie ontstaan. Om tegelijkertijd in te kunnen zetten op verscheidene leefgebieden, is synchronisatie van cruciaal belang (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

O4Werkt

O4Werkt bemiddelt tussen werkgever en werkzoekende. De Eindhovense inbreng van O4Werkt (Werkgelegenheidsteam) werkt vooral vanuit de vraag van werkgevers. De vraag wordt opgehaald en vervolgens wordt getracht een match te maken met de aangemelde kandidaten. O4Werkt is een samenwerkingsverband met meerdere gemeenten uit regio Eindhoven, het UWV en Sociale Werkbedrijven in Zuidoost Brabant (O4Werkt, 2017). De Eindhovense inbreng van O4Werkt bestaat uit tien personen waarvan vier recruiters/matchers, een administratieve ondersteuner en vijf accountmanagers die per branche onderverdeeld zijn. Een recruiter heeft meer contact met de kandidaten terwijl de accountmanagers meer in contact zijn met bedrijven. Elke recruiter werkt intensief samen met een accountmanager om de juiste match te kunnen bewerkstelligen.

Een aanmelding bij 04Werkt komt vaak per e-mail binnen. Daarbij wordt bekeken of een werkzoekende ook daadwerkelijk in staat is om te werken. Om dat te kunnen achterhalen, wordt een gesprek gehouden met de werkzoekende. Het team speelt vervolgens in op de capaciteiten van een kandidaat. Overwegend zijn de vacatures op mbo-niveau, maar hoogopgeleiden kunnen ook geplaatst worden. Philips biedt bijvoorbeeld verschillende vacatures aan die variëren van vmbo tot universitaire niveau. Na het uitstromen van een kandidaat naar betaald werk, is het aan de generalist om eventuele nazorg te bieden waar nodig.

Kandidaten kunnen rechtstreeks door een generalist gelinkt worden aan het team, of via het Participatiebedrijf i.o. in aanraking komen met 04Werkt. Een generalist beslist uiteindelijk wanneer iemand arbeidsgeschikt is en dus wanneer iemand aan 04Werkt gelinkt wordt. Er is echter een discrepantie in de kennis van verschillende generalisten wanneer iemand wel of niet als arbeidsgeschikt wordt gekwalificeerd. Af en toe komt het voor dat kandidaten door het team naar het Participatiebedrijf i.o. worden (terug)gestuurd, doordat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot wordt bevonden.

“Stichting WIJeindhoven vindt iemand eerder job ready dan wanneer wij dat vinden. De Stichting kent de markt niet zo goed als dat wij dat kennen.”
Accountmanager Gemeente Eindhoven

Dit weerspiegelt dat de boundary spanning activiteiten door de generalisten niet optimaal worden uitgevoerd. Relevante signalen bij het team 04Werkt worden nog niet opgevangen en vertaald naar de eigen organisatie (cf. (Tushman & Scanlan, 1981). De co-governance tussen Stichting WIJeindhoven en 04Werkt is hierdoor nog niet optimaal.

Er zijn momenteel naar eigen zeggen erg veel vacatures beschikbaar, waarbij iemand die wil en kan werken aan de slag kan gaan. 04Werkt vindt echter dat een matching moeizaam gaat, omdat onder andere niet de juiste kandidaten worden aangeleverd. Er is een screening en matchingsinstrument ingekocht om in te zetten bij mensen die nog niet in beeld zijn bij de generalisten. Het systeem geeft inzicht in eventuele matches tussen een kandidaat en vacatures.

Werkgevers worden op allerlei manieren benaderd. Er wordt zowel gebeld, gemaïld als direct langsgegaan. Er zijn werkgevers die ervoor openstaan, maar er zijn ook werkgevers die er nadeel van zien.

“ Die denken dat zijn alleen mensen die niet kunnen en niet willen werken. Maar dat is onzin want wij bemiddelen alleen tussen mensen die willen én kunnen werken.” – Accountmanager Gemeente Eindhoven

Een kanttekening dat hierbij gemaakt kan worden, is dat slechts 04Werkt is geïnterviewd en hierdoor niet de ervaringen gedeeld kunnen worden over de visie van werkgevers of generalisten over de werkwijze van 04Werkt.

Er zijn verschillende afspraken en overeenkomsten beschikbaar die met werkgevers afgesproken worden. Bij de ene werkgever wordt afgesproken dat werkzoekenden voor een jaar geplaatst kunnen worden op basis van minimumloon, terwijl bij een andere werkgever een stageplaats wordt afgesproken. Welke afspraken worden gemaakt, is zowel functie- als persoonsafhankelijk. Er wordt maatwerk geleverd zodat eerder matching kan plaatsvinden.

Statushouders worden minder vaak geplaatst dan andere werkzoekenden. In 95% van de gevallen vragen werkgevers namelijk kandidaten die de Nederlandse taal goed beheersen. Er is een enkele werkgever waarbij de Nederlandse taal geen harde eis is, maar daarbij dient de Engelse taal goed gesproken te worden. Vluchtelingenwerk weet in dit geval O4Werkt te vinden, omdat dit interessant is voor statushouders. Daarnaast zijn de vacatures die ingevuld dienen te worden, vaak 32 uur per week. Het is voor statushouders moeilijk om de inburgering ernaast in te plannen, daar de lessen overwegend overdag zijn. Momenteel, begin juni 2017, zijn in een halfjaar twee statushouders vanuit O4Werkt uitgestroomd naar betaald werk. Er wordt niet bijgehouden hoeveel kandidaten zich aanmelden bij O4Werkt. De cijfers zijn ook niet bekend over de weg die kandidaten bewandelen voor ze door de generalisten worden gelinkt aan O4Werkt.

Vluchtelingenwerk Nederland

Zoals eerder vermeld, is Vluchtelingenwerk vanaf het begin betrokken bij huisvesting van statushouders. Bij het aanvragen van een uitkering, dient Vluchtelingenwerk ervoor te zorgen dat er een koppeling wordt gemaakt met Stichting WIJ Eindhoven zodat er binnen tien dagen een gesprek plaats vindt tussen een generalist en een statushouder. Er is een voorwaarde ingesteld bij Vluchtelingenwerk, dat alle statushouders gekoppeld dienen te zijn met een generalist. Hiermee wordt voorkomen dat eventuele ontwikkelingen in het regelen van een stage en/of werk niet door de generalist worden opgemerkt. Dit is om te voorkomen dat een statushouder op een later moment met verschillende ondersteuners en hulpverleners te maken heeft in plaats van één generalist.

Vluchtelingenwerk biedt verschillende trajecten aan speciaal gericht op statushouders. Eerst vindt begeleiding rondom het huisvesten plaats, vervolgens wordt maatschappelijke hulp aangeboden. Als statushouders vervolgens aankaarten dat ze graag zouden willen werken, stromen ze door naar het arbeidstraject van Vluchtelingenwerk. In 2016 is 60% van de 50 statushouders die gecoacht werden op het arbeidstraject, uitgestroomd naar betaald werk. Bedrijven worden door Vluchtelingenwerk benaderd, of er worden bijeenkomsten zoals stagecafé georganiseerd om bedrijven aan te trekken. Er loopt momenteel ook een Manpowertraject. Vluchtelingenwerk werkt hierbij intensief samen met Manpower om statushouders te plaatsen bij logistieke bedrijven. Ze hebben de afspraak om twintig statushouders in 2017 te plaatsen. Hiervoor krijgt Vluchtelingenwerk een subsidie van de gemeente. Momenteel, juni 2017, zijn middels het Manpowertraject twee statushouders aan werk bemiddeld.

Een ander traject dat Vluchtelingenwerk aanbiedt, is het participatieverklaringstraject. De Nederlandse normen en waarden worden onderwezen zodat een statushouder de participatieverklaring bij de gemeente kan tekenen. Hierbij worden ook trainingen en cursussen gegeven gebaseerd op wat er verwacht wordt van een statushouder. Te denken valt aan een actieve bijdrage aan de samenleving, economisch zelfredzaam zijn en vrijwilligerswerk.

Ketenomkering

De gemeente Eindhoven hanteert geen doelgroepenbeleid en dus geen specifieke aanpak voor statushouders. De basis is voor elke inwoner hetzelfde, maar volgens de Programmamanager Vluchtelingen wordt er per persoon bekeken wat nodig is en wordt er daarop ingespeeld.

*‘Vertrekpunt is dat als iemand gehuisvest wordt in de stad, dezelfde rechten en plichten gelden net zoals elke andere inwoner in de stad.’ –
Programmamanager Vluchtelingen*

Er was bijvoorbeeld iemand aangesteld die werkgevers met statushouders probeert te verbinden middels het project screening & matching van Divosa. Zij hield contact met statushouders om maatwerk te kunnen leveren die ze nodig hebben. Momenteel (lees: juni 2017) is deze persoon niet meer werkzaam bij de gemeente en is het onduidelijk of iemand haar rol overneemt en verder invult. Statushouders werden zowel door generalisten aangedragen, als dat statushouder zichzelf meldde door middel van het netwerken. Werkgevers werden hierbij ook benaderd naar aanleiding van de vraag van een statushouder.

‘De meeste bedrijven hebben een commerciële insteek. Dus die willen weten wat haal ik eruit, die denken niet in hokjes.’ – Regiocoördinator screening en matching Divosa

Uit de gesprekken met de werkgevers is ook naar voren gekomen dat werkgevers niet op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving omtrent het in dienst nemen van statushouders. Er wordt regelmatig gevraagd of er een werkvergunning nodig is. Technische bedrijven willen daarnaast ook graag weten of de veiligheid gegarandeerd kan worden, daar de Nederlandse taal niet altijd wordt gesproken. Er worden daarom ook veel stageplaatsen en of werkervaringsplaatsen ingezet. Een werkervaringsplaats zorgt ervoor dat werkzoekenden de mogelijkheid krijgen om ervaring op te doen op het vakgebied, om netwerk op te bouwen en om de taal te verbeteren, maar ook om aan de werkgever te kunnen laten zien wat de statushouders in hun mars hebben.

Verbeterpunt en succesfactor

Volgens de programmamanager Vluchtelingen, is de taakstelling huisvesting een succesfactor. Gemeente Eindhoven loopt namelijk voor op de taakstelling. Een verbeterpunt zou de samenwerking en overdracht zijn tussen de vrijwilligers van Vluchtelingenwerk en de generalisten.

Welke actoren spelen een belangrijke rol in het vluchtelingenbeleid, hoe is hun samenwerking, waarom is de samenwerking zo als deze is, wat is de kwaliteit van de samenwerking en hoe kan de samenwerking geoptimaliseerd worden?

Governance

Zoals eerder naar voren is gekomen, dient in de gemeente veel samengewerkt te worden met andere partijen. Daar Stichting WIJeindhoven de toegang tot het sociaal domein behelst, wordt nauw samengewerkt met de gemeente. Daarnaast wordt ook met Vluchtelingenwerk samengewerkt, omdat Vluchtelingenwerk vanaf huisvesting verantwoordelijk is voor de maatschappelijke begeleiding. Het traject rondom participatieverklaring wordt ook door Vluchtelingenwerk geleverd. Een derde belangrijke samenwerkingspartner, zijn de woningbouwverenigingen die statushouders huisvesten. Om de samenwerkingen in stand te kunnen houden, worden verschillende afspraken gemaakt.

Gemeente Eindhoven heeft uiteindelijk de regierol, Stichting WIJeindhoven voert namelijk als toegang van het sociaal domein de 1^e lijns- ondersteuning uit voor de gemeente Eindhoven. Daarnaast wordt Vluchtelingenwerk gesubsidieerd door de gemeente en om de subsidie te blijven ontvangen, dienen de afgesproken voorwaarden na te worden gekomen. Deze vorm van samenwerking tussen de verschillende partijen, wordt gesloten co-governance (cf. Arnouts, 2010) genoemd. Een publieke instantie, in dit geval gemeente Eindhoven, bepaalt de randvoorwaarden en houdt toezicht op de samenwerking door met elkaar te blijven overleggen en resultaten op te vragen.

De co-governance met de woningbouwverenigingen wordt door de Programmamanager Vluchtelingen als optimaal beschouwd, doordat de taakstelling keer op keer wordt gehaald. De boundary spanner die tussen de woningbouwverenigingen en de gemeente opereert, kan bestempeld worden als een competente boundary spanner. Twee partijen worden namelijk met elkaar verbonden waardoor de taakstelling ook behaald kan worden. De boundary spanner opereert vooral als reticulist, waarbij de netwerkende vaardigheden van belang zijn (Williams, 2002).

Daarnaast zijn ook afspraken gemaakt tussen Vluchtelingenwerk, de gemeente en Stichting WIJeindhoven over de wijze waarop generalisten betrokken dienen te raken na huisvesting. Deze afspraken zijn in april 2017 ingegaan. De ervaring leert dat Vluchtelingenwerk de samenwerking met Stichting WIJeindhoven als 'best lastig' ervaart. Vluchtelingenwerk was gewend om met casemanagers te werken en had daarmee een band opgebouwd. Sinds de komst van Stichting WIJeindhoven, is een andere manier van samenwerking vereist. Het is bijvoorbeeld van belang dat een generalist toestemming geeft als een statushouder stage zou willen lopen. Als een statushouder nog geen generalist toegewezen heeft gekregen, kan een stage misgelopen worden. Dit heeft volgens Vluchtelingenwerk een aantal keer plaatsgevonden.

De governance tussen partijen verloopt niet optimaal, waardoor sprake is van overlappings waarbij trajecten dubbel worden aangeboden. Zo biedt Vluchtelingenwerk net zoals het Participatiebedrijf i.o., arbeidstrajecten aan voor statushouders. Dit betekent dat een overlap bestaat in taken die worden uitgevoerd. Als een statushouder op een later moment wordt gekoppeld met een generalist, kan de generalist beslissen om de statushouder naar het Participatiebedrijf i.o. te sturen terwijl desbetreffende statushouder reeds een arbeidstraject bij Vluchtelingenwerk heeft gelopen. Doordat, ondanks de

afpraak, niet altijd een warme overdracht plaats vindt tussen Vluchtelingenwerk en Stichting WIJeindhoven, resulteert de overlap in onnodige verwarring voor statushouders.

Een tweede overlap is het participatieverklaringstraject. Volgens een specialist participatie wordt er een participatieverklaringstraject door het Participatiebedrijf i.o. aangeboden. Volgens de opdracht van de gemeente is Vluchtelingenwerk echter de aangewezen verantwoordelijke voor het aanbieden van een participatieverklaringstraject. Dit illustreert dat zowel interne governance-processen als co-governance processen niet optimaal werken waardoor de intra- en interorganisationele processen niet op elkaar afgestemd worden (Tushman & Scanlan, 1981).

O4Werkt werkt ook samen met Stichting WIJeindhoven, omdat de generalisten beslissen wanneer een statushouder gelinkt wordt aan O4Werkt. De samenwerking tussen Stichting WIJeindhoven en O4Werkt is momenteel naar eigen zeggen niet goed. Daarnaast komt het voor dat een inwoner arbeidsgeschikt verklaard wordt door een generalist, terwijl hij of zij dat niet is en bijvoorbeeld nog trajecten bij het Participatiebedrijf i.o. dient te lopen. Andersom komt het ook voor dat inwoners die arbeidsgeschikt zijn, niet aan het team gekoppeld worden waardoor vacatures niet gevuld worden.

‘Het werkt nu gewoon niet goed. Ze hebben geen ervaring of expertise om passend met ons te werken.’ – Accountmanager werkgelegenheidsteam

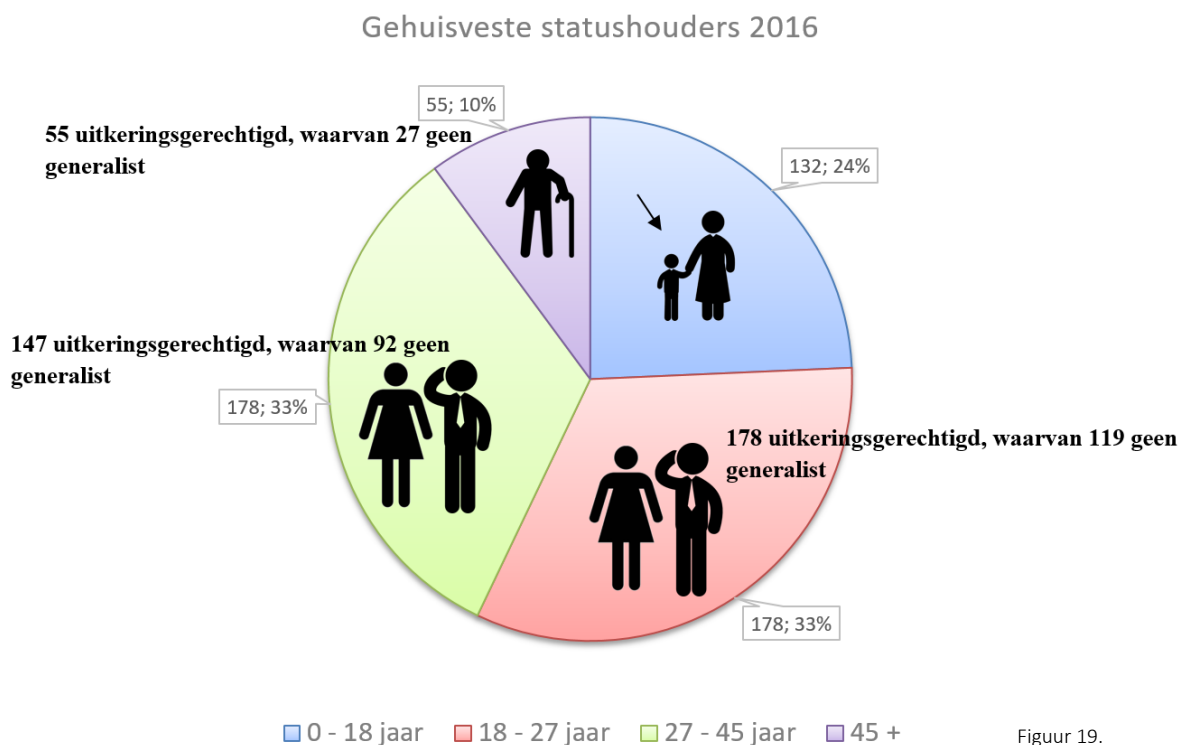
Wat van belang is om mee te nemen, is dat er vooral een eenzijdig perspectief kenbaar wordt gemaakt richting de generalisten en dus Stichting WIJeindhoven. Er dient rekening gehouden te worden dat het perspectief van Stichting WIJeindhoven richting de gemeente en andere partijen en het perspectief van bedrijven die met O4Werkt moeten samenwerken, niet kenbaar is en daardoor niet in kaart gebracht kunnen worden. Op deze wijze wordt een kant belicht, maar beide kanten zouden aanpassingen dienen te verrichten om met elkaar te kunnen samenwerken.

Hoe verloopt het beleidsproces of de beleidsprocessen gericht op het verkleinen van de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt in Eindhoven?

Huisvesting

In 2016 zijn in Eindhoven 563 statushouders gehuisvest. De taakstelling is, zoals eerder aangekaart, hiermee gehaald. Er kan echter een kanttekening geplaatst worden bij het halen van de taakstelling. De spreiding bij huisvesting van de statushouders, wordt door een wethouder met ‘wonen en wijken’ in de portefeuille als ongewenst beschouwd. Er zou vooral in actiegerieden geplaatst worden en weinig in andere gebieden van Eindhoven. Dit illustreert dat in theorie de taakstelling is gehaald, maar in praktijk de taakstelling niet naar interne wensen en afspraken is uitgevoerd.

