

# VROUWELIJKE STATUSHOUDERS: IN DE EEUWIGE SCHADUW VAN DE MAN?

*Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders*

MASTERTHESIS



# TITELPAGINA

---

Titel: Vrouwelijke statushouders: In de eeuwige schaduw van de man?  
Ondertitel: Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders

Student: M.A.J. Mertens  
Studentnummer: 483872

Opleiding: Master Bestuurskunde  
Specialisatie: Beleid en Politiek  
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen

Eerste lezer: Dhr. H.L. Klaassen  
Tweede lezer: Dhr. M.W. van Buuren

Studieperiode: 2017-2020  
Datum: 30-07-2020



## VOORWOORD

---

Voor u ligt de masterthesis “Vrouwelijke statushouders: In de eeuwige schaduw van de man?”. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de master Beleid & Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar ik in de periode van februari 2018 tot en met juli 2020 mee bezig ben geweest. Hiermee zal ik mijn studietijd eindelijk kunnen afronden die zes jaar geleden begon met een bachelor Bestuurskunde aan Tilburg University.

Mijn mastertraject was absoluut niet zo *smooth sailing* als hoe de bachelor mij verging, die ik netjes nominaal binnen drie jaar wist af te ronden. De angst om af te studeren en nog niet precies te weten wat ik daarna wilde gaan doen, heeft ervoor gezorgd dat ik na het nominaal ‘binnen tikken’ van de vakken van de master, erg ben blijven hangen bij het schrijven van mijn thesis. Dit, terwijl ik het onderwerp ontzettend interessant vind en het ook echt een onderwerp is wat mij aan het hart gaat. Makkelijk is het afstuderen dan ook niet geweest, des te trotser ben ik op het eindresultaat.

Gelukkig kon ik telkens opnieuw bij mijn scriptiebegeleider aankloppen wanneer ik opnieuw de motivatie en wilskracht had gevonden om mijn masterthesis toch af te ronden. Ik wil mijn begeleider Henk Klaassen dan ook graag bedanken voor zijn geduld en (het misschien soms eventjes weggeëbde) vertrouwen. Ik heb zijn geduld namelijk goed op de proef gesteld. Daarnaast wil ik ook graag mijn tweede lezer (en tevens mentor bij de start van mijn opleiding in 2017) bedanken voor zijn tijd, moeite en feedback. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien. Verder wil ik de mensen bedanken die de moeite hebben genomen om mijn thesis na te kijken, ik weet dat het nakijken op spelling nooit het leukste onderdeel is, maar het wordt zeer gewaardeerd. Tot slot wil ik mijn vriend bedanken. Allebei tegelijk afstuderen raad ik niemand aan, maar het is ons gelukt. Op naar een nieuw avontuur.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Maartje Mertens

Tilburg, 26 juli 2020

## SAMENVATTING

---

Vrouwelijke statushouders, staan ze echt in de eeuwige schaduw van de man? Volgens een onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving blijft de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen zwaar achter, zo ook in de gemeenten Rotterdam en Amsterdam. Na tegenvallende cijfers als resultaat van de Rotterdamse aanpak en betere cijfers vanuit de Amsterdamse aanpak, wordt gepleit door raadsleden binnen de gemeente Rotterdam voor het overnemen van de Amsterdamse aanpak. Dit wordt echter hard de kop ingedrukt door de wethouder. De vraag ontstaat of de wethouder hiermee zijn kop in het zand steekt of dat de Rotterdamse aanpak wel degelijk standhoudt. Een vergelijking tussen de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak ontbreekt vooralsnog. Het onderzoek zal hier dan ook een bijdrage aan leveren door een vergelijking te maken van beide aanpakken en de focus te leggen op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders, gezien de actualiteit en de urgentie van het onderwerp.

Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen aan de gemeenten Rotterdam en Amsterdam om de effectiviteit van het beleid te verhogen aan de hand van een vergelijking van beide aanpakken. Gezien de focus die wordt gelegd op de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouders in beide gemeenten, luidt de centrale vraag als volgt: “Wat is de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders, hoe valt dit te verklaren en welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit van beleid inzake de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders te verbeteren?”.

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, bestaande documenten en evaluaties, respondenten, secundaire analyses, raadsvergaderingen en de aangeleverde documenten door de respondenten. Uit de resultaten van het onderzoek is naar voren gekomen dat statushouders vaker economisch zelfstandig zijn onder invloed van de Amsterdamse aanpak dan door de Rotterdamse aanpak. Doordat bij de evaluaties geen onderscheid wordt gemaakt tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders, is het niet mogelijk om een harde uitspraak te doen over de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouders in beide gemeenten. Het is wel duidelijk geworden dat de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders minimaal is. Aangezien de prikkel vanuit de Participatiewet is om op de man in te zetten, omdat deze vaak eerder in de gemeente gevestigd is en meer kans heeft op een snelle uitstroom uit de bijstand, wordt weinig specifieke aandacht gegeven aan de vrouwelijke statushouder en blijft de arbeidsparticipatie hiervan achter.

Er wordt dan ook aangeraden aan de gemeenten Rotterdam en Amsterdam om bij de evaluaties onderscheid te maken tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders om zo inzicht te verkrijgen in de integratie en participatie van hen in de samenleving. Daarnaast moet de prikkel van het beleid verwijderd worden om enkel te focussen op de mannelijke statushouder en moet er ook naar het emancipatiebeleid gekeken worden om de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouder te bevorderen. Verder moet ingezet worden op intensieve begeleiding, maatwerk en specifieke trajecten voor de vrouwelijke statushouder en moet er een consistente reflectie plaatsvinden van het eigen beleid waarbij verschillende vormen van leren gebruikt worden. Tot slot wordt aanbevolen om niet te eigenwijs te zijn om van andere gemeenten te leren, aangezien dit bevorderlijk is voor de effectiviteit van het beleid.

# INHOUDSOPGAVE

---

<b>1. INLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>1.1 AANLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>1.2 DOELSTELLING</b>	<b>7</b>
<b>1.3 VRAAGSTELLING</b>	<b>7</b>
1.3.1 CENTRALE VRAAG	7
1.3.2 DEELVRAGEN	8
<b>1.4 ONTWERP VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>8</b>
<b>1.5 RELEVANTIE</b>	<b>9</b>
1.5.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	9
1.5.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	9
<b>1.6 LEESWIJZER</b>	<b>10</b>
<b>2. THEORETISCH KADER</b>	<b>11</b>
<b>2.1 INLEIDING</b>	<b>11</b>
<b>2.2 STURING</b>	<b>11</b>
2.2.1 DEFINITIE VAN STURING	12
2.2.2 OVERHEIDSSTURING	12
2.2.3 STURINGSINSTRUMENTEN	13
2.2.4 HIÉRARCHIE VS. NETWERK	14
2.2.5 DE OVERGANG VAN KLASIEKE STURINGSVORM NAAR EEN MODERNE STURINGSVORM	15
2.2.6 DE MODERNE STURINGSVORM	16
2.2.7 HET CONCEPT STURING GEPLAATST IN HET ONDERZOEK	17
<b>2.3 EFFECTIVITEIT VAN BELEID</b>	<b>17</b>
2.3.1 BELEIDSTHEORIE	18
2.3.2 EFFECTIVITEITSONDERZOEK	18
2.3.3 DE EFFECTIVITEITSMETING GEPLAATST IN HET ONDERZOEK	20
<b>2.4 LEREN MET BELEID</b>	<b>20</b>
2.4.1 BELANG VAN LEREN	21
2.4.2 VORMEN VAN LEREN	21
2.4.3 KANTTEKENING BELEIDSLEREN	23
2.4.4 HET CONCEPT LEREN GEPLAATST IN HET ONDERZOEK	23
<b>2.5 ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID</b>	<b>24</b>
2.5.1. ARBEIDSPARTICIPATIE	24
2.5.2. DEFINITIE ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID	24
2.5.3 HET BELANG VAN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID	25
2.5.4 HET METEN VAN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID IN HET ONDERZOEK	25
<b>2.6 INRICHTING VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>26</b>
2.6.1 MODEL VAN DE THEORETISCHE CONCEPTEN	26
<b>3. CONTEXTUELE TOELICHTING</b>	<b>27</b>
<b>3.1 GEMEENTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID STATUSHOUDERS</b>	<b>27</b>
<b>3.2 VAN ASIELZOEKER NAAR STATUSHOUDER</b>	<b>27</b>
<b>3.3 ROTTERDAMSE AANPAK</b>	<b>28</b>
<b>3.4 AMSTERDAMSE AANPAK</b>	<b>28</b>
<b>3.5 POLITIEKE CONTEXT</b>	<b>29</b>
<b>4. METHODOLOGISCH KADER</b>	<b>31</b>
<b>4.1 KWALITATIEF ONDERZOEK</b>	<b>31</b>