Van de 563 gehuisveste statushouders zijn 132 statushouders onder de 18 jaar, en 431 statushouders boven de 18 jaar. 51 statushouders boven de 18 jaar, zijn uitkeringsonafhankelijk en dus financieel zelfredzaam. In totaal ontvangen 380 statushouders een uitkering op grond van de participatiewet. In principe zou elke statushouder met een uitkering op grond van de participatiewet, gekoppeld moeten zijn met een generalist. Op onderstaande grafiek is geïllustreerd dat het gros van de statushouders, nog geen generalist heeft. De gegevens zijn gebaseerd op resultaten van maart 2017.



Voordat de afspraak met Vluchtelingenwerk werd gemaakt om een statushouder aan een generalist te koppelen bij het aanvragen van een uitkering, was de afspraak om een statushouder door Vluchtelingenwerk na negen maanden aan een generalist over te dragen. Daarnaast is de generalist verantwoordelijk om zelf contact op te nemen met statushouders die een uitkering op grond van de participatiewet ontvangen. De generalist is hier nog steeds verantwoordelijk voor, maar door co-governance met Vluchtelingenwerk wordt deze taak verlicht. De bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op de aanpak voordat met Vluchtelingenwerk was afgesproken om bij het aanvragen van een uitkering ervoor te zorgen dat een statushouder zich bij Stichting WIJ Eindhoven meldt.

Arbeidsparticipatie

Begin 2017 zijn twee van de 380 statushouders via het project Screening & Matching van Divosa bemiddeld naar werk en vier statushouders geplaatst in werkervaringsplekken. Daarnaast zijn vier statushouders geweest die taalstages bij de gemeente hebben gelopen, waarbij het doel was om de taal beter te beheersen door in een omgeving te zijn waar alleen Nederlands wordt gesproken. Een van de vier statushouders is na de taalstage, mede doordat zijn taal aanzienlijk is verbeterd, uitgestroomd naar betaald werk. O4Werkt heeft, zoals eerder vermeld, in 2017 twee statushouders geplaatst naar betaald werk.

Springplank 040 is een pilot begonnen voor de begeleiding en arbeidstoeleiding van statushouders, waarbij twee statushouders uitgestroomd zijn naar betaald werk en twee statushouders in een leerwerkstage geplaatst zijn met uitzicht op een betaalde baan. De pilot van Manpower heeft momenteel geleid tot het plaatsen van twee statushouders naar een betaalde baan. Bij elkaar opgeteld, zijn negen statushouders uitgestroomd naar werk en zes statushouders geplaatst bij een werkervaringsplaats met uitzicht op een betaalde baan. Eventuele andere cijfers zijn niet beschikbaar, omdat de resultaten niet bijgehouden worden gespecificeerd op doelgroep.



Inburgering

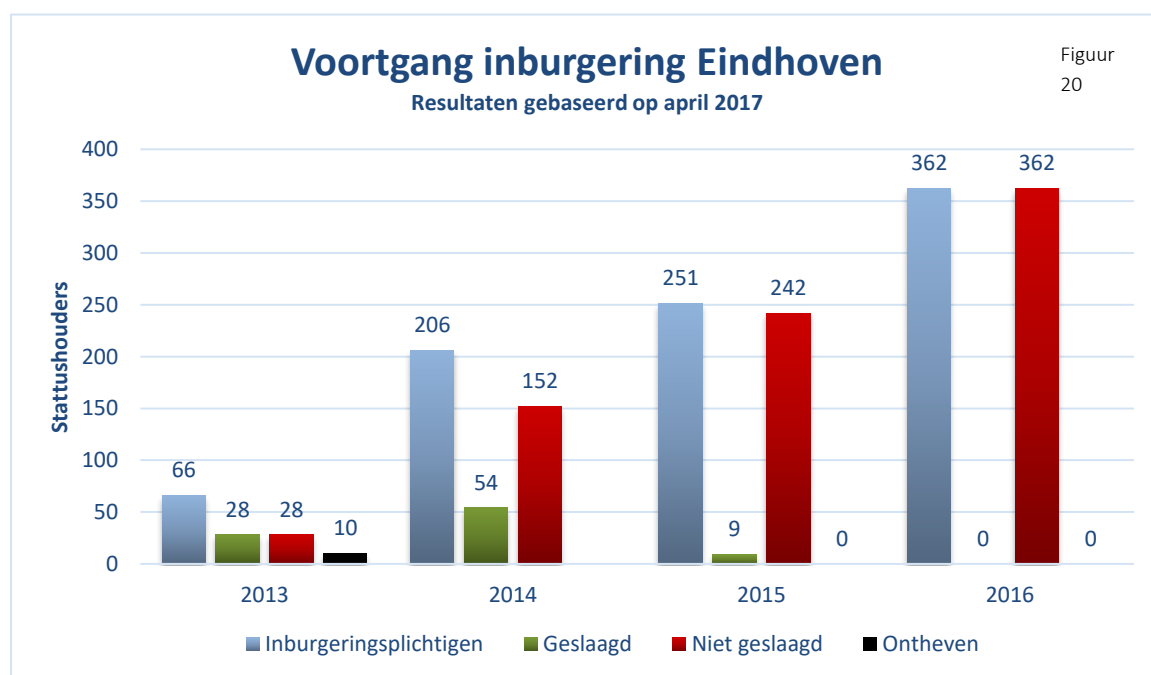
De inburgering van statushouders is relevant voor de economische integratie van statushouders, omdat de inburgering betaald werk in de weg kan zitten. Om ervoor te zorgen dat de weg naar betaald werk vrij staat, dient ook gekeken te worden naar de inburgering van statushouders.

Statushouders dienen binnen drie jaar nadat ze inburgeringsplichtig zijn geworden te slagen voor het inburgeringsexamen. Statushouders die het inburgeringsexamen niet halen, kunnen maximaal een boete van €1250,- ontvangen. Na de boete volgt een nieuwe termijn van twee jaar om het examen alsnog te halen. Als er vervolgens alsnog niet aan de plicht is voldaan, wordt de boete herhaald. Daarnaast is het mogelijk dat een statushouder niet in aanraking kan komen voor een permanente verblijfsvergunning en/of Nederlanderschap (DUO, 2017).

In 2013 waren in Eindhoven 66 statushouders inburgeringsplichtig geworden. Allen, naast tien statushouders die ontheven werden, dienden in 2016 het inburgeringsexamen te halen. Van de overgebleven 58 inburgeringsplichtigen zijn er 28 geslaagd. 28 Inburgeringsplichtigen ($\approx 50\%$) zijn te laat met het slagen voor het examen. In 2014 zijn minstens 206 statushouders inburgeringsplichtig geworden die uiterlijk in 2017 het inburgeringsexamen moeten halen. Minder dan vijf statushouders werden ontheven van deze plicht (wegens privacy redenen zijn de precieze aantallen niet geopenbaard). 54 statushouders hebben het gehaald, maar 152 statushouders zouden nog moeten voldoen aan hun plicht. Dit betekent dat 73% nog moet slagen in een periode van 8 maanden. 9 van de 251 statushouders die uiterlijk in 2018 moeten slagen voor hun inburgeringsexamen, zijn reeds geslaagd.

Deze cijfers illustreren dat de helft van de statushouders die voor het inburgeringsexamen hadden moeten slagen in 2016, een boete hebben gekregen. De boete komt bovenop de schuld bij DUO door de verstrekte lening. Desbetreffende statushouders bewijzen hiermee dat de regie niet bij hen gelaten kan worden, omdat ze alsnog niet aan voor de deadline aan hun plicht kunnen voldoen. De schuld kan op deze wijze oplopen waardoor de statushouders dieper in de problemen kunnen raken. In 2016 moest in vergelijking met dit jaar, een klein aantal statushouders slagen. Als dit jaar ook de helft niet voor het inburgeringsexamen slaagt, ontvangt een grotere groep een boete met kans op olopende schulden.

In figuur 20 is de voortgang van de inburgering in Eindhoven schematisch weergegeven (DUO, 2017).



4.6 Tussentijdse conclusie

1. Welke interventies worden bepaald door rijksoverheid, welke interventies worden in de vier gemeenten toegepast en met welke argumenten en verklaringen worden de aanpakken als effectief bestempeld?

De Rijksoverheid heeft niet voor de gemeenten besloten welke specifieke aanpak gehanteerd dient te worden, maar heeft een aantal kaders opgesteld waar gemeenten zelf invulling aan mogen geven. Volgens de wet zijn gemeenten niet de regiehouders omtrent het inburgeringstraject. Dit betekent echter niet dat gemeenten zich er niet mee mogen bemoeien.

Er zijn een aantal overeenkomsten in de aanpakken voor statushouders in de vier gemeenten. Een eerste overeenkomst is dat de aanpakken specifiek gericht zijn op statushouders. De teams die hiervoor zijn opgezet, houden zich uitsluitend bezig met statushouders. Bij elke gemeente is er een regisseur die voor een statushouder verantwoordelijk is. De gemeenten spelen ook in op het adviseren van welke inburgeringstraject bij een statushouder zou passen. Dit wordt niet alleen gedaan omdat de gemeenten de regie binnenkort verwachten te krijgen, maar ook omdat de inburgeringsresultaten achter blijven. Elke gemeente hanteert een combinatie tussen de settle-first en work-first benadering doordat er waarde wordt gehecht aan integrale aanpakken en parallelisatie. Hoe dit wordt vormgegeven, verschilt per gemeente.

Wat opvalt is dat geen enkele gemeente aan zuivere ketenomkering (cf. (Van der Aa, 2003) doet. Elke aanpak is eerst voorbereid, ontwikkeld en uitgevoerd zonder aan de statushouders te vragen wat ze nodig hebben. De gemeenten passen zichzelf echter elke keer aan de vraag van de statushouder aan, zodat alsnog aan ketenomkering wordt gedaan. Als signalen ontstaan waar statushouders moeite mee hebben, wordt dit meegenomen en verwerkt in de aanpakken. Gemeente Tilburg begint met een nieuwe aanpak welke gebaseerd is op ervaringen van partners waaronder COA en Vluchtelingenwerk. Hieruit wordt geconcludeerd dat geen enkele gemeenten op voorhand een onderzoek heeft gedaan naar de vraag en behoeften van statushouders bij statushouders zelf en daarop direct heeft ingespeeld.

Wat nog meer opvalt is dat elke gemeente een ander perspectief heeft tegenover scholing van statushouders. De gemeenten Breda en Drechtsteden vinden werk belangrijker dan studie waardoor geen convenant is afgesproken met UAF, maar er op individuele basis met UAF wordt samengewerkt. Dit in tegenstelling tot gemeente Amsterdam en Tilburg, die direct op duurzaamheid wensen in te zetten en daarom een convenant met UAF hebben afgesproken.

De gemeenten werken intensief met meerdere partijen en teams samen. In elke gemeente werkt men in ieder geval samen met Vluchtelingenwerk en woningcorporaties. Er is ofwel hiërarchische governance of wel gesloten co-governance van toepassing in de verschillende samenwerkingsverbanden. Dit wordt verklaard doordat de gemeenten de aangewezen verantwoordelijken zijn voor onder andere de uitvoering van de Participatiewet, voor het bieden van maatschappelijke begeleiding en voor het aanbieden van participatietrajecten. De gemeenten wensen om die reden de vinger in de pap te houden, omdat ze verantwoordelijk zijn voor de resultaten en/of uitvoering van wetten en omdat het hun budget(ten) direct beïnvloed.

Om de regie te blijven houden over de statushouders, treedt de regisseur behalve als de street-level bureaucrat op als een competente boundary spanner. Dit zou moeten resulteren in overeenstemming met de verschillende partijen wat tot synchronisatie zou moeten leiden. Naast Amsterdam zijn er helaas

geen resultaten van de andere gemeenten bekend, omdat de resultaten naar eigen zeggen vooralsnog in de politieke pijplijn zitten of gewoonweg niet gedeeld kunnen worden. Van gemeente Tilburg zijn er nog geen resultaten beschikbaar, omdat de aanpak pas in juli 2017 van start gaat.

De aanpakken van de gemeenten worden door de respondenten als effectief bestempeld doordat statushouders op maat gerichte aanpakken krijgen met trainingen die tegelijkertijd op meerdere leefgebieden waar nodig worden ingezet. Deze parallelle aanpak zou moeten leiden tot (economisch) zelfredzame statushouders.

2. Wat houdt het vluchtelingenbeleid van de gemeente Eindhoven in en welke actoren zijn bij het vluchtelingenbeleid betrokken?

Het Vluchtelingenbeleid kent in tegenstelling tot het beleid van de andere vier gemeenten, geen uniek beleid jegens statushouders. De reguliere vanuit maatwerk opgezette trajecten die door Stichting WIJ Eindhoven voor bijstandsgerechtigden worden gehanteerd, worden ook voor statushouders ingezet. Daarnaast worden losse diensten die speciaal voor statushouders zijn, aangeboden. Twee voorbeelden zijn de pilot met Manpower en de inzet van Screening & Matching vanuit Divosa. Dit zijn echter versnipperde diensten waar niet alle statushouders van op de hoogte zijn en/of worden gebracht. Gemeente Eindhoven houdt zich aan de kaders die door de Rijksoverheid zijn opgesteld en vult vervolgens de kaders naar eigen inzicht in. Eindhoven is in vergelijking met de andere gemeenten de enige gemeente die geen rol in de inburgeringstrajecten van de statushouders speelt.

Gemeente Eindhoven werkt intensief en nauw samen met Stichting WIJ Eindhoven en Vluchtelingenwerk. Stichting WIJ Eindhoven voert een deel van de participatiewet in opdracht van de gemeente uit. De andere gemeenten voeren zelf de gehele participatiewet uit. Vluchtelingenwerk biedt maatschappelijke ondersteuning en participatieverklaringstrajecten aan.

3. Welke interventies om de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt te overbruggen worden toegepast in gemeente Eindhoven en met welk resultaat?

Een generalist maakt een plan van aanpak op samen met de statushouder om in beeld te krijgen op welke leefgebieden er ingespeeld dient te worden. Als de afstand tot werk te groot wordt bevonden om direct met O4Werkt te schakelen, wordt een statushouder naar het Participatiebedrijf i.o. gestuurd. Het Participatiebedrijf i.o. biedt bijstandsgerechtigden trajecten aan die door Specialisten participatie worden gegeven om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Er zijn geen trajecten die specifiek op de behoeften en vraag van statushouders inspelen. Dit zou een van de redenen kunnen zijn waarom nauwelijks statushouders naar werk zijn bemiddeld. Statushouders hebben eenmaal andere vragen en behoeften dan andere uitkeringsgerechtigden. Als daar niet op wordt ingespeeld, zullen koppelingen met werkgevers moeizamer gemaakt kunnen worden.

4. Welke actoren spelen daarbij een belangrijke rol, hoe is hun samenwerking, waarom is de samenwerking zo als deze is, wat is de kwaliteit van de samenwerking en hoe kan de samenwerking geoptimaliseerd worden?

04Werkt, Stichting WIJeindhoven en het Participatiebedrijf i.o. zijn de belangrijkste actoren die met elkaar samen dienen te werken in het verkleinen van de afstand tussen statushouders en de arbeidsmarkt. Daarnaast speelt Vluchtelingenwerk ook een rol in het begeleiden en ondersteunen van statushouders. De samenwerking tussen de gemeente en Stichting WIJeindhoven is te bestempelen als gesloten co-governance. Dit wordt verklaard doordat de Stichting zich heeft te houden aan de uitvoeringsovereenkomst, maar beide partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn door resultaten die door de Stichting worden geleverd.

De co-governance tussen 04Werkt en Stichting WIJeindhoven, wordt als stroef bestempeld. De generalisten zouden kennis en expertise missen om een goede koppeling met het team te kunnen maken. Hoe de samenwerking vanuit Stichting WIJeindhoven wordt ervaren, is niet in kaart gebracht.

Daarnaast zijn de lijnen tussen de samenwerkende partijen lang doordat men in eigen gebouwen opereert. Om de interne governance te optimaliseren, dient een verbindingspersoon op te treden tussen verschillende teams en organisaties. Deze boundary spanner zou in staat moeten zijn om de verschillende teams en processen tot elkaar te brengen. Het communiceren en het werken aan wederzijds begrip zijn kenmerken van boundary spanning activiteiten. De effectiviteit en in dit geval vooral de efficiëntie, wordt hiermee vergroot (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Daar de generalist de regievoerder is over een inwoner, zou het logisch zijn als de generalist naast zijn rol als street-level bureaucrat, als competente boundary spanner optreedt. Dit kan zowel in de vormen van een reticulist, innovator als leider (Williams, 2002).

Dit geldt ook voor de co-governance processen. Een competente boundary spanner schat de relaties met andere actoren als waardevol in en houdt het netwerk op die manier in stand (Williams, 2002). Het is de verantwoordelijkheid van een generalist om als regiehouder op te treden voor een inwoner die aan hem of haar is gekoppeld. Het is onmogelijk om synchroon en parallel op meerdere leefgebieden in te zetten als de governance met de partijen die trajecten aanbieden voor een inwoner niet optimaal is. Er ontstaan geen samenvloeiende ontwikkelingen omdat vooral betekenisgeving tussen de partijen ontbreekt. De handelingen die door de wederzijds afhankelijk doch onafhankelijke partijen worden uitgevoerd, versterken de samenvloeiende ontwikkelingen niet waardoor er geen synchronisatie ontstaat (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015). Om effectieve resultaten te kunnen boeken met een aanpak, is het van belang eerst ervoor te zorgen dat bovenstaande optimaal opereert. Er vergt dus een andere manier van werken met elkaar.

5. Hoe verloopt het beleidsproces of de beleidsprocessen gericht op het verkleinen van de afstand tussen statushouders en arbeidsmarkt?

De beleidsprocessen verlopen momenteel niet goed, doordat niet direct rekening wordt gehouden met de specifieke situatie waar een statushouder zich in bevindt. De behoeften en vragen waar statushouders mee zitten, worden niet geheel opgevuld of beantwoord waardoor een afstand tussen de statushouders en de arbeidsmarkt blijft bestaan. Een zeer laag percentage weet alsnog uit te stromen naar betaald werk.

Rekening gehouden dient echter te worden met de participatieve observaties die alleen in gemeente Eindhoven hebben plaatsgevonden. Daarnaast valt alleen over gemeente Amsterdam iets te zeggen over de effectiviteit, doordat alleen die resultaten gedeeld zijn.

6. Welke knelpunten zitten in het vluchtelingvraagstuk van de gemeente Eindhoven en op welke wijze kunnen succesvolle interventies elders geïmplementeerd worden?

De begeleiding en ondersteuning die aan de statushouders wordt geboden, speelt niet in op de specifieke behoeften en vragen van statushouders. Volgens de andere gemeenten is een aanpak speciaal op statushouders gericht noodzakelijk voor een effectieve uitstroom. Op welke wijze succesvolle interventies in Eindhoven geïmplementeerd kunnen worden, wordt in de aanbevelingen uiteengezet.

4.7 Statushouders

Zoals eerder is aangekaart, komt in dit hoofdstuk de praktijk van het Eindhovense beleid aan het licht.

Welke factoren creëren afstand tussen de Eindhovense statushouders en de arbeidsmarkt, gelet op het profiel van statushouders?

Dit onderzoek legt een focus op de behoeften en vraag van de statushouders. Op deze manier komt de statushouder centraal te staan en zouden diensten en trajecten hierop aangepast dienen te worden. Effectiviteit speelt hierbij een grotere rol dan efficiëntie (Van der Aa, 2003). Om de vraag van statushouders te achterhalen, zijn tien statushouders geïnterviewd. De jongste statushouder is 23 jaar en de oudste 42 jaar. Het betreft statushouders die tussen 2014 en 2016 in Eindhoven zijn gehuisvest, waarvan twee en half jaar de langste periode is en zeven maanden de kortste periode is van hoelang een statushouder in Eindhoven woont. Er spelen algemene en individuele behoeften. Op beide fronten wordt in dit deelonderwerp aandacht besteed, omdat het een signaal kan afgeven voor eventuele vragen en behoeftes van honderden andere statushouders.

Ketenomkering

In het theoretisch kader is uiteengezet welke factoren uit de literatuur en theorie de veroorzakers zijn van de afstand tussen de statushouders en de arbeidsmarkt. Er is aan de statushouders gevraagd waar men hulp bij nodig hadden of wat onduidelijk was na huisvesting om deze factoren te toetsen. Hier werd verschillend op gereageerd.

De grootste behoefte en vraag wat naar voren kwam, is het zo spoedig leren van de Nederlandse taal. De statushouders wensen zich verstaanbaar te maken om vooruit te kunnen in de samenleving. Om vragen te kunnen stellen, is de Nederlandse taal een vehikel om te kunnen communiceren. Als ze Engels spreken, kunnen ze de eerste stappen maken maar lopen direct tegen een belemmering als ze op zoek gaan naar stages en/of werkplekken. Een tweede aspect wat als belangrijk wordt bevonden, is het werken in Nederland. Arbeidsbemiddeling wordt gezien als een gemis in de begeleiding van statushouders. De statushouders wensen namelijk niet alleen de taal te leren, maar wensen alle leefgebieden tegelijkertijd aan te pakken. Arbeidsparticipatie hoort daar ook bij, maar doordat de Nederlandse arbeidsmarkt een niet gekend fenomeen is, lopen statushouders tegen belemmerende factoren om te kunnen werken. Een derde belemmering is het aansluiten van ervaringen die opgedaan zijn en diploma's die behaald zijn in het buitenland op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ervaringen kunnen niet meegenomen worden, doordat het werk in Nederland nauwelijks daarop aansluit. Een vierde factor is het Nederlands zorgsysteem en de daarbij horende rechten en plichten van statushouders. Er wordt niet altijd begrepen wat mogelijk is in het krijgen van zorg en hoe het tewerk gaat als men zorg nodig heeft of bij wie men terecht kan. Dit kan belemmerend zijn om te kunnen participeren op de

arbeidsmarkt, omdat een statushouder het zowel mentaal als fysiek niet aan kan om te werken zonder passende ondersteuning. De vijfde factor die als belemmering naar voren kwam, is het werk van de street-level bureaucrats. De niet op maat gerichte plan van aanpakken resulteren in het vergroten van de afstand tussen de statushouders en de arbeidsmarkt, omdat de statushouders zich niet begrepen voelen en wegen moeten inslaan die niet geapprecieerd worden.

4.7.1 Taal

De behoefte om de Nederlandse taal te leren, staat niet gelijk aan de behoefte om voor het inburgeringsexamen te slagen. Er staat namelijk een deadline van drie jaar voor het halen van het examen, waardoor de prioriteit om daarvoor te slagen wordt uitgesteld. De lening van maximaal €10.000 stopt zodra het inburgeringsexamen is behaald. Om optimaal te kunnen profiteren van de lening, zorgt men ervoor dat het inburgeringsexamen bewust niet vroeg wordt behaald. Bovendien is voor het inburgeringsexamen A2-niveau voldoende om te kunnen slagen. De statushouders die zijn geïnterviewd, streven minimaal naar B1/B2-niveau. In lijn hiermee, wordt het aanbod qua taal te langzaam en te weinig bevonden. Op eigen initiatief wordt vervolgens ingespeeld op de eigen behoefte door bijvoorbeeld veel naar Nederlandse TV te kijken of met Nederlandssprekenden te netwerken. Daarnaast wordt op verschillende manieren aan zelfstudie gedaan op het Nederlandse niveau op te krikken.

“I watch YouTube to learn Dutch” – Statushouder 3

Door de hoogopgeleide statushouders wordt vaak de afweging gemaakt om de inburgeringstoets niet te doen maar voor het staatsexamen te gaan. Het staatsexamen NT2 is gefocust op een hoger niveau Nederlands waardoor iemand eerder kan instromen op een studie of voor een baan. Voor de statushouders die voor 2015 inburgeringsplichtig waren, vervangt het Staatsexamen het inburgeringsexamen. Voor statushouders die na januari 2015 inburgeringsplichtig zijn, dienen nog twee aanvullende modules genomen te worden, genaamd ‘Kenniss Nederlandse Maatschappij’ en ‘Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt’ (DUO, 2017).

Taalaanbieders

In de stad zijn verschillende taalaanbieders werkzaam, waardoor statushouders niet direct weten welke taalschool het beste bij hem of haar past. Het gevolg is vervolgens dat men gaan shoppen om verschillende ervaringen op te doen in de hoop een fijne aansluiting te vinden. Er wordt ook in het eigen netwerk gevraagd welke taalaanbieders ‘goed’ zijn om bij aan te sluiten.

“Ik heb gehoord van andere mensen welke scholen er waren, niet van Vluchtelingenwerk of gemeente.” – Statushouder 1

Een enkeling, een niet opgeleide statushouder, neemt Nederlandse lessen bij Vluchtelingenwerk, omdat hij niet beter weet dan dat Vluchtelingenwerk alles voor statushouders regelt inclusief het leren van de Nederlandse taal. Toen hem door een collega werd geadviseerd om een andere taalaanbieder te kiezen in verband met het mislopen van betaald werk, vond hij het erg spannend omdat hij het gevoel van verantwoordingsplicht jegens Vluchtelingenwerk had. Vluchtelingenwerk biedt vier dagen in de week Nederlandse lessen waardoor hij het niet zou kunnen combineren met betaald werk.

Andere taalaanbieders die veelvuldig werden genoemd, zijn STE Languages, Stavoor en Fontys Hogescholen. Een enkeling gaat naar Sagènn educatie. Alle statushouders kaarten aan dat meer lessen aangeboden zouden moeten worden om de taal sneller te leren. Daarnaast is een behoefte aanwezig om ook in de avonden en op weekenden taallessen te kunnen nemen om het beter te kunnen combineren met andere activiteiten en trajecten die vooral doordeweeks zijn. Alle statushouders hadden de taallessen alleen overdag en doordeweeks.

Ook is de behoefte kenbaar gemaakt om meer aandacht te schenken aan het onderdeel 'spreken'.

‘It is a problem because we learn the grammar so my emails are good but my speaking and talking is not because of lack of speaking at school. It is better to exercise at street to practise it.’ – Statushouder 2

4.7.2 Nederlands arbeidscultuur en werkgeversperspectieven

De Nederlandse arbeidscultuur wijkt af van de Syrische arbeidscultuur waardoor statushouders op het begin niet weten hoe ze moeten inspelen op vacatures, hoe een cv eruit hoort te zien of dat bijvoorbeeld stages belangrijke poorten naar werk zijn. Zaken die logisch voor Nederlanders zijn, kunnen door statushouders als onbekend worden bestempeld. Er zijn verschillende voorbeelden opgenoemd, waaronder het op tijd komen op gemaakte afspraken. In Nederland wordt het zeer gewaardeerd als iedereen stipt op tijd is. In Syrië wordt een tijdsindicatie als ‘ongeveer’ beschouwd. Er wordt ook veel gebruik gemaakt van computers, terwijl men in Syrië nog veel papierwerk gebruikt. Daarnaast is men de directheid van Nederlanders niet gewend. In Syrië wordt met een aantal omwegen verteld wat men eigenlijk bedoelt, terwijl in Nederland er meestal direct wordt gecommuniceerd. Dit wordt als prettig ervaren, daar eenieder namelijk na een gesprek weet waar hij of zij staat. Bovendien wordt het als opmerkelijk bevonden dat in vergaderingen verschillende meningen worden gedeeld of dat discussies plaatsvinden waarbij verschillende percepties naar voren komen. In Syrië zou men vooral naar de manager of leider dienen te luisteren en een eigen mening voor zich moeten houden. De hiërarchische verdeling zou niet direct te observeren zijn. Het verschil tussen een leider en een werknemer wordt daardoor volgens een aantal respondenten verkleind.

‘Because of the Hollywood films I had a total other image of working in the Netherlands.’ – Statushouder 2

In Nederland komt een houding waarbij vooral naar de leider wordt geluisterd en waarbij geen meningen worden gedeeld, over als een ongeïnteresseerd persoon. Terwijl in Syrië deze houding geprefereerd wordt.

In Syrië komt iemand via het netwerk aan het werk. Een andere manier is bij een kantoor naar binnen lopen en aanklaarten dat men zou willen werken. In sommige gevallen werkt men in Syrië ook met een cv, maar lang niet in elk geval. Bovendien is naar voren gekomen dat studenten meestal niet tijdens de studie al werken of ergens ervaring op doen met een bijbaan. In Syrië is het vanzelfsprekend om als student volledig op de studie te focussen. In Nederland wordt regelmatig om ervaring gevraagd, in Syrië is dat vaak geen eis. Er wordt op de werkvloer bekeken in de eerste paar weken hoe een werknemer de werkzaamheden uitvoert. Het is de statushouders ook opgevallen dat in Nederland vooral in specialisme wordt gewerkt, terwijl in Syrië een persoon van alle specialisaties in zijn werkveld thuis is.

De niet-werkende respondenten proberen op verscheidene manieren aan een baan te komen. De ene statushouder gebruikt LinkedIn intensief om het netwerk te vergroten terwijl de ander meerdere malen per dag een e-mail met motivatie en cv aangehecht naar werkgevers stuurt. Het zou in Eindhoven moeilijk zijn om aan een baan te komen als de Nederlandse taal niet vloeiend wordt gesproken. In tegenstelling tot Amsterdam, wordt de Engelse taal niet als genoeg bevonden.

*“Many companies refused me because I couldn’t speak Dutch. I tried to find a job in international companies to just need the English language.” –
Statushouder 3*

De statushouders die Nederlands niveau B1 of B2 spreken, hebben gesolliciteerd maar ze hebben het gevoel dat ze alsnog iets verkeerd doen, omdat ze niet voor een gesprek worden uitgenodigd of omdat ze direct worden afgewezen. Ze willen daarom graag dat iemand ze helpt met het krijgen van een baan, omdat het ze zelfstandig niet lukt. Hen ontbreekt het hebben van een functioneel netwerk welke ze wegwijst maakt in de Nederlandse (arbeids-)cultuur.

De statushouders wensen daarom dat gemeente Eindhoven statushouders zou moeten promoten bij werkgevers, of dat afspraken moeten worden gemaakt voor stages bij werkgevers zodat werkgevers de kwaliteiten van de statushouders zouden kunnen observeren.

Daarnaast heeft een statushouder van een werkgever te horen gekregen dat ze twijfelen of statushouders wel of niet mogen werken en om die reden heeft de werkgever de sollicitatieprocedure afgebroken. Hieruit blijkt de onwetendheid met de wet- en regelgeving omtrent statushouders en de arbeidsmarkt bij desbetreffende werkgever. Werkgevers zouden onbekend zijn met statushouders en daardoor huiverig zijn om hen aan te nemen (SocialImpactFactory, 2017). Een enkeling had het gevoel gediscrimineerd te worden, omdat hij een statushouder is.

“My advice for the gemeente is that they start giving information to companies about hiring statushouders and that the law says that it is possible.” - Statushouder 2

4.7.3 Diploma en opleidingsniveau

Statushouders die hun diploma uit Syrië mee hebben genomen, kunnen hun diploma laten waarderen bij EP-Nuffic (IDW). Een aantal diploma's van de respondenten is lager gewaardeerd dan wat de diploma's waard waren in Syrië. Bovendien sluiten de diploma's in de meeste gevallen niet aan bij de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierdoor vervalt enige opgedane ervaring in herkomstland. Bij hoogopgeleiden dient vaker verwachtingsmanagement te gebeuren dan bij andere statushouders, omdat de hoogopgeleiden verwachten met hun opleidingsniveau en diploma van herkomstland op hetzelfde niveau te kunnen werken in Nederland. Het managen van verwachtingen kan door middel van stages en/of leerervaringsplekken bereikt worden.

Een voorbeeld van verwachtingen die zijn gemanaged door middel van een stage, is van een Syrische apotheker. Na het lopen van een stage van zes maanden bij een apotheek, is besloten door de statushouder om een masteropleiding te studeren op de universiteit om een andere richting op te kunnen. De statushouder kon door de stage beseffen dat hij zijn beroep en ervaring niet op dezelfde manier in Nederland kon voortzetten. De desbetreffende statushouder is een kandidaat van UAF waardoor hij het eerste jaar met behoud van uitkering zijn masteropleiding kan studeren.

‘In Syrië is apotheek net als huisarts in Nederland. De mensen gingen naar apotheek voor algemene vragen en behandelingen.’ – Statushouder 4

De statushouders waarvan het diploma niet is gewaardeerd op universitaire niveau maar in herkomstland wel van universitaire aard was, wensen graag alsnog een academische titel te behalen. Ze hebben echter geen idee welke studie aansluit op wat ze eerder in Syrië hebben gestudeerd en wat de arbeidsmogelijkheden na het behalen van de academische titel zijn. Hier wensen ze graag hulp bij te ontvangen om een toekomstbeeld te kunnen plannen. Laagmiddel opgeleide statushouders zouden ook graag willen studeren, maar hebben geen idee wat mogelijk is en wat het beste bij hen zou passen.

‘Vluchtelingenwerk didn't help me with help about study's. But I don't think I can study because I don't speak Dutch language.’ -Statushouder 10

4.7.4 Nederlands Zorgsysteem

Bij aankomst in Nederland, weten statushouders niet wat gebruikelijk is in de zorg en wat de mogelijkheden op zorg zijn. Een statushouder met traumatische ervaringen opgedaan door de oorlog en de vluchtroute, is in gesprek gegaan met een psycholoog. Hij had echter het gevoel dat hij niet begrepen kon worden door de culturele kloof die tussen de psycholoog en statushouder bestaat. Hij had graag hulp gekregen van een psycholoog die zijn achtergrondinformatie beter zou begrijpen doordat de cultuur bekend is. De statushouder is gestopt met het zien van zijn psycholoog zonder dat hij zich beter voelt. Niet aansluitende hulp, kan ervoor zorgen dat op de lange termijn iemand niet meer arbeidsgeschikt is, terwijl als hij de nodige hulp had gekregen dit voorkomen had kunnen worden.

‘Nothing is clear, my future is dark.’ – Statushouder 10

Daarnaast worden bij huisvesting niet de mogelijkheden aangekaart op wat er mogelijk is voor zorgbehoevenden. Een statushouder heeft een verstandelijk gehandicapt zusje, maar Vluchtelingenwerk, een generalist van Stichting WIJeindhoven en een derde instantie konden haar niet uitleggen welke hulp er voor het zusje in te schakelen was. De respondent voelde zich machteloos en heeft uiteindelijk een andere generalist toegewezen gekregen die wel in staat was het gezin verder te helpen. Doordat de mogelijkheden op zorg voor de desbetreffende statushouder onduidelijk waren, is ze niet begonnen aan haar masteropleiding op de TU. Daarnaast heeft ze bewust ervoor gekozen om ernaast niet te werken, omdat ze thuis de helpende hand moest dienen. Haar moeder is ziek, waardoor ze de zorg van haar moeder ook op zich heeft genomen. Het missen van informatie over mogelijkheden voor zorg, heeft ervoor gezorgd dat de respondent geen arbeidsparticipatie kon uitvoeren noch scholing kon volgen.

Een derde respondent gaf aan in financiële problemen te zijn beland, omdat hij naar het ziekenhuis is gestapt voor een afspraak met een specialist. Hij wist echter niet dat er kosten zijn verbonden aan het bezoeken van het ziekenhuis. Hij heeft naderhand een rekening thuisgestuurd gekregen, zonder te snappen waar het vandaan kwam. Doordat er geen huisarts in Syrië bestaat, dacht de statushouder dat hij naar het ziekenhuis moest stappen. Hij gaf aan dat hij liever vooraf informatie had ontvangen over hoe het Nederlandse zorgsysteem in elkaar zit, zodat hij geen onnodige kosten zou maken.

4.7.5 Street-level bureaucrats

Zoals in de Eindhovense aanpak is uitgewerkt, zijn Vluchtelingenwerk en Stichting WIJeindhoven de partijen die vanaf het begin met statushouders in contact zouden moeten staan. Alle respondenten hebben met Vluchtelingenwerk gesproken, maar niet alle respondenten hebben een generalist toegewezen gekregen en dus met Stichting WIJeindhoven te maken gehad.

Stichting WIJeindhoven

De respondenten die te maken hebben gehad met Stichting WIJeindhoven, zijn niet tevreden met de Stichting. Er wordt volgens de respondenten niet voldaan aan de vraag en behoefte die ze hebben. Er wordt geen op maat gerichte plan van aanpak opgemaakt voor en met de statushouders. Het wordt als een gemis ervaren dat niet alle mogelijkheden omtrent een vraag kenbaar worden gemaakt. In het geval van de respondent met een mentaal gehandicapt zusje, wenste de statushouder graag geïnformeerd worden.

“WIJeindhoven geeft niet alle mogelijkheden maar alleen op wat ik vraag. Is moeilijk voor nieuwe mensen in Nederland, want ze weten niet wat er beschikbaar is.” - Statushouder 1

Een andere respondent voelde zich niet gehoord en serieus genomen. Hij vond dat de generalist zelfs cynisch was, waardoor hij zich niet gerespecteerd voelde. Desbetreffende statushouder had zijn baan verloren doordat het project in het buitenland diende plaats te vinden en hij geen visum ervoor kon krijgen. Doordat hij een uitkering nodig had, heeft hij contact gezocht met Stichting WIJeindhoven. Hij heeft in een gesprek met een generalist laten zien dat hij in een week dertig bedrijven benaderd had om te werken, maar de generalist adviseerde hem een schoonmaakbaan aan te nemen. De generalist heeft de statushouder vervolgens naar het Participatiebedrijf i.o. verwezen om een cv te maken, maar hij had al een cv. Een op maat gerichte plan van aanpak volgde niet. De respondent is vervolgens door

'regio coördinator screening en matching' naar werk bemiddeld, bij een internationaal petrochemisch bedrijf.

“He said, so you think you are an engineer. I showed him my diploma and certificates. He just didn't want to believe me. He doesn't understand me, he doesn't have expertise to deal with me. He just wants to push push to work.” – Statushouder 3

De respondenten laten blijken dat de Stichting geen ervaring heeft met vluchtelingen. Wat UAF is, wat het verschil tussen A1 en B2 in taalniveau is, welke taalaanbieders er in de stad zijn, zijn allemaal onbekend terrein voor veel generalisten. Hierdoor kunnen ze geen op maat gerichte plan van aanpak opmaken, omdat de expertise wordt gemist. Doordat geen antwoorden of mogelijkheden worden geformuleerd op de vragen en behoeften van de desbetreffende statushouders, nemen die statushouders Stichting WIJindhoven niet meer serieus. Daardoor worden eventuele andere vragen of behoeftes niet meer met de generalist gedeeld. De statushouders wensen dan eerder op zichzelf te vertrouwen en op google naar mogelijkheden te zoeken, dan een generalist te benaderen.