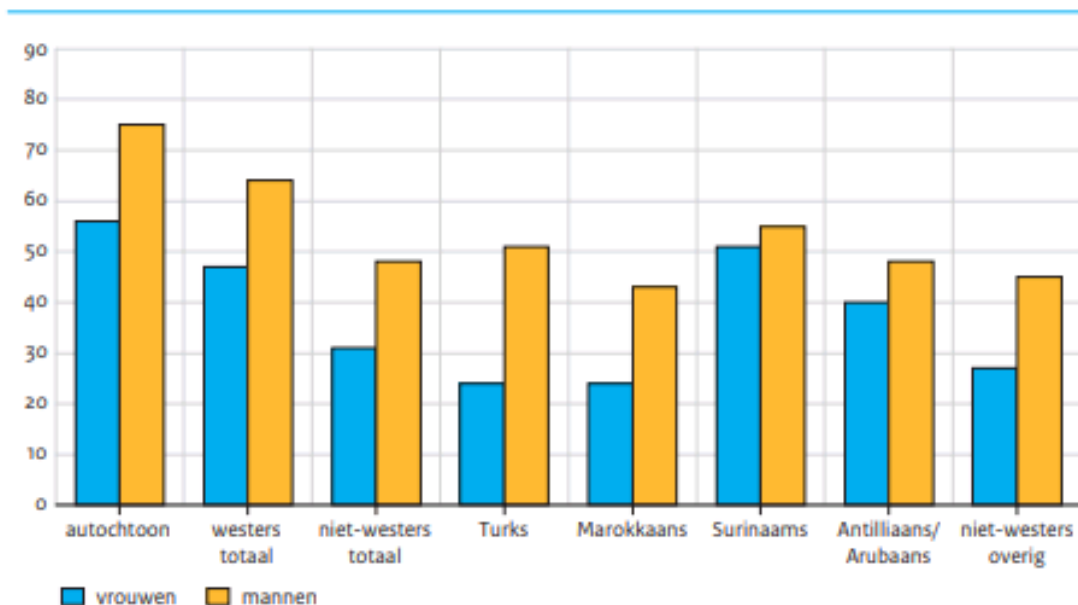
<b>4.2 DATAVERZAMELING</b>	<b>31</b>
4.2.1 DOCUMENTSTUDIE	31
4.2.2 INTERVIEWS	32
4.2.3 ANALYSE VAN DE DATA	32
4.2.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	33
<b>4.3 OPERATIONALISATIE</b>	<b>33</b>
<b>5. DE ROTTERDAMSE- EN AMSTERDAMSE AANPAK NADER BEKEKEN</b>	<b>36</b>
<b>5.1 ANALYSE ROTTERDAMSE AANPAK VANUIT DE BESTAANDE LITERATUUR</b>	<b>36</b>
5.1.1 ANALYSE ROTTERDAMSE AANPAK STATUSHOUDERS 2016-2020	36
5.1.2 ANALYSE ROTTERDAMSE AANPAK STATUSHOUDERS 2019-2022	38
5.1.3 EVALUATIE ROTTERDAMSE AANPAK STATUSHOUDERS 2016-2018	39
<b>5.2 ANALYSE AMSTERDAMSE AANPAK VANUIT DE BESTAANDE LITERATUUR</b>	<b>47</b>
5.2.1 BELEIDSKADER VLUCHTELINGEN IN AMSTERDAM 2015-2018	47
5.2.2 BELEIDSKADER VLUCHTELINGEN IN AMSTERDAM 2019-2022	48
5.2.3 ACTIEPLAN ONDERNEMERSCHAP EN WERK	49
5.2.4 DE AMSTERDAMSE AANPAK STATUSHOUDERS	50
5.2.5 EVALUATIE AMSTERDAMSE AANPAK STATUSHOUDERS 2016-2018	52
<b>5.3 ANALYSE ROTTERDAMSE AANPAK NAAR AANLEIDING VAN KWALITATIEVE INTERVIEWS</b>	<b>63</b>
<b>5.4 ANALYSE AMSTERDAMSE AANPAK NAAR AANLEIDING VAN KWALITATIEVE INTERVIEWS</b>	<b>64</b>
<b>5.5 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN</b>	<b>66</b>
5.5.1 OVEREENKOMSTEN	66
5.5.2 VERSCHILLEN	68
<b>6. SUCCES- EN STAGANATIEFACTOREN</b>	<b>72</b>
<b>7. BELEIDSLEREN</b>	<b>75</b>
7.1 BELEIDSLEREN BINNEN DE ROTTERDAMSE AANPAK	75
7.2 BELEIDSLEREN BINNEN DE AMSTERDAMSE AANPAK	76
7.3 LEREN VAN ANDEREN	77
<b>8. CONCLUSIE EN DISCUSSIE</b>	<b>79</b>
8.1 CONCLUSIE	79
8.2 DISCUSSIE	82
<b>9. AANBEVELINGEN</b>	<b>83</b>
<b>10. LITERATUUR</b>	<b>85</b>
<b>11. BIJLAGEN</b>	<b>91</b>
<b>11.1 TRANSCRIPTIES INTERVIEWS</b>	<b>91</b>
11.1.1 RESPONDENT A	91
11.1.2 RESPONDENT B	99
11.1.3 RESPONDENT C	110
11.1.4 RESPONDENT D	132
11.1.5 RESPONDENT E	143
<b>12.2 CODERING</b>	<b>152</b>
12.2.1 LIJST OPEN CODERING	152
12.2.2 CODEBOOM	154