*“Ik vertrouw WIJindhoven niet. Ze vertellen niet de juiste dingen. Dus ik wil mijn vragen ook niet aan hun stellen. Ik vertrouw ze niet.”-
Statushouder 5*

In een enkel geval heeft een statushouder zelf contact gezocht met Stichting WIJindhoven, maar heeft na drie weken nog geen generalist toegewezen gekregen. In hoeverre deze situatie incidenteel is en in hoeverre de eerder geformuleerde ervaringen representatief zijn over alle statushouders in de gemeente Eindhoven, is niet te bepalen. Daarvoor is slechts een kleine groep statushouders gesproken.

De generalisten zijn op basis van de resultaten die door de respondenten zijn gegeven, te kwalificeren als street-level bureaucrats die de state-agent benadering hanteren. Dit houdt in dat geen op maat gerichte aanpak wordt opgemaakt gebaseerd op de vraag van de statushouder. De uniforme maatwerkaanpak wordt niet naar behoren toegepast, waardoor de maatwerk niet plaatsvindt. Dit resulteert in het niet capabel zijn om de statushouders de ondersteuning te bieden die nodig is.

Daarnaast zijn de generalisten te kwalificeren als aangewezen boundary spanners (cf. (Williams, 2002), omdat de verbindende vaardigheden met relevante partijen ontbreken. Gevraagde informatie kan niet met de statushouders gedeeld worden, omdat de generalisten het antwoord niet weten en het ook niet bij derden opvragen. De boundary spanner opereert niet op de grenzen van meerdere organisaties, maar is te vinden in de eigen organisatie.

Daarnaast kunnen statushouders die door een generalist naar het Participatiebedrijf i.o. worden gestuurd, hun vraag en behoeftes niet laten vervullen omdat er geen diensten beschikbaar zijn die specifiek gericht op statushouders zijn. Er is dus sprake van versnippering qua diensten die an sich ook niet naar behoren werken.

Vluchtelingenwerk

Het contact met Vluchtelingenwerk wordt als prettig ervaren. In de eerste maand worden alle zaken rondom het huisvesten voor de statushouder geregeld. Daarnaast worden ook praktische zaken aangevraagd, zoals de ov-chipkaart en een bankpasje. Net zoals bij de generalisten, wordt echter opgemerkt dat de vrijwilligers van Vluchtelingenwerk geen expertise hebben om met alle vragen en of problemen te helpen die niet in hun takenpakket zitten.

*“They do a great job, they help, but they don’t help you to find a job.” -
Statushouder 3*

Er zijn een aantal fouten gemaakt met financiële zaken, bijvoorbeeld bij het aanvragen van kinderbijslag waardoor een maand wordt misgelopen. Een respondent is ook een stage misgelopen doordat zijn contactpersoon te laat reageerde. Soms duurt het vijf werkdagen voordat een antwoord wordt geformuleerd op een vraag. Dat duurt voor de meeste statushouders te lang en daarom wordt op eigen houtje gezocht naar antwoorden. Na de eerste twee maanden waarbij alles rondom het huisvesten wordt geregeld, werd het contact door de meeste respondenten met Vluchtelingenwerk verbroken. De statushouders vinden namelijk dat ze op dat moment meer kunnen achterhalen dan de vrijwilligers van Vluchtelingenwerk.

*“Alleen de eerste twee maanden had ik contact met Vluchtelingenwerk.
Erna had ik zelf met Engels op internet gezocht wat ik nodig had.” –
Statushouder 7*

4.7.6 Governance en synchronisatie

Voordat de afspraak was gemaakt om een generalist kort na huisvesting te betrekken bij een statushouder, was de afspraak dat Vluchtelingenwerk na negen maanden het werk aan een generalist moest overdragen. In een enkel geval zijn Stichting WIJJeindhoven en Vluchtelingenwerk samen met een statushouder aan tafel gaan zitten en heeft men op die manier de warme overdracht geregeld. De statushouder ervaarde de overdracht als prettig, omdat op deze manier de situatie niet geheel opnieuw uitgelegd hoefde te worden. Deze overdracht heeft echter niet bij elke statushouder plaatsgevonden.

Een tweede samenwerkingsverband welke door een statushouder als positief werd ervaren, is de samenwerking tussen Vluchtelingenwerk en Manpower. De statushouder had de wens bij Vluchtelingenwerk kenbaar gemaakt om te werken, dit werd direct door Vluchtelingenwerk opgepakt. Er werd contact met Manpower gezocht om in lijn met de pilot, het plaatsen van twintig statushouders in de logistieke branche. Desbetreffende statushouder werkt inmiddels fulltime bij een logistiek bedrijf. De vrijwilliger van Vluchtelingenwerk heeft in dit geval opgetreden als een competente boundary spanner die twee partijen met elkaar heeft verbonden. De street-level bureaucrat heeft de citizen-agent benadering gehanteerd om een op maat gerichte aanpak op te maken. Er is op individueel niveau contact met Manpower opgenomen om aan de behoefte van de statushouder te voldoen. De co-governance tussen Manpower en Vluchtelingenwerk kan daarom als optimaal worden beschouwd, omdat beide partijen elkaar weten te vinden.

Synchronisatie vindt plaats als verschillende betrokken partijen goed met elkaar samen kunnen werken. Deze partijen zorgen ervoor dat betekenisgeving ontstaat door met elkaar te overleggen en communiceren. De matching tussen vraag en aanbod kan eerder gemaakt worden doordat de ontwikkelingen die bij de partijen plaatsvinden, met elkaar samenvloeien (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015).

Een parallelle aanpak kan door middel van synchronisatie plaatsvinden waarbij alle leefgebieden waar nodig ondersteund worden. Het gros van de statushouders prefereert de parallelle aanpak boven de sequentiële aanpak. Zij vinden het namelijk prettig om tegelijkertijd de taal te leren, in te burgeren en te werken omdat de Nederlandse taal sneller wordt geleerd als men met anderen in contact staat. Het opbouwen van een netwerk, wat ook als belangrijk wordt bestempeld, zou onmogelijk kunnen door alleen de taal te leren. Een statushouder ervoer ook eenzaamheid toen hij naast het inburgeringstraject niet aan andere activiteiten deelnam.

“This is one of the reasons I wanted to work. Other reasons are I wanted to learn the language, so with work you can talk to other persons and learn the language. I wanted to see other people. I was for a long time just at home by myself.” - Statushouder 10

Desbetreffende statushouder is aangenomen voor een baan, maar tegelijkertijd gestopt met zijn inburgeringstraject. Het traject wordt namelijk alleen doordeweeks aangeboden waardoor het niet mogelijk was voor de statushouder om gelijktijdig op meerdere leefgebieden in te spelen. De statushouder vond het belangrijker om met mensen in contact te staan dan om aan het inburgeringstraject deel te nemen. Een kanttekening dat hierbij werd gemaakt, is dat het werk geen werkzaamheden moest betreffen waarbij iemand weinig tot geen contact met anderen nodig heeft.

4.8 Vergelijking Infrastructuren

In de vorige tussenkopjes van hoofdstuk vier, zijn de interventies van de verschillende gemeenten in kaart gebracht. De interventies van de gemeenten Drechtsteden, Breda en Tilburg zijn gebaseerd op het ontworpen beleid. De interventies van gemeente Amsterdam, zijn naast het beleid ook gebaseerd op de praktijk doordat de resultaten van het beleid zijn gedeeld. Van de gemeente Eindhoven is eerst het beleid in kaart gebracht en vervolgens de praktijk uitgelicht.

In onderstaand tabel is een vergelijking tussen de gemeenten af te lezen. De vergelijking is gebaseerd op het conceptueel model van het Theoretisch Kader. Rekening gehouden dient te worden dat de beoordelingen niet zuiver zijn, doordat de praktijk van het beleid niet in alle gevallen duidelijk is. Kijkend naar het algemene plaatje, komt gemeente Amsterdam als beste uit de bus en gemeente Eindhoven als slechtste uit de bus. In hoofdstuk 5 zullen daarom de aanbevelingen onder andere gebaseerd zijn op de Amsterdamse aanpak.

<i>Infrastructuren</i>	Amsterdam	Eindhoven	Breda	Drechtsteden	Tilburg
<i>Ketenomkering</i>	Ja, maar niet zuiver	Nee	Ja, maar niet zuiver	Ja, maar niet zuiver	Ja, maar niet zuiver
<i>Synchronisatie & Parallellisatie</i>	Synchroon en Parallel; Klantmanager zorgt voor: 1. Betekenisgeving 2.Versterkende acties 3.Samenvloeiende ontwikkelingen	Niet Synchroon en niet parallel Generalist zorgt in de praktijk niet voor synchronisatie noch parallellisatie	Mogelijk Synchroon en Parallel Betekenisgeving wordt gestimuleerd om synchronisatie te kunnen bereiken	Mogelijk Synchroon en Parallel Bijeenkomsten worden gepland om synchronisatie op gang te laten komen.	Synchroon en Parallel Klantregisseur Zorgt voor: 1. Betekenisgeving 2.Versterkende acties 3.Samenvloeiende ontwikkelingen
<i>Governance-structuur</i>	Gesloten en open co-governance	Hiërarchisch en gesloten co-governance	Gesloten co-governance	Gesloten co-governance	Gesloten co-governance
<i>Interventies</i>	Combinatie	Combinatie	Combinatie	Combinatie	Combinatie
<i>Boundary spanners</i>	Competent	Aangewezen	Competent	Competent	Competent
<i>Street-level bureaucrats</i>	Citizen-agents	State-agents	Citizen- agent	Citizen-agent	Citizen-agents
<i>Sociaaleconomische integratie</i>	Werkend: 14,7 % Werkervaringsplaats: 54,07 %* Opleiding: 47,2 % *Percentage is niet zuiver, statushouder kan studeren en een werkervaringsplaats hebben.	Werkend: 1,6%* Werkervaringsplaats: 1 % * *Cijfers zijn niet zuiver omdat niet alle resultaten bijgehouden worden gespecificeerd op doelgroep.	Niet gedeeld	Niet gedeeld	Onbekend* *Het betreft een nieuwe aanpak wat nog was uitgevoerd

4.9 Werkgevers

Om de economische integratie te kunnen voltooien, dienen werkgevers statushouders in dienst te nemen. Het is daarom van belang om het perspectief van werkgevers over statushouders in kaart te brengen, zodat daarop eventueel ingespeeld kan worden. Er zijn in totaal negen werkgevers geïnterviewd waarvan vijf werkgevers met statushouders in dienst en vier werkgevers zonder statushouders in dienst.

Welke rol spelen werkgevers en hun opvattingen in het creëren of juist verkleinen van de afstand tussen (Syrische) statushouders en de arbeidsmarkt en welke aangrijpingspunten voor overheidshandelen bieden werkgevers en hun opvattingen om de afstand te verkleinen?

Een aantal werkgevers die statushouders in dienst hebben, hebben opgemerkt dat diploma's die in herkomstland behaald zijn, niet direct van toepassing zijn in Nederland. Dit komt doordat in Nederland andere werkervaringen worden opgedaan. Een werkgever vult dat gat op door trainingen te bieden en tegelijkertijd te observeren welke kwaliteiten een statushouder heeft.

Daarnaast is opgemerkt dat statushouders ook aan het Nederlandse systeem moeten wennen waarbij veel met computers wordt gewerkt. De statushouders die geplaatst zijn, zouden volgens de werkgevers zich goed kunnen aanpassen aan de Nederlandse arbeidscultuur op de werkvloer.

*‘Er zijn altijd cultuurverschillen, maar beide personen staan er heel erg voor open. Het heeft tot op heden niet voor problemen gezorgd.’ –
Werkgever 5*

Het is voor de geïnterviewde werkgevers zeer van belang dat de Nederlandse taal beheerst wordt. Een enkele werkgever gaf aan dat bij productiewerk, waarbij de werknemer niet in contact hoeft te staan met klanten, geen Nederlands gesproken hoeft te worden. In alle andere gevallen is het beheersen van de Nederlandse taal een harde eis. De ene werkgever vindt het belangrijk dat klanten in het Nederlands geholpen kunnen worden, terwijl de andere werkgever de veiligheid wenst waar te borgen.

De beschikbaarheid is ook een belangrijke factor wat ertoe kan leiden om iemand wel of niet aan te nemen. In het geval van statushouders, blijkt beschikbaarheid niet altijd mee te zitten doordat ze het werk vaak met inburgeringstrajecten dienen te combineren. Naast deze factoren, is per werkgever afhankelijk wat andere eisen zijn. Zo is er bij een werkgever een academisch titel vereist, terwijl bij de ander slechts een goede motivatie van belang is.

Manpower geeft aan dat bedrijven bij wie ze statushouders plaatsen, eerder een akkoord geven omdat ze een vertrouwensband met Manpower hebben.

*‘Soms moet je elkaar goed leren kennen, een vertrouwensband laten groeien voordat je het gegund krijgt. Alles draait om netwerk, om gunnen.’ –
- Manpower*

Er zijn ook werkgevers die niet in hokjes denken en vooral letten op wat een potentiële werknemer wel of niet kan. Het maakt dan niet uit welke afkomst of status ze hebben, als ze maar een vacature kunnen opvullen.

De meeste werkgevers die geïnterviewd zijn, hebben nog nooit van het begrip ‘statushouders’ gehoord. Een belangrijke factor wat daarbij naar voren kwam, is dat bij werkgevers die (nog) geen statushouders in dienst hebben, onbekendheid heerst met de wet- en regelgeving omtrent het plaatsen van statushouders. Er bestaat twijfel als de verblijfsvergunning getoond wordt met daarop ‘asiel voor bepaalde tijd’. Een aantal werkgevers vragen zich dan af of het toegestaan is om statushouders te plaatsen. Er zijn ook werkgevers die bij het hoofdkantoor een potentiële werknemer aanmelden waarbij het hoofdkantoor bekijkt of een tewerkstellingsvergunning al dan niet nodig is.

Genoemde punten zorgen ervoor dat afstand tussen de statushouders en arbeidsmarkt worden vergroot of blijft bestaan. Voor werkgevers zijn statushouders voornamelijk een onbekende groep waar ze geen ervaring mee hebben gehad. De werkgevers die zijn gesproken, zijn nooit eerder benaderd door de gemeente over statushouders en zijn ook nooit geïnformeerd over statushouders. Dit illustreert het manken van onder andere overheidshandelen om de afstand tussen de arbeidsmarkt en statushouders te verkleinen.

4.10 ‘Tipping point’

Welke knelpunten zitten in het vluchtelingvraagstuk van de gemeente Eindhoven en op welke wijze kunnen succesvolle interventies elders geïmplementeerd worden?

Het Eindhovense beleid omtrent statushouders bevindt zich op de grenzen van chaos en orde. Er is ruimte voor innovatie, maar er is ook orde aanwezig zodat het systeem enigszins stabiel kan functioneren (Gerrits, 2012). De evenwichtssituatie zoals beschreven onder het kopje ‘Gemeente Eindhoven’, heeft een ‘tipping point’ (lees: kanteling) bereikt tijdens het schrijven van deze thesis. Middels de opeenvolging van toevallige uitkomsten die niet van tevoren bekend waren (cf. Gerrits & Marks, 2008), heeft het beleid een verandering ondergaan. Er is een nieuwe plan van aanpak opgesteld waar vervolgens bij het bestuursoverleg van de gemeente Eindhoven een akkoord op is gegeven. Dit akkoord heeft geresulteerd in een kanteling.

Er is hierbij geen volledig causaal verband aanwezig, waardoor geen sprake van directe sturing is geweest (David, 1985). Kleine veranderingen hebben geleid tot grote gevolgen, ook wel ‘the butterfly effect’ te noemen (Lorenz, 1969). Door de samenloop van omstandigheden te bestuderen, is de kanteling in beleid te begrijpen. Kleine veranderingen zijn hierbij van groot belang (Gladwell, 2000). Het vluchtelingenbeleid is hierbij een ‘punctuated equilibrium’, waarbij het beleid in een tijdelijk stabiele situatie zit, maar op elk moment een kanteling kan maken. Dit is een kenmerk van complexe systemen (Wagenaar, 2007) (Morçöl, 2003).

Vernieuwde aanpak

De statushouders die in 2016 en 2017 worden gehuisvest, krijgen met de nieuwe aanpak te maken. De nieuwe Eindhovense aanpak houdt in dat statushouders gekoppeld worden aan klantmanagers. Een klantmanager zal 50 statushouders in de caseload hebben. Er worden acht klantmanagers aangenomen. Dezen zullen in het Participatiebedrijf i.o. gepositioneerd worden, zodat direct met 04Werkt geschakeld kan worden.

Op het Participatiebedrijf i.o. kunnen screeningsinstrumenten gebruikt worden om statushouders in beeld te brengen om effectiever te kunnen bemiddelen naar werk. Er worden trainingen gegeven zodat statushouders eerder naar werk kunnen uitstromen. De trainers dienen met de klantmanagers samen te werken om uitstroom naar werk mogelijk te maken. De klantmanager informeert en begeleidt de vergunninghouder in de inburgeringstrajecten zodat participatie en inburgering elkaar versterken.

Er dienen goede afspraken gemaakt te worden met Stichting WIJeindhoven over de rol van de generalist. Die blijft namelijk verantwoordelijk voor de brede ondersteuning van de statushouders. Daarnaast blijven de generalisten statushouders begeleiden naar studie en maatschappelijke trajecten. De generalisten dienen geïnformeerd te worden over de voortgang van statushouders door de klantmanagers (Eindhoven, 2017).

Een ander aspect waar aandacht aan wordt besteed, is het bemiddelen van statushouders naar werk door de accountmanagers van 04Werkt in te zetten die de statushouders actief mee dienen te nemen naar werkgevers. Hiervoor zou het team van 04Werkt over de juiste kennis en toegang moeten beschikken om de statushouders die kunnen werken te plaatsen.

De bovenstaande aanpak is ontstaan door verschillende signalen. Zoals in de resultaten van gemeente Eindhoven te aanschouwen is, zijn weinig statushouders die door bemiddeling naar werk zijn uitgestroomd. Daarnaast is politieke druk opgevoerd om statushouders te bieden wat ze nodig hebben. Verder hebben resultaten uitgewezen dat het gros van de statushouders niet gekoppeld is aan een generalist. In lijn hiermee is in het nieuwe actieplan van statushouders opgenomen dat de gemeente ervoor dient te zorgen dat de statushouders die niet gekoppeld zijn aan een generalist, alsnog in contact moeten komen met Stichting WIJeindhoven. Dit zou resulteren in een keukentafelgesprek binnen twee weken.

De gemeente verwacht hiermee resultaten te boeken doordat er actief wordt ingezet op maatwerk en arbeidsbemiddeling. De statushouders die niet direct bemiddeld kunnen worden naar werk, krijgen trainingen van professionele trainers (Eindhoven, 2017).

Analyse

Er zijn een aantal kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij deze vernieuwde aanpak. Het plan is voorsnog te abstract geformuleerd waardoor geen concrete actiepunten opgesomd kunnen worden. Er wordt bijvoorbeeld aangekaart dat wanneer de aanpak loopt, de eerder ingestroomde statushouders ook kunnen deelnemen met deze nieuwe aanpak. Er wordt niet geoperationaliseerd wanneer een aanpak als 'lopend' wordt bestempeld. Daarnaast is het onduidelijk hoe de statushouders die in 2016 en 2017 zijn gehuisvest aan de klantmanagers worden gekoppeld en hoe statushouders die niet in beeld zijn bij Stichting WIJeindhoven alsnog in beeld worden gebracht.

Governance en synchronisatie

De governance tussen de klantmanager en generalist, is niet geconcretiseerd. Er wordt uiteengezet dat de klantmanager de generalist dient te informeren over ontwikkelingen rondom een statushouder. De generalist blijft echter verantwoordelijk voor de brede ondersteuning van statushouders en toeleiding naar onder andere scholing. Een klantmanager informeert statushouders over participatie en inburgeringstrajecten. De wijze waarop verantwoordelijkheden zijn opgedeeld, vergt een nauwe co-governance strategie. Als een statushouder zowel wenst te werken als te studeren, zou dit betekenen dat een statushouder zowel een klantmanager als generalist als contactpersonen heeft. De regie wordt dan opgedeeld tussen de klantmanager en generalist.

Daarnaast zijn de trajecten die worden aangeboden bij het Participatiebedrijf i.o. alleen doordeweeks en overdag. Studeren zou hierdoor niet mogelijk zijn als een statushouder volgens de klantmanager of generalist bij het Participatiebedrijf dient deel te nemen aan trajecten.

Om ervoor te zorgen dat op alle nodige leefgebieden wordt ingezet, is afstemming tussen de klantmanager en generalist van cruciaal belang. Als beide partijen met elkaar in interactie gaan, kan betekenisgeving worden gecreëerd waarbij samenvloeiende ontwikkelingen kunnen ontstaan. Dit kan vervolgens leiden tot synchronisatie (cf. (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015)). Er is echter niet beschreven hoe de samenwerking gaat plaatsvinden, welke wijze er onderling wordt afgestemd en wanneer een klantmanager in beeld komt.

Daarnaast is deze samenwerking een ondermijning van de visie WIJeindhoven en de aanpak die ontwikkeld is tussen gemeente Eindhoven en Stichting WIJeindhoven. Er zijn namelijk twee regisseurs die optreden waardoor niet in samenhang wordt ingezet op meerdere leefgebieden. Dit resulteert in een niet optimale en effectieve aanpak voor statushouders om sociaaleconomisch te kunnen integreren. Het vernieuwde plan is door Team Vluchtelingen opgesteld zonder governance met andere partijen. Zo is op eigen initiatief ervoor gekozen om buiten de WIJvisie de aanpak uit te voeren. Team Participatie zou naar eigen zeggen maar beperkt betrokken zijn geweest bij het vernieuwde plan. Het plan betreft echter arbeidsparticipatie en heeft daarom raakvlakken met Team Participatie. De interne governance kan daarom als niet optimaal worden beschouwd. De twee teams hebben beiden boundary judgments waardoor de kansen in de governance van de teams niet optimaal worden benut.

Daarnaast is Stichting WIJeindhoven ook niet betrokken geweest bij het opstellen van de vernieuwde aanpak. Dit is een opmerkelijke keuze geweest, omdat het plan besluiten over de rol van een generalist van Stichting WIJeindhoven neemt. Om de governance tussen de klantmanagers en generalisten in kaart te krijgen, zouden de partijen met elkaar samen moeten werken. Deze bevindingen illustreren dat zowel de intra- en interorganisationele processen niet op elkaar afgestemd zijn, waardoor de aanpak niet effectief kan opereren (Tushman & Scanlan, 1981).

Ketenomkering

Om te kunnen voldoen aan de vraag van statushouders, zou een klantmanager informeren over participatie en inburgeringstrajecten. Het is echter niet duidelijk hoe deze vraag kenbaar wordt gemaakt aan de klantmanager. Daarnaast is het van belang om in kaart te hebben welke taalaanbieders wat voor inburgeringstrajecten op welke tijden aanbieden, om te kunnen adviseren over inburgeringstrajecten die statushouders zouden moeten volgen. Dit is echter niet inzichtelijk voor de gemeente, omdat er nog geen onderzoek naar is gedaan. Dit dient eerst in kaart gebracht te worden alvorens in te spelen op informatievoorziening richting statushouders.

Hiernaast zullen er trainingen opgezet worden speciaal voor statushouders die bij het Participatiebedrijf i.o. aangeboden zullen worden. Op welke aspecten de trainingen zullen inspelen en op welke wijze de vraag wordt achterhaald, is ook niet duidelijk.

Het uitvoeringsplan is voorsnog te abstract om een gedegen analyse uiteen te kunnen zetten. Het plan dient geconcretiseerd te worden waarbij duidelijkheid verkregen dient te worden in alle speerpunten en actielijnen die geformuleerd zijn. Daarnaast is het van belang om beoogde resultaten en kosten te linken aan de actiepunten. Deze uitvoering zou van tijdelijke aard zijn; de vraag rijst vervolgens welke duur precies wordt gehanteerd en hoe ingezet gaat worden op structurele trajecten. Desalniettemin, is het een interessante ontwikkeling die plaatsvindt.

In de aanbevelingen is een poging gedaan om een aanpak in kaart te brengen die volgens de wetenschap en praktijk effectief, efficiënt en duurzaam zou zijn.

5 Conclusie en aanbevelingen

(1) Welke factoren veroorzaken afstand tot de arbeidsmarkt bij Syrische statushouders (2) welke overheidsinterventies en governance-strategieën helpen om de uitstroom van Syrische statushouders uit een uitkering en instroom naar scholing en (vrijwilligers-)werk te optimaliseren?

In dit hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen gegeven die voor alle gemeenten gelden. Aan het einde van dit hoofdstuk, worden de aanbevelingen geconcretiseerd op lokaal gebied; in dit geval de gemeente Eindhoven. Zoals eerder is aangekaart, is het bij ketenomkering van belang om eerst de vraag op te halen alvorens specifieke diensten worden geformuleerd. Daarom beginnen we in dit hoofdstuk met het uiteenzetten van de vraag en behoeften van de statushouders.

1. Welke factoren veroorzaken afstand tot de arbeidsmarkt bij Syrische statushouders?

1.1 Niet beheersen van de Nederlandse taal

De grootste factor die belemmerend werkt in het creëren van afstand tussen de statushouders en de arbeidsmarkt, is het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal. Statushouders kunnen bij DUO een lening van €10.000 aanvragen die voor inburgeringstrajecten te gebruiken is. Statushouders gebruiken dit bedrag zo optimaal mogelijk om zo snel de Nederlandse taal te leren. Het behalen van het inburgeringsexamen staat niet net zo hoog op de prioriteitenlijst als het leren van de Nederlandse taal. Statushouders weten daarnaast niet bij welke taalaanbieder het beste bij hem of haar past. Dit resulteert in het shoppen tussen verschillende taalaanbieders. Dit is niet alleen zonde van het geld, maar ook kostbaar qua tijd. De behoefte is sterk om de taallessen en inburgeringstrajecten in de avonden en of weekend te hebben. Momenteel is dit aanbod weinig tot niet aanwezig. Naast andere tijden wensen de statushouders intensievere lessen te ontvangen om de Nederlandse taal sneller te kunnen beheersen.

Zorg voor een aansluitende matching tussen statushouder en taalaanbieder

Om in te spelen op de vraag van statushouders en daadwerkelijk aan ketenomkering te doen, dienen diensten ontwikkeld en of aangepast te worden aan de behoefte van de statushouders. Een eerste aanbeveling is dan ook, om een op maat gericht plan van aanpak op te stellen samen met een statushouder waarin o.a. wordt geadviseerd welke taalaanbieder het beste bij hem of haar past. Dit krijgt vorm door naar opleidingsniveau, capaciteit en motivatie te kijken.

Daarnaast is het zeer van belang om met taalaanbieders in gesprek te gaan om ervoor te zorgen dat het aanbod wordt aangepast. Niet alleen dat in het weekend en avonden ook lessen worden aangeboden, maar dat de cursussen intensiever worden. Dit bevordert een parallelle aanpak doordat een statushouder doordeweeks andere activiteiten en trajecten kan volgen om op elke leefgebied waar nodig in te zetten.

Een laatste aanbeveling is het investeren in het zo snel mogelijk behalen van het inburgeringsexamen, zodat oplopende schulden beperkt kunnen worden. In het kader van schuldsignalering is dit een relevant aspect om op in te spelen. Dit kan vorm krijgen door taalaanbieders te belonen voor succes door bijvoorbeeld met resultaatgerichte subsidies te werken. In een vooraf afgesproken periode van tijd moeten de taalaanbieders ervoor kunnen zorgen dat statushouders slagen voor het inburgeringsexamen.

1.2 Onbekend zijn met de Nederlandse arbeidscultuur

Statushouders vinden het moeilijk om op eigen kracht aan een baan te komen. Dit komt doordat kennis over Nederlandse bedrijven en sollicitatieprocedures bij statushouders ontbreekt. Statushouders weten niet op welke manieren men een baan kan krijgen en hoe men zou moeten solliciteren. Ze wensen geholpen te worden met het begrijpen hoe ze zouden moeten opereren in de Nederlandse arbeidsmarkt om aan een betaalde baan te komen. Daarnaast wensen statushouders graag bemiddeld naar werk willen worden.

Informeel en bemiddel statushouders

Uit onderzoek is gebleken dat een tussenpersoon die bij werkgevers bekend is, eerder door werkgevers serieus wordt genomen dan een onbekend persoon. De tussenpersoon kan werkgevers over de drempel trekken door mogelijkheden aan te bieden die het aannemen van statushouders aantrekkelijk maken. Een voorbeeld om dit te bewerkstelligen, is door werkgevers op de hoogte te brengen over de mogelijkheid om kandidaten die uit de participatiewet komen een jaar lang de ABU collectieve arbeidsovereenkomst aan te bieden. Het salaris wat daarbij is gekoppeld, is vaak lager dan de cao van werkgevers waardoor deze kandidaten goedkopere werknemers zijn. De gemeente kan tijdens het bemiddelen tussen deze partijen, ook de kennis over de statushouder met diens cultuur overdragen aan werkgevers zodat eventuele vooroordelen weggenomen kunnen worden en de afstand tussen werkgevers en statushouders verkleind wordt (De Lange, Besselsen, Rahouti, & Rijken, 2017).

Daarnaast kan de kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt verkregen worden door trainingen aan te bieden door gemeenten speciaal gericht op het uitleggen van de Nederlandse arbeidscultuur en Nederlandse arbeidsmarkt

1.2.1 Onbekend zijn met statushouders

Uit onderzoek is gebleken dat een aantal werkgevers niet weten wat statushouders zijn. Deze onwetendheid resulteert onder andere in het onbekend zijn met wet- en regelgeving omtrent het in dienst nemen van statushouders. Werkgevers twijfelen of statushouders mogen werken, waardoor ze ervan af zien om een potentiële samenwerking te bewerkstelligen met statushouders. Werkgevers kunnen daarom een huiverige instelling hebben, omdat statushouders voor hen een onbekende groep zijn.

Informeel werkgevers

Om de economische integratie te voltooien, is het van belang om aanpassing aan beide partijen te verrichten. Werkgevers dienen geïnformeerd te worden over statushouders en de wet- en regelgeving omtrent het aannemen van deze groep. Het bereiken van werkgevers kan onder andere door het benutten van werkgeversnetwerkbijeenkomsten, de media inschakelen of door brieven naar bedrijven te sturen met informatieve inhoud. Daarnaast kunnen bij evenementen rondom statushouders ook werkgevers uitgenodigd worden. Een voorbeeld is het tekenen van de participatieverklaring. In een aantal gemeenten is het tekenen hiervan een feestelijke aangelegenheid met muziek en gebak. Als werkgevers hiervoor worden uitgenodigd, kunnen ze een eerste kennismaking met de doelgroep maken.

Daarnaast dienen bedrijven die statushouders in dienst hebben hier openlijk met andere bedrijven over te spreken. Dit kan bereikt worden door bewustwording bij bedrijven te creëren dat mond-tot-mond reclame ook geldt voor werknemers die in dienst zijn. Mond tot mond zou het marketinginstrument van de 21^{ste} eeuw zijn (Salesgids, 2017).

1.3 Diploma's en opleidingsniveau die niet aansluiten in de Nederlandse arbeidsmarkt

Statushouders waarvan het diploma lager is gewaardeerd in Nederland dan in herkomstland, wensen graag verder te studeren om alsnog hetzelfde niveau te behalen. Zij weten echter niet welke studie past bij hun referentiekader en wat aansluit op eerder gedane studies in land van herkomst. Het wordt als een gemis beschouwd dat ze geen begeleiding krijgen in wat mogelijk is qua studies in Nederland. Dit geldt ook voor statushouders die nog geen diploma hebben behaald maar door de oorlog in herkomstland de studie niet hebben kunnen afmaken.

Deze verwarring en onbegrip over het eventueel studeren in Nederland, zorgt ervoor dat statushouders niet gemotiveerd genoeg op zoek gaan naar een baan. Statushouders wensen namelijk eerst opties te verkennen in scholing voordat ze beslissingen nemen over wat voor baan ze zouden willen hebben. Als statushouders wensen te studeren, zijn de eisen lager en accepteert men een bijbaan al sneller dan als statushouders niet willen studeren en een fulltimebaan zouden willen hebben. Er wordt dan met een andere blik naar werkgevers en werkzaamheden gekeken.

Bied ondersteuning aan in studiekeuze

Om erachter te komen of het diploma dat behaald is in herkomstland überhaupt aan kan sluiten op de Nederlandse arbeidsmarkt, kan de gemeente stages bij werkgevers creëren om opgedane ervaringen in de praktijk te toetsen. Werkgevers kunnen op deze manier observeren wat statushouders in hun mars hebben. Daarnaast zouden statushouders intensief begeleid moeten worden in welke studie bij hen zou passen. Tijdens een gesprek met de statushouder om een plan van aanpak op te maken, dienen wensen over scholing naar boven gehaald te worden. Als blijkt dat een statushouder zou willen studeren maar niet weet wat de mogelijkheden hierin zijn, kan geschakeld worden met UAF. Gemeenten kunnen

convenanten tekenen met UAF om specifieke afspraken over het bemiddelen van statushouders naar studies en opleidingen te maken.

1.4 Onbekendheid rondom het zorgsysteem in Nederland

Statushouders zouden niet bekend zijn met de mogelijkheden op zorg in Nederland. Hierdoor kunnen statushouders niet op eigen kracht aanspraak maken op specifieke zorg die ze nodig hebben. Als zorgvragen niet behandeld worden, kan dit leiden tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Statushouders hebben bijvoorbeeld de behoefte aan psychologen die dezelfde cultuur hebben of kennis over de cultuur behelzen kenbaar gemaakt. Statushouders kunnen zich door de aanwezige cultuursloof niet begrepen en/of serieus genomen voelen. Daarnaast weten statushouders niet hoe het zorgsysteem in Nederland werkt. Hierdoor kunnen onnodige kosten worden gemaakt of kan een statushouder zorg missen die wel nodig is.

Verschaf informatie en bied passende zorg

De regiehouder dient bij het opmaken van een plan van aanpak in te spelen op eventuele zorgvragen. Als het antwoord niet direct duidelijk is, dient de regiehouder daar achteraan te gaan om alsnog een antwoord op de vraag te kunnen bieden. Om ervoor te zorgen dat geen financiële missers gemaakt worden door statushouders of dat statushouders geen zorg mislopen, kan Vluchtelingenwerk optreden als informatieverstrekker. Vluchtelingenwerk sluit samen met de statushouder een contract af met een zorgverzekeraar. Op dat moment kan Vluchtelingenwerk inspelen op de voorwaarden die erbij horen en statushouders van informatie voorzien over hoe aanspraak gedaan kan worden op verschillende soorten zorg. Er kan onder andere uitgelegd worden dat men in Nederland eerder naar een huisarts gaat dan naar een ziekenhuis bij zorgvragen.

Om verder in te spelen op de behoeften van statushouders, zouden Arabische psychologen in dienst genomen moeten worden bij professionals om aan de vraag van deze statushouders te kunnen voldoen. Om dit voor elkaar te krijgen, kan de gemeente bij specialisten het aannemen van deze psychologen promoten door het belang kenbaar te maken. Het algemeen belang bij deze specialisten, is het bieden van effectieve ondersteuning aan statushouders zodat statushouders zich zowel fysiek als mentaal gezonder voelen. Het aanbieden van specialisten die dit resultaat kunnen bereiken, zal vervolgens leiden tot effectievere resultaten van de specialisten. Dit is niet alleen in het belang van gemeenten, maar ook van de specialisten.

1.5 Het ontbreken van een functioneel netwerk

Als statushouders naar Nederland komen, hebben ze veelal een zeer beperkt tot geen netwerk. De stad waar ze in gehuisvest worden, is voornamelijk een onbekende plek. Het niet weten wat de mogelijkheden zijn voor participatie of het bijwonen van activiteiten in de stad, kan resulteren tot eenzaamheid. Daarnaast kan het lange tijd niets doen leiden tot grootste effecten op de gezondheid van vluchtelingen (Pharos, 2016). Deze gevolgen hebben een negatieve invloed op de (arbeids-)participatie van statushouders in de stad en daarmee tevens in de samenleving.

Link een buddy aan een statushouder

Een buddy kan op informele wijze een statushouder informeren over activiteiten die in de stad mogelijk zijn, het netwerk vergroten en kennis laten maken met de Nederlandse (arbeids-)cultuur. Dit zou bij statushouders kunnen leiden tot het minder ervaren van eenzaamheid. Hierdoor zou de participatie van statushouders bevorderd kunnen worden.

2. Welke overheidsinterventies en governance-strategieën helpen om de uitstroom van Syrische statushouders uit een uitkering en instroom naar scholing en/of werk te optimaliseren?

Zoals eerder is aangekaart, blijkt de Amsterdamse aanpak het effectiefst te zijn. In lijn hiermee zijn de aanbevelingen onder andere op de Amsterdamse aanpak gebaseerd. Verder zijn de aanbevelingen gebaseerd op resultaten van de empirie.

2.1 Overheidsinterventies

De interventies die als effectief worden bestempeld, opereren op parallelle basis. Alle leefgebieden die bij een statushouder om ondersteuning vragen, dienen tegelijkertijd aangepakt te worden. Deze manier blijkt zowel effectief als efficiënt te zijn. Hierbij wordt een combinatie gebruikt van de settle-first en work-first benadering. De overheidsinterventies op taal, zorg, maatschappelijke ondersteuning (lees: waaronder financiën) en arbeidsbemiddeling, zijn de belangrijkste overheidsinterventies die de afstand tussen statushouders en de arbeidsmarkt kunnen verkleinen.

Zorg voor op maat gerichte aanpakken

Om erachter te komen welke leefgebieden aangepakt dienen te worden, is het van belang om maatwerk voor de statushouders te verrichten. Op individuele basis dient een street-level bureaucrat een op maat gericht plan van aanpak op te maken zodat de interventies daadwerkelijk passend zijn voor de desbetreffende statushouder. Deze manier van werken, hanteert de citizen-agent benadering. Om dit voor elkaar te krijgen, dienen de street-level bureaucrats expertise en kennis te bevatten over de doelgroep. Daarnaast is het van belang dat de street-level bureaucrats signalen kunnen ontvangen die ze vervolgens naar het plan dienen te vertalen. De street-level bureaucrats dienen hierop getraind te worden middels workshops die door professionals worden gegeven.

2.2 Effectieve governance-strategieën

Om alle leefgebieden tegelijkertijd aan te pakken, is co-governance van cruciaal belang. Verschillende partijen dienen samen te werken om aan de vraag van statushouders te kunnen voldoen. Om ervoor te zorgen dat de partijen daadwerkelijk tegelijkertijd en in overeenstemming met elkaar tewerk gaan, is het van belang dat competente boundary spanners op de grenzen van de organisaties opereren. De boundary spanners kunnen namelijk betekenisgeving creëren waardoor de handelingen die worden uitgevoerd tot samenvloeiende ontwikkelingen kunnen resulteren. De handelingen leiden vervolgens tot versterkende acties. Deze synchronisatie (cf. (Verkerk, Teisman, & Van Buuren, 2015) leidt tot de meest effectieve aanpak voor statushouders.