# 1. INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

“Vluchteling én vrouw, dan wordt werk vinden wel heel lastig” luidt de kop van de NRC (Van Laarhoven, 2018). Het Kennisplatform Integratie & Samenleving (hierna: KIS) publiceert op 8 februari 2018 een onderzoek naar de barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen. Deze arbeidsparticipatie blijkt voor vrouwen nog zwaar achter te blijven. Vluchtelingen hebben over het algemeen al een achterstand op de arbeidsmarkt, maar deze achterstand is aanzienlijk groter onder de vluchtelingenvrouwen (zie ook figuur 1). Gemeenten richten hun beleid en uitvoering vaak op de snelle en kansrijke uitstroom van statushouders en richten dan al snel hun pijlen op de man binnen het gezin. Wanneer de man aan het werk is en de uitkering stopgezet kan worden, verdwijnt de vrouw al snel uit beeld. Dit kan resulteren in isolement van de vrouw en logischerwijs het niet participeren van de vrouw op de arbeidsmarkt in een samenleving waar van iedereen verwacht wordt een steentje bij te dragen. Een bekend probleem, zo ook in Rotterdam en Amsterdam, maar een oplossing ontbreekt vooralsnog (KIS, 2018).

Figuur 1: Aandeel economische zelfstandigen naar herkomstgroepering



Herdruckt van “Emancipatiemonitor 2016” door SCP | CBS, 2016, geraadpleegd van [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Emancipatiemonitor\\_2016](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Emancipatiemonitor_2016)

Op 24 januari 2018 vond de commissievergadering Werk & Inkomen plaats. Een inspreker vertelt hier over stichting NOA, die maatwerk biedt voor statushouders tijdens hun begeleiding naar werk. Dit vormde een startsein voor de commissieleden om de wethouder eens stevig aan de tand te voelen over de Rotterdamse aanpak voor statushouders. De Telegraaf (2018) stelt: “de aanpak van werkloze statushouders in Rotterdam wordt niet aangepast, ook al is de werkwijze in Amsterdam succesvoller”. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de gemeente Rotterdam, waar naar verluidt zeventien statushouders fulltime en negentig statushouders parttime aan het werk zouden zijn gegaan. De cijfers van de gemeente Amsterdam staan er iets rooskleuriger voor met 190 statushouders die uit de uitkering zijn geraakt, van wie de helft een baan heeft en 450 statushouders die een parttimebaan hebben (Telegraaf, 2018). De Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak verschillen dan ook op meerdere punten van elkaar, maar het grote verschil lijkt te zitten in de mate van

zelfstandigheid tijdens het traject. Waar de Amsterdamse aanpak inzet op een actieve begeleiding totdat zelfstandigheid bereikt is (Larsen & Lubbe, 2017), doet de Rotterdamse aanpak sterk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouders in hun integratieproces (Gemeente Rotterdam, 2016). In de vergadering van de gemeenteraad op 22 februari 2018 wordt de wethouder dan ook opgeroepen om de Amsterdamse aanpak over te nemen. De wethouder blijft echter achter de Rotterdamse aanpak staan en benadrukt zijn standpunt dat de cijfers onjuist zijn en dat de Rotterdamse aanpak ook successen boekt.