Zorg voor competente opererende boundary spanners

Boundary spanners dienen betrokken partijen met elkaar te verbinden. Om te weten hoe ze dit het beste kunnen bereiken, dienen boundary spanners trainingen te volgen om kennis en expertise over deze boundary spanning vaardigheden te vergroten. Daarnaast wordt hiermee ook ingespeeld op de bewustwording van boundary spanners over hun rol als verbindingspersonen. Deze boundary spanners dienen vervolgens in te spelen op zowel intra- als interorganisatorische processen en samenwerkingsverbanden. Trainingen dienen gegeven te worden door professionals die hierin gespecialiseerd zijn.

2.2.1 Open co-governance realiseren

In het geval van ketenomkering, is open co-governance zeer van belang waarbij een samenwerkingsverband bestaat uit zowel publieke als niet-publieke partijen. Het doel is namelijk dat wederzijdse leerprocessen ontstaan waarbij het algemeen belang nagejaagd kan worden. De partijen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk doordat de verkregen informatie de resultaten kan beïnvloeden (Arnouts, 2010). Om ervoor te zorgen dat de vraag bij statushouders wordt opgehaald, dienen middels open co-governance structuren de vraag en behoeftes in kaart gebracht te worden alvorens erop wordt ingespeeld door beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Creëer een platform

Om ervoor te zorgen dat wederzijdse leerprocessen plaats kunnen vinden, dient een platform opgezet te worden waar verschillende publieke als niet-publieke partijen regelmatig bij elkaar kunnen komen. Gemeenten kunnen dit zelf organiseren of kunnen het uitbesteden. Het doel is uiteindelijk ervoor zorgen dat de partijen opereren in netwerken door het sluiten van partnerschappen met actoren die nieuwe ervaringen, ideeën en bronnen naar voren kunnen brengen (Torfing, 2016).

3. Op welke wijze kunnen succesvolle interventies in Eindhoven geïmplementeerd worden?

Om de aanbevelingen te concretiseren op lokaal niveau, wordt de Eindhovense aanpak onder de loep genomen. Onderstaand wordt uiteengezet hoe idealiter de Eindhovense aanpak eruit zou moeten zien om een effectief resultaat te verkrijgen. Deze aanpak is geïnspireerd op de Amsterdamse aanpak, de vraag en behoeften van statushouders, de perspectieven van werkgevers en de opgedane ervaringen van andere gemeenten.

Eindhovense aanpak

Nadat een statushouder is gehuisvest, dient na twee weken een gesprek plaats te vinden tussen de statushouder en een generalist, die gespecialiseerd is in statushouders (generalist-statushouders). Deze regiehouder maakt uit van Team Statushouders. Dit is een team dat bestaat uit T-shaped professionals met als specialisatie statushouders. Deze generalisten-statushouders zijn onderdeel van de tien wijkteams van Stichting WIJ Eindhoven. Elk team van Stichting WIJ Eindhoven heeft dus minimaal één generalist-statushouders die zich specifiek bezighoudt met maximaal vijftig statushouders. Het aantal van deze generalist-statushouders in de wijkteams, ligt dus aan het aantal statushouders dat in een bepaalde wijk gehuisvest is. Nieuw gehuisveste statushouders krijgen direct met deze aanpak te maken, terwijl statushouders die al langer in de gemeente worden, met terugwerkende kracht benaderd dienen te worden.

Screening en planning

Deze generalist-statushouder dient tijdens het gesprek een assessment te houden om de situatie van de statushouder zoveel mogelijk in beeld te krijgen. De vraag en behoeften van de statushouder wordt hierbij tevens opgehaald. Naar verwachting spreekt de statushouder niet voldoende Nederlands om het gesprek te kunnen voeren. Het is daarom van belang om een tolk erbij te hebben die de taal van de statushouder spreekt, tenzij de generalist-statushouder de taal van de statushouder beheerst.

In de screening dient naar voren te komen wat de fysieke en mentale gesteldheid van de statushouder is, welke achtergrond de statushouder heeft, welke opleidingsniveau en/of diploma's de statushouder heeft behaald, welke ervaringen hij of zij heeft opgedaan, hoe gemotiveerd hij of zij is, welk taalniveau wordt beheerst, et cetera. Op elk leefgebied dient een uitvoerige test uitgevoerd te worden. Wanneer een generalist-statushouders vastloopt, kan deze de expertiseschil raadplegen. Aan de hand van deze screening, dient samen met de statushouder een op maat gerichte plan van aanpak opgemaakt te worden. Hier wordt gefocust op de weg naar werk en/of scholing. Het is zeer van belang om in dit gesprek al de verwachtingen te managen over het toekomstbeeld van de statushouder. De generalist-statushouder weet door expertise en kennis wat realistisch is in Nederland en dient daar direct op in te spelen.

Daarnaast dient de generalist-statushouder op basis van de verworven informatie de statushouder aan een taalaanbieder te koppelen die het best bij het profiel van de statushouder aansluit. Hiermee wordt ingespeeld op het inburgeringstraject. Het shoppen tussen taalaanbieders wordt hiermee voorkomen waardoor tijd en geld wordt bespaard.

Bij het opmaken van het plan van aanpak, dat zowel korte- als lange-termijndoelen plannen behelst, wordt de statushouder geïnformeerd over de verschillende sporen en trajecten bij welke partners er gelopen gaan worden. Om de sociale basis te versterken, is het benodigd dat een statushouder een netwerk heeft zodat een beroep kan worden gedaan op 'samenkracht'. Na huisvesting heeft een statushouder een beperkt netwerk. Om hierop in te spelen, dient een buddy gekoppeld te worden aan een statushouder. De buddy kan, zoals eerder is aangekaart, ervoor zorgen dat een statushouder aan allerlei activiteiten deelneemt, zodat sociale cohesie bereikt kan worden.

Als op basis van het plan van aanpak behoefte is aan specialistische ondersteuning, wordt daarop ingespeeld door de ondersteuning via de specialistische partners in te zetten. Voorbeelden zijn het inzetten van zorg voor eventuele traumatische ervaringen of schakelen met UAF om in te spelen op eventuele studiekeuzes en opleidingen.

Governance

Stichting Ik Wil

Om geen versnipperde buddy-projecten te creëren, kan een samenwerkingsverband opgezet worden met maatschappelijke partners, zoals Stichting Ik Wil. Het buddy-project wordt op deze manier door de stad geregeld. Daarnaast heeft Stichting Ik Wil een groot netwerk en organiseert het verschillende activiteiten. Om het buddy-project in stand te houden, dient co-governance te bestaan tussen de gemeente en de organisatie die het gaat uitvoeren. Doordat het buddy-project vooral op informele basis wordt uitgevoerd, is gesloten co-governance met sturing vanuit de gemeente niet nodig. De voorkeur gaat daarom uit naar open co-governance.

Vluchtelingenwerk

Daarnaast dient de gemeente ook met Vluchtelingenwerk samen te werken. De wachttijd van twee weken voordat een generalist-statushouder met een statushouder wordt gekoppeld, is vrijgemaakt zodat een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk alle praktische zaken rondom de huisvesting kan regelen. De opdracht dient aan Vluchtelingenwerk gegeven te worden om bij het afsluiten van contracten met leveranciers en aanbieders, de algemene voorwaarden met de statushouder door te nemen. Dit voorkomt eventuele misstappen die resulteren in financiële tekorten. Zodra de basisbenodigdheden

geregeld zijn, heeft een statushouder meer rust en stabiliteit, waardoor het gesprek met de generalist-statushouders kan gaan over de loopbaan van de statushouder.

De samenwerking met Vluchtelingenwerk dient in gesloten co-governance te geschieden. Een duidelijke opdracht dient aan Vluchtelingenwerk opgedragen te worden waarbij regelmatig om resultaten gevraagd moet worden om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning tot een hoger niveau te brengen.

04werkt

Als de generalist-statushouder van mening is dat de statushouder geschikt is voor de arbeidsmarkt, dient direct geschakeld te worden met 04Werkt. 04werkt dient Jobhunters in dienst te hebben die alleen statushouders in de caseload hebben zodat specifieke bemiddeling plaats gevonden kan worden. Statushouders zijn namelijk een groep die een andere manier van werkwerving nodig hebben, onder andere doordat de Nederlandse taal in eerste instantie vaak niet wordt beheerst. Werkgevers dienen op een andere wijze benaderd te worden. Deze Jobhunters dienen te bemiddelen tussen werkgever en statushouder zodat de afstand verkleind wordt en de twee partijen elkaar kunnen begrijpen. Dit is zeer van belang voor effectieve economische integratie. Jobhunters kunnen dit ook bereiken in grote groepsverbanden, bijvoorbeeld in werkgeversnetwerkbijeenkomsten. Hierbij kunnen de Jobhunters optreden als boundary spanners om betekenisgeving te creëren door informatie te delen.

Participatiebedrijf i.o.

Als een statushouder niet direct tot werk bemiddeld kan worden, kan specialistische ondersteuning ingeschakeld worden bij het Participatiebedrijf i.o. Bij het Participatiebedrijf i.o. dienen trajecten aangeboden te worden die speciaal op statushouders zijn gericht. Trajecten zoals het maken van een cv, hoe men zou moeten solliciteren, hoe de Nederlandse arbeidsmarkt in elkaar zit, et cetera.

Daarnaast dient ook een participatieverklaringstraject bij het Participatiebedrijf i.o. te worden gegeven. Bij dit traject wordt er naast de Nederlandse normen en waarden, ingespeeld op financiën, waaronder de noodzaak om zo snel mogelijk te slagen voor het inburgeringsexamen.

Statushouders dienen binnen een jaar na huisvesting de verklaring te tekenen. Om als gemeente zijnde de regie hierop te kunnen nemen, is het praktischer als de lijnen kort zijn. Daarnaast speelt het zo spoedig mogelijk behalen van het inburgeringsexamen een rol in het traject. Als Vluchtelingenwerk het traject zouden aanbieden, is er sprake van belangenverstremming. Vluchtelingenwerk profiteert namelijk van de langere inburgeringstrajecten. Het tekenen van de participatieverklaring gebeurt bij de gemeente, waardoor het ook logisch zou zijn dat de gemeente het aan zou bieden.

Taalaanbieder

Zoals eerder vermeld, zorgt de generalist-statushouders ervoor dat een statushouder zich bij een taalaanbieder meldt waar inburgeringstrajecten worden aangeboden op zijn of haar niveau. Er dient gesloten co-governance tussen gemeente Eindhoven en de taalaanbieder te zijn, zodat eisen gesteld kunnen worden. De taalaanbieder dient namelijk, naast de inburgeringstrajecten, ervoor te zorgen dat zo snel mogelijk en zo optimaal mogelijk de Nederlandse taal wordt overgebracht aan de statushouder. Daarnaast moeten ook intensieve 'boost' programma's aangeboden worden zodat in een kort tijdsbestek de basis van de Nederlandse taal wordt overgebracht. Dit zorgt ervoor dat statushouders eerder de participatie kunnen benutten en trainingen ook sneller kunnen begrijpen. De gemeente Eindhoven dient deze onderhandelingen en afspraken vast te leggen met de taalaanbieder. Stichting

WIJeindhoven kan deze dienst vervolgens inkopen via de gemeente, zoals dat ook met andere diensten gedaan wordt.

Momenteel is de deadline drie jaar om te slagen voor het inburgeringsexamen. Doordat de deadline voor het gevoel van de statushouders ver in de toekomst ligt, wordt niet direct vanaf het begin hierop geïnvesteerd. Het is echter van belang om direct en intensief te beginnen met de inburgeringstrajecten, zodat eerder optimaal in de samenleving geparticipeerd kan worden en zodat er zo min mogelijk schulden worden opgebouwd. De lening bij DUO stopt pas zodra de statushouders het volledige bedrag hebben geleend of wanneer het inburgeringsexamen is gehaald. Dat statushouders direct hoge schulden maken, is een ongewenste zaak.

De samenwerking dient in gesloten co-governance te geschieden, zodat de gemeente de vinger in de pap kan houden over de resultaten van de inburgering. De ingekochte diensten worden op deze wijze bewaakt, waardoor de grenzen van de governance vooraf duidelijk worden gemaakt door de gemeente.

Generalist-statushouders & Synchronisatie

De generalist-statushouders is de regisseur die ervoor dient te zorgen dat alle leefgebieden waar nodig parallel worden aangepakt. In de vernieuwde aanpak is zowel de klantmanager als de generalist verantwoordelijk voor de statushouders. Twee kapiteins op een schip werkt zelden in de praktijk. Om deze reden is in deze aanbeveling alleen de generalist-statushouder verantwoordelijk voor de statushouders.

Om de regie te kunnen houden, dienen de betrokken partijen synchroon te opereren. De generalist-statushouders dient op te treden als een competente boundary spanner (cf. (Williams, 2002) op de grenzen van de organisaties. Dit is noodzakelijk om de ontwikkelingen omtrent statushouders in de gaten te kunnen houden en waar nodig in te kunnen spelen. Signalen dienen opgevangen en vertaald te worden naar de eigen organisatie om het plan van aanpak eventueel bij te kunnen stellen. De verschillende partijen dienen nader tot elkaar te worden gebracht. Om dit te kunnen realiseren, is betekenisgeving nodig. Dit kan behaald worden door met elkaar te interacteren.

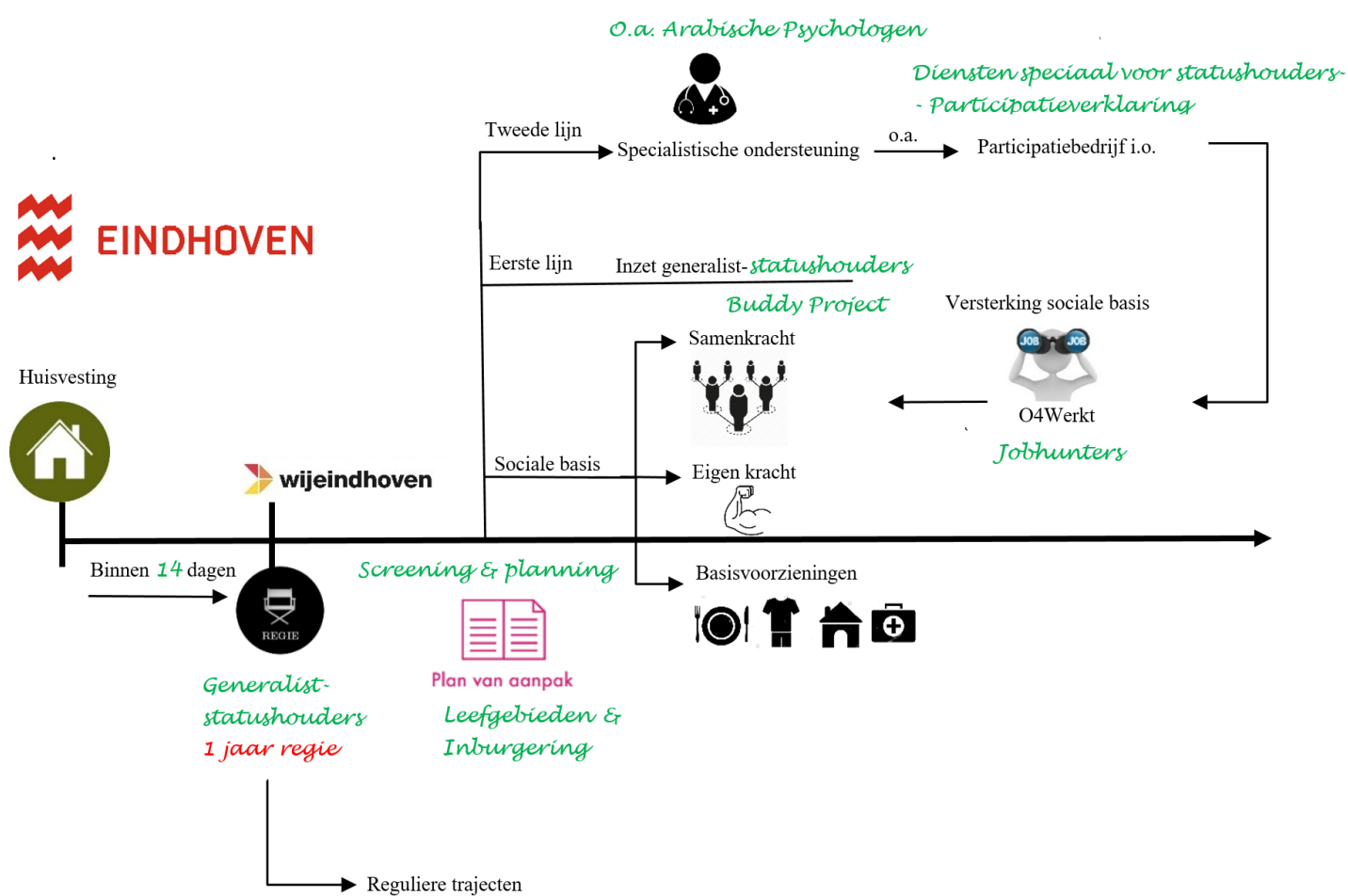
Het is van belang om de lijnen tussen betrokken partijen kort te houden, daarom dienen in verschillende wijken plekken vrijgemaakt te worden waar op wekelijkse basis alle betrokken partijen samen kunnen komen. Op deze wijze wordt de leefwereld van de inwoner centraal gesteld, wat overeenkomt met de WIJvisie. De betrokken partijen zijn de generalist-statushouders, de Specialisten Participatie, O4Werkt, Vluchtelingenwerk en inkomensconsulenten. De inkomensconsulenten zijn verantwoordelijk voor de uitkering van statushouders en dienen daarom op de hoogte te zijn van eventuele wijzigingen in de situatie van de statushouders. Op deze manier kan er waar nodig direct geschakeld worden met elkaar en kunnen de intra- en interorganisationele processen op elkaar afgestemd worden (cf. (Tushman & Scanlan, 1981).

Overdracht

Na een jaar van intensieve ondersteuning en begeleiding, draagt de generalist-statushouders de statushouders die niet zijn uitgestroomd naar werk en/of studie, over aan de generalisten die in de reguliere trajecten opereren. Na deze periode van 1 jaar, wordt namelijk verwacht dat de achterstand van de statushouders is ingelopen en zij dan gelijk staan aan de andere uitkeringsgerechtigden. De generalist-statushouders dient om deze reden tijdens de periode informatie te delen aan het team waar hij of zij bij hoort zodat bij de overdracht de kennis en expertise van de andere generalisten tot een hoger niveau is getild.

Er is specifiek ervoor gekozen om tijdelijk alleen de generalist-statushouders in te zetten die statushouders begeleiden, omdat een hoge instroom van statushouders aanwezig is en omdat expertise en kennis wordt gemist. Tijdens het begeleiden van statushouders stijgt de ervaring en kennis van de generalist-statushouders en wordt deze kennis in het team bij de rest van de generalisten verspreid. Op deze wijze kunnen generalisten op een later moment ook statushouders ondersteunen en begeleiden, omdat de expertise en kennis over de doelgroep is gestegen en hierdoor de generalisten capabel worden om statushouders te ondersteunen. De generalisten-statushouders dient echter te blijven opereren, zodat deze als 'vraagbaak' kunnen dienen voor generalisten die hulp nodig hebben.

In onderstaand schema staan de aanbevelingen verwerkt in de Eindhovense aanpak.



6 Reflectie en discussie

In dit onderzoek heb ik een poging gedaan om bij te dragen aan de theorie over governance-structuren, boundary spanners, street-level bureaucrats, ketenomkering en parallelisatie. Daarnaast heb ik een aanvulling mogen doen over de beleidstheorie van overheidsinterventies. Om dit voor elkaar te krijgen, zijn drie onderzoeksobjecten onderzocht; gemeenten, werkgevers en statushouders.

6.1 Afbakening

Dit onderzoek wenst een breed aantal perspectieven in kaart te brengen waardoor weloverwogen besloten is dat een allesomvattende diepe onderzoeksstrategie per onderzoeksobject niet van belang en praktisch mogelijk is. Een voorbeeld is naast het in kaart brengen hoe werkgevers over statushouders denken en of ze de wet- en regelgeving omtrent statushouders kennen, de referentiekaders van de werkgevers in kaart brengen om mogelijke uitspraken te kunnen doen over bepaalde profielen van werkgevers.

6.2 Methoden en technieken

Zoals te lezen valt in hoofdstuk 3, zijn dertig interviews gehouden met ongeveer tien respondenten per onderzoeksgebied. Het aantal respondenten kan niet als representatief bestempeld worden, omdat het relatief gezien een klein percentage is van het totale onderzoeksobject. Desalniettemin geeft de opgehaalde informatie voldoende gewicht om een gedegen analyse te schrijven, omdat diepgaande interviews zijn gehouden. Daarnaast is door middel van triangulatie, naast de interviews ook (beleids-) documenten en wetenschappelijke bronnen, de betrouwbaarheid van de analyse versterkt.

6.2.1 Stichting WIJ Eindhoven

Door de hoeveelheid interviews is de afweging gemaakt om generalisten niet te interviewen. In plaats van de generalisten, is Teamleider Arbeidsparticipatie van Stichting WIJ Eindhoven geïnterviewd. Vooraf was geïnventariseerd dat de teamleider namens de generalisten zou kunnen spreken, bij de analyse is echter naar voren gekomen dat de Teamleider niet als representatief bestempeld kon worden. Hierdoor ontbreekt de visie van generalisten op de gemeente en statushouders in de analyse.

6.2.2 Werkgevers

Het interviewen van werkgevers bleek lastiger dan verwacht. Vooral werkgevers die geen statushouders in dienst hebben, waren huiverig voor het houden van een interview. Wat in deze situatie beter had gekund, is de gemeente Eindhoven vragen of ze naar werkgevers wilde e-mailen met een aankondiging dat ik zou bellen en/of mailen voor een interview. Gemeente Eindhoven zit in een werkgeversnetwerk, waardoor dit bereikt had kunnen worden. Er is namelijk relatief gezien veel tijd kwijtgeraakt om op individueel niveau werkgevers te benaderen die geen statushouders in dienst hebben.

6.2.3 Gemeenten

De aanpakken van gemeenten Amsterdam, Breda, Drechtsteden, Tilburg en Eindhoven zijn onder de loep genomen en in kaart gebracht. Er is echter alleen bij gemeente Eindhoven en gedeeltelijk bij gemeente Amsterdam naast het beleid de praktijk geanalyseerd. Gemeente Amsterdam heeft resultaten kunnen aanleveren van het beleid waardoor enigszins iets te zeggen valt over het resultaat van het beleid in de praktijk. Bij gemeente Eindhoven zijn statushouders, werkgevers en verschillende teams geïnterviewd om de praktijk in kaart te krijgen. Hierdoor is de validiteit van de aanpak van gemeente Eindhoven het grootst, erna volgt gemeente Amsterdam. Er wordt namelijk gemeten wat er

beoogd was om te meten (cf. Klijn, 2017) (Babbie, 2013), namelijk de effectiviteit van het beleid rondom statushouders. De betrouwbaarheid van de analyse van de aanpakken van de gemeenten, is vergroot door naast de interviews ook beleidsdocumenten van de aanpakken te analyseren en verwerken. Hierdoor zal bij herhaling van de meting, als het goed is, dezelfde waardebeoordeling opleveren.

6.3 Theoretisch kader

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant; er is namelijk in kaart gebracht hoe een effectief infrastructuur eruit zou moeten zien om statushouders effectief te laten integreren zodat sneller en eerder aansluiting gevonden kan worden op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Daarnaast is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant, omdat aan meerdere theorieën een bijdrage is geleverd.

6.3.1 Ketenomkering

Een eerste bijdrage is geleverd aan de theorie over ketenomkering. Er is met dit onderzoek bewijs geleverd dat beleid wat niet is gebaseerd op ketenomkering, in de praktijk geen effectieve resultaten oplevert. Het is daardoor voor gemeenten van belang om aan ketenomkering te doen alvorens beleid wordt opgezet en uitgevoerd. Het keten dient dus onderaan te beginnen, in dit geval bij statushouders. Er zou vervolgens de ervaringen, vragen en behoeftes opgevraagd moeten worden bij een representatieve groep zodat beleid en daarmee diensten worden geformuleerd en aangeboden.

6.3.2 Governance

Daarnaast draagt het onderzoek bij aan theorieën over governance. Door de praktijk komt naar voren dat op sommige aspecten en onderwerpen een regierol vanuit de overheid noodzakelijk is voor het behalen van resultaten. Een voorbeeld waaruit blijkt dat de regierol zou moeten verschuiven naar gemeenten, is de regierol van statushouders en taalaanbieders op inburgeringstrajecten. De resultaten blijven momenteel op zich wachten, terwijl als de overheid strikte kaders opzet en toezicht hierop houdt, de resultaten verhoogd kunnen worden. Op deze wijze is een bijdrage geleverd aan de gesloten co-governance theorie, deze is namelijk op deze aspecten noodzakelijk. Hiërarchische governance is hierbij niet altijd mogelijk, omdat een aantal partijen waarmee samengewerkt dient te worden zelforganiserende onafhankelijk opererende organen zijn.

6.3.3 Interventies

Ten slotte zijn de beleids- en uitvoeringsprocessen van vijf gemeenten in kaart gebracht. Hierdoor is naar voren gekomen dat processen per gemeente afwijken. Het is interessant om te zien waar elke gemeente de prioriteit en focus op legt. Beleidsprocessen omtrent een onderwerp hoeven niet hetzelfde te zijn. In de praktijk blijkt dat bij beleidsprocessen open co-governance-structuur van cruciaal belang is om wederzijdse leerprocessen te bewerkstelligen. Een beleidsproces van een gemeente waarbij de resultaten als goed worden bestempeld, kunnen middels de open co-governance gedeeld worden met andere gemeenten waardoor het beleidsproces aangepast kan worden om succesvolle interventies ook over te nemen en toe te passen. Uiteindelijk willen alle gemeenten de beste resultaten verkrijgen, door het opzetten van een platform waar open co-governance plaats vindt, kan dit eerder gerealiseerd worden. Gemeenten dienen dus van elkaars effectieve beleid met diens resultaten te leren en vervolgens toe te passen in de eigen gemeente.

6.3.4 Van inleiding tot conclusie

In de inleiding is aangekaart dat zonder extra inspanningen vanuit de overheid, de kans groot is dat statushouders aansluiting op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt missen waardoor kansen om positief bij te dragen aan nationale economieën niet optimaal worden benut. In het onderzoek is vervolgens in kaart gebracht op welke leefgebieden inspanningen verricht moeten worden vanuit oogpunt van de statushouders en werkgevers. Werkgevers en statushouders dienen namelijk zichzelf allebei aan te passen voor economische integratie. In lijn hiermee is in de conclusie aanbevelingen gedaan over op welke wijze de inspanningen op de leefgebieden geleverd zouden moeten worden. Dit heeft geresulteerd in het bijdragen aan de gebruikte theorieën in het stuk. Op deze wijze is de cirkel rondgemaakt.

6.4 Additionele onderzoeken

Dit onderzoek diende afgebakend te worden, om deze reden zijn een aantal aspecten weloverwogen buiten beschouwing gelaten, die overigens in een vervolgonderzoek opgepakt kunnen worden.

6.4.1 Meerdere brillen

Een eerste aspect is het hanteren van een enkele theorie als bril. In dit onderzoek is de complexiteitstheorie als bril gehanteerd. De bevindingen en analyse zijn op deze theorie gebaseerd. Het is een brede theorie die veelomvattend is, maar de mogelijkheid bestaat dat als een andere theorie gebruikt was voor dit onderzoek, de bevindingen en analyse er misschien wel anders uit had gezien. Doordat dit onderzoek echter groot van aard is, was het praktisch onmogelijk om een tweede bril te hanteren en te vergelijken of de analyse er hetzelfde eruit had gezien. Om erachter te komen of dezelfde resultaten verworven zouden worden, is een vervolgonderzoek aan te raden.

6.4.2 Beleidsimplementatie

Een tweede aspect dat niet in dit onderzoek is meegenomen, betreft theorie over beleidsimplementatie. Er is minder kennis over de vraag van statushouders en het perspectief vanuit werkgevers over statushouders waardoor daar de focus op is gelegd in dit onderzoek. Een additioneel onderzoek kan verricht worden om middels beleidstheorieën te onderzoeken op welke wijze beleid effectief geïmplementeerd kan worden binnen een organisatie.

6.4.3 Transparantie

Een derde aspect waar minder de focus op is gelegd, is het verstrekken van resultaten door gemeenten. De Wet Openbaarheid van Bestuur zou in een vervolgonderzoek getoetst kunnen worden bij verschillende gemeenten. Het is bekend dat het onderwerp rondom statushouders in de stad een politiek gevoelig onderwerp is, dit zou echter niet moeten resulteren in het niet willen delen van resultaten. Tijdens het onderzoek ben ik hier tegenaan gelopen waardoor de analyse niet volledig afgemaakt kon worden, daar de resultaten van de aanpakken niet gedeeld mochten worden.

6.4.4 Schaal

In dit onderzoek zijn tien statushouders geïnterviewd, een idee is om in een vervolgonderzoek alleen de vraag van statushouders op te vragen door in te zetten op een grootschalig onderzoek. De gegevens zouden dan als representatief beschouwd kunnen worden. Momenteel is de vraag, behoefte en ervaring opgevraagd van een klein percentage statushouders. Het detailniveau van hun antwoorden heeft echter tot waardevolle inzichten geleid, waardoor een gedegen analyse uitgevoerd kon worden.

6.4.5 Interne governance

Er is geen specifieke theorie gebruikt om de interne governance processen te beschrijven. Voor een volgend onderzoek is het in idee om een combinatie van de governance tussen en binnen organisaties te onderzoeken. Hierbij zou ook een focus gelegd moeten worden op boundary spanners die binnen de organisaties opereren op de randen van verschillende interne teams. Tijdens het onderzoek bleek namelijk dat de interne governance van cruciaal belang is voor beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Twee teams in de gemeente Eindhoven zouden boundary judgments hebben waardoor de kansen tussen de teams niet optimaal worden benut.

6.4.6 Stichting WIJindhoven

Daarnaast is de werking van Stichting WIJindhoven tijdens het onderzoek opgevallen. Naar voren is gekomen dat de uitvoering omtrent de Participatiewet niet optimaal wordt uitgevoerd. Een vervolgonderzoek zou hier verder op in kunnen gaan door aanbevelingen te geven in hoe de reguliere trajecten versterkt kunnen worden.

6.5 Persoonlijke reflectie

Er zijn zaken zowel goed als minder goed verlopen tijdens het onderzoeken, wat te wijten is aan mijn persoonlijke karaktereigenschappen. De afbakening van het onderzoek had bijvoorbeeld kleiner gekund. Ik denk als persoon groot doordat ik alvast alle scenario's in mijn hoofd bedenk en met een paar stappen voorloop op situaties. Daardoor was het afbakenen van dit onderzoek alsnog niet afgebakend genoeg. Ik wilde graag de situatie zo compleet mogelijk beschrijven, waardoor aan het 'afgebakende' onderzoek zijsporen werden toegevoegd. Dit heeft geresulteerd in het vergroten van het reikwijdte van onderzoek. Het is aan de ene kant een mooie analyse geworden waar meerdere visies van verschillende onderzoeksobjecten zijn belicht, maar aan de andere kant hadden meerdere onderzoeken de verschillende onderzoeksobjecten dieper kunnen bestuderen.

Daarnaast ben ik zeer zelfstandig en onafhankelijk ingesteld, waardoor ik niet snel om hulp vraag terwijl dat procedures had kunnen bespoedigen. Ik had bijvoorbeeld het netwerk van de gemeente kunnen gebruiken om aan werkgevers te komen.

Wat goed is verlopen, is het plannen van de interviews met de drie te onderzoeken partijen. Ik heb een zeer strakke planning gemaakt waardoor het me is gelukt om in 20 werkdagen alle 31 interviews te hebben gehouden. Ik ben op tijd begonnen met het benaderen van de respondenten waardoor dit mogelijk is gemaakt.

Los van de inhoud, heb ik geleerd hoe het is om te werken in de gemeente Eindhoven. Ik had vooraf een ander beeld van de gemeente, namelijk dat beslissingen langzaam worden genomen omdat het een publieke organisatie is en dat deze arbeidscultuur daarbij hoort. In de praktijk heb ik mogen aanschouwen dat cruciale spelers het verschil kunnen maken op hoe snel of hoe langzaam beleid uitgevoerd kan worden. Als non-adaptieve schakels op belangrijke plekken in een keten functioneren, kan het beleid en daarmee de resultaten sterk achterlopen. Dit heeft niet zozeer met de organisatie te maken, maar met de opererende personen in de organisatie.

7 Bibliografie

- 04Werkt. (2017, 06 09). *Servicepunt voor werkgevers*. Opgehaald van e52: <https://e52.nl/servicepunt-voor-werkgevers-04werkt-van-start/>
- Amsterdam. (2017). *Amsterdamse aanpak statushouders. Versneld naar werk, opleiding of participatie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Amsterdam. (2017, 06 16). *Immigratie Vluchtelingen*. Opgehaald van Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/immigratie/vluchtelingen/>
- Arnouts, R. (2010). *Regional nature governance in the Netherlands. Four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant*. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Arnouts, R., Kamphorst, D., Arts, B., & Van Tatenhoven, J. (2012). Innovatieve governance voor het groene domein. Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen. *Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu*, Werkdocument 306.
- Arns, M. (2010, 4 4). *Integratie*. Opgehaald van Ensie: <https://www.ensie.nl/redactie-ensie/integratie>
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth Cengage Learning.
- Bekkers, V. (2016). *Policy Innovation in complex systems - Hoorcollege 4*. Rotterdam: Erasmus University.
- Benz, A., & Papadopoulos, Y. (2006). *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- Berg, B. (2008). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. New Jersey: Pearson Education Limited.
- Besselsen, E., & Hart, B. d. (2014). *Verblijfsechtelijke consequenties van de wet inburgering*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage.
- Breda, G. (2016). *Een nieuw thuis in Breda! Plan van aanpak statushouders*. Breda: Gemeente Breda.
- Bruttel, O., & Sol, E. (2006). Work First as a European Model? Evidence from Germany and the Netherlands. *The Policy Press*, 69-89.
- Cairney, P. (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political studies review*, vol 10 346-358.
- CBS. (2010). *Sociale Samenhang: participatie, vertrouwen en integratie*. Den Haag: Centraal bureau voor de Statistiek.

- CBS. (2016). *Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017, 04 06). *De 10 grootste gemeenten van Nederland op inwonersaantal*. Opgehaald van Toponderzoek wordpress: <https://toponderzoek.wordpress.com/2016/03/07/de-10-grootste-gemeenten-van-nederland-op-inwonersaantal/>
- Checkland, P. (2011). Autobiographical retrospectives: learning your way to action to improve the development of soft systems thinking and soft systems methodology. *International journal of general systems*, 487 - 512.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 407–423.
- COA. (2017, 2 7). *Personen in de opvang uitgesplitst naar leeftijd en land van herkomst*. Opgeroepen op 2 8, 2017, van COA: <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting/personen-in-de-opvang-uitgesplitst-naar-leeftijd-en-land-van-herkomst>
- Dagevos, J. (2015, 10 2). Zonder hulp lukt integratie nooit. *De Volkskrant*, p. p.20.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2016). *Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders*. Den Haag: Wiardi Beckman Stichting.
- David, P. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 383-392.
- De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S., & Rijken, C. (2017). *Van azc naar een baan*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Desain, E., & Hello, E. (2006). *Arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek Amsterdam.
- Dordrecht. (2017, 01 20). *Statushouders in drechtsteden krijgen extra hulp van werk*. Opgehaald van Dordrecht: <https://cms.dordrecht.nl/inwoners/nieuws/statushouders-in-drechtsteden-krijgen-extra-hulp-naar-werk>
- Drechtsteden. (2016). *Regionaal Ondernemersontbijt: De kracht van de regio Drechtsteden*. Drechtsteden: Gemeente Drechtsteden.
- Drechtsteden. (2017, 06 06). *Bestuur en samenwerking*. Opgehaald van Drechtsteden: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking>
- Drechtsteden. (2017, 06 06). *Gemeenteschappelijke regeling drechtsteden*. Opgehaald van Drechtsteden: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/gemeenteschappelijke-regeling-drechtsteden>
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity. Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 311 - 325.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkle, J. (2006). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. . *Journal of Public Administration Research and Theory*, 467–494.
- DUO. (2017, 06 11). *Inburgeren hoe moet dat*. Opgehaald van inburgeren: <https://www.inburgeren.nl/inburgeren-hoe-moet-dat.jsp#>
- DUO. (2017, 07 16). *Voortgangcijfers inburgering amsterdam*. Opgehaald van Inburgeren: <https://www.inburgeren.nl/ketenpartners/images/voortgangcijfers-inburgering-amsterdam-01042017.pdf>
- DUO. (2017). *Voortgangcijfers inburgering gemeente Eindhoven*. Den Haag: DUO.
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Eindhoven. (2014, mei). *De kracht van de stad - Kadernotitie - De Sociale Basis van WIJeindhoven*. Gemeente Eindhoven, Noord-Brabant, Nederland.
- Eindhoven. (2014). *Herinrichting sociaal domein eindhoven doorrekening maatschappelijke kosten en baten*. Eindhoven: LPBL.
- Eindhoven. (2015). *Onderwerp: Voortgang Strategisch plan Ergon 2016-2019. 27 oktober 2015*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven. (2016). *Raads informatiebrief overdracht taken naar Stichting WIJeindhoven*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven. (2017). *Actieplan Vergunninghouders naar werk in Eindhoven*. Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven. (2017, 05 30). *Oplegvel actieplan arbeidsparticipatie vergunninghouders*. Opgehaald van Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven. (2017). *Presentatie bestuursvergadering GRWRE - Positionering, inrichting en aansturing van het Participatiebedrijf*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven. (2017). *Strategisch plan GRWRE Ergon 2017-2020 en aanpassing van de regeling GRWRE*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Eindhoven, G. (2016). *Uitvoeringsovereenkomst gemeente Eindhoven en Stichting wij eindhoven*. Eindhoven: December.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L., & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.

- Europese Commissie. (2016). An economic Take on the refugee crisis. *Directorate – General for economic and financial affairs*, Institutional paper 033.
- Gerrits, L. (2012). *Punching clouds - An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park - USA: Emergent Publications.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction. *Land Use Policy*, 330-337.
- Gezondheidsraad. (2016). *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gladwell, M. (2000). *The tipping point: how little things can make a difference*. London: Abacus.
- GRWRE. (2016). *Strategisch plan 2017-2020*. Eindhoven: GRWRE.
- Holland, J. H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 11 - 40.
- IDW. (2017, 3 29). *Internationale diplomawaardering*. Opgehaald van IDW: <https://idw.nl/aanvragen.html>.
- Kim, A. J. (2000). *Community building on the web: secret strategies for succesful online communities*. . USA: Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc.
- Klijn, E. H. (2017, April 4). *Seminar College Operationaliseren*. Opgehaald van BSK-web: http://eobs.eur.nl/courses/materials/download.php?id=54274&leaf_id=22489
- Klijn, E.-H. (2008). *It's the management, stupid! Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Kooiman, J., Bavinck, M. R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive Governance and Governability: An introduction. . *he Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7-11.
- Kriek, F., Odé, A., & Witkamp, B. (2016). *Handreiking Participatieverklaring*. Amsterdam: Regioplan.
- Lewis, H., & Waite, L. (2015). Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour. *Anti-Trafficking Review*, 49–67.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lorenz, E. (1969). *The Butterfly Effect*. Massachusetts: Institute of Technology.
- Luhmann, N. (1964). *Funktionen und folgen formaler organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). *State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion*. UK: Oxford University Press.
- Meadows, D. H. (1982). Whole earth models and systems. *CoEvolution Quarterly*, 98-108.
- Morçöl, G. (2003). Complexity And Public Administration. *Public Administration Theory Network Annual Conference*, 1–17.
- Morçöl, G. (2005). *A complexity theory for public policy*. The Pennsylvania State: University Harrisburg.
- Movisie. (2016, Juli 4). *Participatiewet wwb maatregelen overzicht*. Opgehaald van Movisie: <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>
- Movisie. (2017, 06 14). *Generalist en specialist*. Opgehaald van Wijkteamswerken: <https://www.wijkteamswerken.nl/generalist-en-specialist>
- Mudde, L. (2016). *Snel werk maken van integratie*. Opgeroepen op 2 8, 2017, van VNG: <https://vng.nl/snel-werk-maken-van-integratie>
- Nicolaas, H., & Sprangers, A. (2007). *Buitenlandse migratie in Nederland 1795–2006: de invloed op de bevolkingssamenstelling*. Den Haag: Centraal bureau voor de statistiek.
- Noack, R. (2015, 12 16). *Why Germany's Merkel will continue to welcome refugees, despite calling multiculturalism a sham*. Opgeroepen op 2 27, 2017, van The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/12/16/why-germanys-merkel-will-continue-to-welcome-refugees-despite-calling-multiculturalism-a-sham/>
- NOS. (2016, November 10). *Aanhoudingen voor uitbuiting vluchtelingen in Zaandam*. Opgehaald van NOS: <http://nos.nl/artikel/2142416-aanhoudingen-voor-uitbuiting-vluchtelingen-in-zaandam.html>
- O'Connell Davidson, J. (2013). Troubling freedom: migration, debt, and modern slavery. *Migration Studies*, 176-195.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 377-387.
- Osborne, S., & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy And Public Services Delivery In The Uk. The Word That Would Be King? *Public Administration*, 1335–1350.
- Oudejans, N. (2016). We zien niet dat de catastrofe zich voor onze ogen afspeelt. *Filosofie Magazine*, 30-35.
- Participe. (2017, 06 10). *Participe*. Opgehaald van <https://www.participe.nu/>
- Pharos. (2016). *Factsheet syrische vluchtelingen*. Utrecht: Pharos expertisecentrum gezondheidsverschillen.

- Razenberg, I., & Gruijter, M. d. (2016). *Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van vergunninghouders*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Rekenkamer, A. (2017). *Inburgering - Eerste resultaat van de wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Rekenkamercommissie. (2016). *Evaluatie WIJ Eindhoven, wat wijzer?* Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Rijksoverheid. (2016, 07 08). *Participatieverklaring verplicht onderdeel inburgeringsexamen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/07/08/participatieverklaring-verplicht-onderdeel-inburgeringsexamen>
- Rijksoverheid. (2016, 12 22). *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2017*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/22/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2017>
- Rijksoverheid. (2017, 3 30). *Asielbeleid huisvesting asielzoekers met verblijfsvergunning*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>
- Rijksoverheid. (2017, 06 06). *Huisvesting asielzoekers met verblijfsvergunning*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>
- Rijksoverheid. (2017, Februari 23). *Tweede kamer stemt in met participatieverklaring voor nieuwkomers*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/23/tweede-kamer-stemt-in-met-participatieverklaring-voor-nieuwkomers>
- Rijksoverheid. (2017, 06 06). *Nieuwe taakstelling huisvesting vergunninghouders*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/04/05/nieuwe-taakstelling-huisvesting-vergunninghouders>
- Salesgids. (2017, 06 28). *7 gouden regels succesvolle mond tot mond reclame*. Opgehaald van salesgids: <http://www.salesgids.com/marketing/7-gouden-regels-succesvolle-mond-tot-mond-reclame/>
- SER. (2014). *Discriminatie werkt niet!* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Siep, P. (2008). *Openbaarheid van woorden naar daden*. Rotterdam: Erasmus University.
- Smits, J. (2017). *Participatiebedrijf*. Eindhoven: Arena Consulting.
- SocialImpactFactory. (2017). *Kansen bieden voor statushouders*. Utrecht: Social Impact Factory.
- Staten-Generaal, K. (2007). Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio; Lissabon, 11 april 1997 (Trb. 2002, 113 en 137). *Kamerstuk*.
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: what, why and how?* London: SAGE publications.
- Teisman, G. (2016). Policy innovation and complex systems. . *Lecture 1: Complex systems*. Departement of Public administration : Erasmus University Rotterdam.
- Teisman, G., & Van Buuren, A. (2009). *Managing complex process systems*. London: Routledge.
- Tilburg. (2017). *Actieplan, integratie en participatie van vluchtelingen in Tilburg 2017 - 2018*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Tilburg. (2017, 06 16). *Actueel Vluchtelingen*. Opgehaald van Tilburg: <https://www.tilburg.nl/actueel/vluchtelingen/>
- Tilburg. (2017, 06 16). *Stad bestuur statistische gegevens*. Opgehaald van Tilburg: <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/stad/statistische-gegevens/>
- Tilly, C., & Tilly, C. (1998). Work under capitalism - New perspectives in Sociology. *International Review of social history*, 74.
- Torring, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington: Georgetown University Press.
- Tubbing, L. (2016). *Deductie vs inductie*. Opgeroepen op 3 2, 2017, van De Afstudeer Consultant: <http://deafstudeerconsultant.nl/deductie-vs-inductie-alles-wat-je-moet-weten-hierover/>
- Tushman, M., & Scanlan, T. (1981). Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents. *The Academy of Management Journal*, 289–305.
- Van der Aa, A. (2003). *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*. . Utrecht: Lemma.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. . *Policy Sciences*, 3–24.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek*. Coutinho.

- Verkerk, J., Teisman, G., & Van Buuren, A. (2015). Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch Delta. *Policy and politics* vol 43, No 4.
- Verschuren, P., & Doorewaard, J. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma Uitgevers.
- VluchtelingenWerk. (2016). *Vluchtelingen in getallen 2016*. Nederland: Vluchtelingenwerk Nederland.
- Vluchtroute. (2017, 03 07). *Van azc naar een baan*. Opgehaald van dezwijger: <https://dezwijger.nl/programma/van-azc-naar-een-baan>
- Vriend, S., & Werff, S. v. (2016). *Notitie Bijstandsduur Syriërs en Eritreeërs*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek Amsterdam Economics.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation : How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. . *The American Review of Public Administration*, 17–50.
- WIJindhoven. (2017, 06 07). *wijindhoven de organisatie*. Opgehaald van wijindhoven: <http://wijindhoven.nl/wijindhoven-de-organisatie/>
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 103-124.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research. design and methods (4de editie)*. Thousand Oaks: SAGE Inc. Thousand Oaks: SAGE.
- Young, H. P. (1996). The economics of convention. *Journal of Economic perspectives - American Economic Association*, 105 - 122.
- Zijderveld, M., Ridderhof, W., & Brattinga, M. (2013). *Basis Start Architectuur - Architectuur van de Vreemdelingenketen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

8. Bijlage

8.1 Interviewvragen

Bij alle interviews is vooraf uitgelegd waar het onderzoek voor dient. Daarnaast is aan alle respondenten gevraagd of het gesprek opgenomen mocht worden. Afsluitend is gevraagd of quotes gebruikt mochten worden. De vragen die hieronder geformuleerd zijn, zijn gebruikt als richtlijnen. Elk gesprek is vervolgens zo natuurlijk mogelijk verlopen.

8.1.1 Gemeenten en partners van gemeente Eindhoven

Variabele	Vragen
Inleiding	<p>Wat houdt uw functie in?</p> <p>Wat houden de werkzaamheden in?</p> <p>Op welke afdeling werkt u?</p>
Interventies	<p>Wat is de aanpak met betrekking tot de participatie in economische zin van statushouders in uw gemeente?</p> <p>Is er een AZC aanwezig in de gemeente? Heeft dit een effect op het beleid?</p> <p>Wat zijn de beweegredenen voor het oprichten van deze aanpak?</p> <p>Om hoeveel huisgeveste statushouders gaat het?</p> <p>Worden deze statushouder meegenomen als doorsnee burgers, of als een speciale doelgroep?</p> <p>Ben u van mening dat dit volgens u de beste aanpak is en waarom?</p> <p>Tegen welke dingen loopt u aan?</p> <p>Wat is een succesfactor of verbeterpunt?</p> <p>Bent u van mening dat deze aanpak optimaal is en waarom?</p>
Governance	<p>Met welke partijen wordt er samengewerkt rondom de participatie van het vluchtelingenvraagstuk?</p> <p>Hoe is de samenwerking tussen deze partijen?</p> <p>Hoe komen de afspraken tot stand?</p> <p>Wie is de initiator of voorzitter?</p> <p>Wie heeft uiteindelijk het laatste woord?</p> <p>Is de samenwerking vooral hiërarchisch of horizontaal ingericht?</p> <p>Worden er taken gedelegeerd?</p> <p>Zijn alle partijen evenredig vertegenwoordigd?</p> <p>Zijn er ook werkgevers met wie u samenwerkt.</p> <p>Hoe wordt contact opgezocht met werkgevers.</p> <p>Worden speciale contracten afgesloten?</p> <p>Zoeken werkgevers andersom ook contact?</p> <p>Wat zijn de voorwaarden waar statushouder volgens werkgever aan moet voldoen? Is het spreken van Engels voldoende?</p>
Boundary spanners en street-level bureaucrats	<p>Hoe verloopt de samenwerking tussen betrokken actoren?</p> <p>In hoeverre is het creëren van wederzijds begrip van belang?</p> <p>Begrijpen de verschillende partijen elkaar of dient er een vertaalslag gedaan te worden naar de gesproken vaktaal?</p> <p>Loopt u tegen verschillende belangen aan?</p> <p>Waar is de ontmoetingsplaats en wie initieert de samenwerking? Waarom?</p> <p>In hoeverre hecht u waarde aan het opbouwen en of onderhouden van relaties?</p> <p>Hoe vaak heeft u contact met personen afkomstig uit andere organisaties?</p> <p>In hoeverre acht u uzelf als verbindingspersoon tussen meerder organisaties?</p> <p>Worden er op maat gerichte aanpakken opgemaakt?</p> <p>Op welke wijze uit zich dit?</p>

Synchronisatie	<p>Wordt ervoor gezorgd dat er gelijktijdig en in overeenstemming met andere partijen wordt gewerkt?</p> <p>Worden alle leefgebieden tegelijkertijd aangepakt?</p> <p>Hoe wordt dit gerealiseerd?</p> <p>Hoe groot is de bewegingsruimte, dus waar ligt de grens in dingen zelfstandig te beslissen zonder met elkaar te overleggen?</p> <p>Wat wordt er van elkaar verwacht?</p>
Ketenomkering	<p>Wat doet uw organisatie specifiek voor statushouders?</p> <p>Waarom specifiek deze diensten?</p> <p>Zijn deze diensten in samenwerking met statushouders opgesteld?</p> <p>Worden de diensten geëvalueerd?</p> <p>Waarom wel of niet?</p> <p>Wat zijn de resultaten van de aanpakken?</p>

8.1.2 Statushouders

Statushouders	Vragen
Inleiding	<p>Stelt u uzelf voor?</p> <p>Hoelang bent u in Nederland?</p> <p>Sinds wanneer woont u in Eindhoven?</p> <p>Wat is uw leeftijd?</p> <p>Woont u hier alleen of met uw gezin?</p>
Diploma en opleidingsniveau	<p>Had u een diploma behaald in Syrië?</p> <p>Wat was uw baan in Syrië?</p> <p>Heeft u uw diploma of niveau laten waarderen?</p> <p>Wat is uw opleidingsniveau en of diploma?</p> <p>Is er een verschil qua opleidingsniveau van uw herkomstland en hier?</p> <p>Is het diploma op dezelfde niveau gewaardeerd?</p>
Economische integratie	<p>Wat doet u nu in uw dagelijks leven?</p> <p>Heeft u betaald werk, vrijwilligerswerk of gaat u naar school?</p>
Arbeidscultuur	<p>Niet werkende</p> <p>Heeft u geprobeerd om aan werk te komen?</p> <p>Wat zijn de redenen waarom u niet werkt?</p> <p>Op welke manier heeft u dit geprobeerd?</p> <p>Tegen welke problemen loopt u aan bij het zoeken naar werk?</p> <p>Waar heeft u hulp bij nodig om te werken?</p> <p>Werkende</p> <p>Hoeveel uur werkt u per week?</p> <p>Wat voor werk doet u?</p> <p>Werkt u samen met collega's?</p> <p>Waar moet u aan wennen tijdens het werken?</p> <p>Wat zijn de voornaamste verschillen in het werken in Nederland en in Syrië?</p> <p>Had u hulp willen hebben voor u zou werken om te snappen wat de regels zijn voor een bedrijf?</p>
Taal	<p>Heeft u uw inburgeringstoets gehaald?</p> <p>Wat is uw niveau van de Nederlandse taal?</p> <p>Spreekt u Engels?</p> <p>Welke hulp krijgt u momenteel voor het leren van de taal?</p> <p>Bij welke taalaanbieder volgt u de inburgeringscursussen?</p> <p>Vindt u dat u de juiste hulp krijgt voor het leren van het Nederlands?</p>

	Heeft u aan de huidige cursussen genoeg? Waar kan de gemeente u mee helpen om de taal beter te leren?
Trauma	Vormen psychische gezondheidsproblemen een belemmering om te participeren op de arbeidsmarkt? Krijgt u hier zorg voor?
Vraag statushouder	Toen u in de gemeente kwam wonen, waar had u behoefte aan? Wat had u nodig om te werken? Heeft u nu nog hulp ergens bij nodig? Wat kan de gemeente voor u doen, wat moet verbeterd worden?
Synchronisatie	Heeft u liever dat alles tegelijkertijd wordt aangepakt, of wilt u de leefgebieden stapsgewijs aanpakken?
Street-level bureaucrats	Hoe ervaart u het contact met Vluchtelingenwerk en Stichting Wij Eindhoven? Wordt er een op maat gemaakt aanpak gemaakt voor u? Had u het gevoel dat er naar u werd geluisterd, kon u uw behoeftes kwijt? Na welke tijd had u contact met vluchtelingen werk of Stichting Wij Eindhoven? Wat kan verbeterd worden in de contacten met Vluchtelingenwerk en Stichting wij Eindhoven?

8.1.3 Werkgevers

Variabele	Vragen
Inleiding	Wat is uw functie? Hoelang doet u dit werk? Behoort het aannemen van werknemers tot uw taken of heeft u daar een invloed op? Aan welke eisen dienen werknemers te voldoen bij de sollicitatieprocedure? Welke factoren zijn van invloed voor het wel of niet aannemen van werknemers? Is het spreken van alleen Engels voldoende, of is het spreken van de Nederlandse taal een harde eis? Waarom?
Statushouders	Heeft u statushouders in dienst? Wat zijn de risicofactoren om statushouders aan te nemen volgens u? Wel statushouders in dienst Merkt u verschillen tussen werknemers die statushouders zijn en overige werknemers? Moeten de statushouders aan specifieke aspecten van de Nederlandse arbeidscultuur in uw bedrijf wennen? Welke? Waarbij zou u hulp kunnen gebruiken bij het ondersteunen van statushouders? Wie zou dit volgens u het beste kunnen oppakken?
	Geen statushouders in dienst Hebben statushouders bij u gesolliciteerd? Zo Ja Om welke redenen heeft u ze niet aangenomen? Had dit voorkomen kunnen worden door begeleiding vooraf? Wat zou u over de streep trekken om statushouders wel aan te nemen? Zo Nee Waar zouden statushouders aan moeten voldoen om bij u aangenomen te worden? Heeft u de ruimte om statushouders te plaatsen? Mag de gemeente contact met u opnemen om specifieke afspraken te maken over het plaatsen van statushouders?

Governance	Zou u zich aansluiten bij een platform waar meerdere partijen bij betrokken zijn, gemeente, burgers en werkgevers, om een samenwerking te optimaliseren? Wat vindt u belangrijk bij een samenwerking? Wat is uw belang bij deze samenwerking?
-------------------	---

8.2 Codeerschema

8.2.1 Gemeenten

Code	Subcode	Code	Subcode
Interventie	Work-first Settle-first Combinatie Succes factor Verbeterpunt	Inburgering	Adviserende rol Geen regie of adviserende rol Regierol
Statushouders	Specifieke doelgroep Geen specifieke doelgroep Maatwerk Plenaire diensten	Werkgevers	Netwerk Nieuwe contacten Onwetendheid werkgever Reactie n.a.v. contact
Governance	Hiërarchische samenwerking Co-governance Open co-governance Gesloten co-governance Zelf-governance	Belemmeringen voor werk	Hoge verwachtingen Kritische houding hoogopgeleiden Nareizigers Taal
Boundary spanners	Competente boundary spanner Aangewezen boundary spanner	Synchronisatie	Leefgebieden tegelijk en in overeenstemming aanpakken Zonder overeenstemming aanpakken
Street-level bureaucrats	Citizen-agent narrative State-agent narrative	Ketenomkering	Diensten aangepast aan vraag Zelf diensten geformuleerd

8.2.2 Statushouders

Code	Subcode	Code	Subcode
Vraag statushouders	Inburgering Waardering en erkenning diploma Waardering opleidingsniveau Zorg Economische integratie	Inburgering	Taalaanbieders Taalniveau Lesuren Cursussen
Economische integratie	Eigen onderneming Betaald werk Stageplek Vrijwilligersplek Scholing Geen van bovenstaande	Street-level bureaucrats	Vluchtelingenwerk Stichting WIJeindhoven

Governance	Overdracht Vluchtelingenwerk naar Stichting WIJ-eindhoven	Werkgevers	Feedback
Synchronisatie	Alles tegelijkertijd aanpakken Stapsgewijs aanpakken	Behoeft en vraag	
Trauma	Psychische hulp	Profiel	Profiel
Nederlandse Arbeidscultuur	Tijd Structuren Collega's	Opleidingsniveau en Diplomawaardering	Diploma gehaald Diploma gewaardeerd Opleidingsniveau

8.2.3 Werkgevers

Code	Subcode	Code	Subcode
Nederlandse Arbeidscultuur		Statushouders	Bekend Onbekend
Wet- en regelgeving	Bekend Onbekend	Factoren	Ervaring Beschikbaarheid Diploma
Netwerk	Werkgeversnetwerk	Diploma Opleidingsniveau	Aansluitend Niet aansluitend
Synchronisatie	Combineren werk en inburgering	Taal	Nederlands Engels Beiden Geen van beiden