In dezelfde vergadering van de gemeenteraad op 22 februari 2018 wordt de motie vrouwelijke statushouders ingediend. Hierbij wordt het college opgedragen om een gender- en cultuursensitieve benadering te ontwikkelen en speciale aandacht te geven aan de nareizigers, die over het algemeen de vrouwen zijn. De wethouder stelt, in zijn reactie op de motie, dat vrouwen al gestimuleerd worden tot participatie, evenals mannen, en ziet de motie dan ook als onnodig. Het KIS (2018) komt daarentegen met harde cijfers dat de arbeidsparticipatie wel degelijk achterloopt bij vluchtelingenvrouwen en roept dan ook op tot actie. De vraag kan gesteld worden of het college in Rotterdam zijn kop in het zand steekt of de hedendaagse Rotterdamse Aanpak Statushouders toch standhoudt zoals de wethouder verkondigd. Er wordt gepleit voor de Amsterdamse Aanpak Statushouders, maar een daadwerkelijke vergelijking ontbreekt. Het onderzoek zal hieraan een bijdrage leveren. Hierbij zal de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders als afbakening gebruikt worden, gezien de actualiteit en urgentie van het onderwerp.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om een vergelijking te bewerkstelligen tussen de Rotterdamse- en de Amsterdamse Aanpak Statushouders, gefocust op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Verder wordt er een verklaring geboden voor de verschillen in beide aanpakken, waaruit zowel de succes- als de stagnatiefactoren van de aanpakken gedestilleerd zullen worden. Vervolgens zal gekeken worden hoe beide gemeenten van zowel elkaars als van het eigen beleid kunnen leren. Tot slot zullen er aanbevelingen worden geformuleerd ten behoeve van de verbetering van de effectiviteit van toekomstig beleid omtrent de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Samengevat luidt de doelstelling als volgt:

*Het doen van aanbevelingen aan de gemeenten Rotterdam en Amsterdam om de effectiviteit van het beleid te verhogen aan de hand van een vergelijking van beide aanpakken.*

## 1.3 Vraagstelling

### 1.3.1 Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek zal als volgt luiden:

*Wat is de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders, hoe valt dit te verklaren en welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit van beleid inzake de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders te verbeteren?*



### 1.3.2 Deelvragen

Om tot een goede beantwoording van de centrale vraag te komen, zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Welke theoretische inzichten bestaan er over de sturing-, de effectiviteit-, het leren van beleid en over economische zelfstandigheid?
2. Hoe wordt invulling gegeven aan zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse Aanpak Statushouders en waar zijn de verschillen te ontdekken?
3. Welke factoren van beide aanpakken zorgen voor succes of stagnatie met betrekking tot de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders?
4. Op welke manier kunnen zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam van elkaars en eigen beleid leren om de effectiviteit van beleid te verbeteren?
5. Welke aanbevelingen kunnen op basis van de analyse worden gedaan ter verbetering van de toekomstige aanpak van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders?

### 1.4 Ontwerp van het onderzoek

Voor het beantwoorden van zowel de hoofd- als deelvragen, moet eerst een drietal theoretische concepten toegelicht worden in het theoretisch kader, te weten sturing, effectief beleid en leren. Hieronder zal kort uiteengezet worden waarom gekozen is voor de hierboven benoemde concepten en hoe deze tot een adequate beantwoording van de hoofdvraag moeten leiden.

Te beginnen met het concept sturing. Zowel de gemeente Rotterdam als Amsterdam zetten in op de arbeidsparticipatie van statushouders (Gemeente Amsterdam, 2015; Gemeente Rotterdam, 2016). Hiervoor trachten de gemeenten de statushouders in beweging te krijgen om te participeren op de arbeidsmarkt. Dit doen de gemeenten door sturing te geven aan de statushouders. Sturing wordt in dit onderzoek opgevat als: “de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context”. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de vrouwelijke statushouders en de economische verzelfstandiging van deze statushouders door middel van arbeidsparticipatie. Er wordt daarom nader bekeken hoe de gemeenten Rotterdam en Amsterdam sturing geven aan deze vrouwelijke statushouders om ze economisch zelfstandig te krijgen. Sturing vindt echter niet zomaar plaats, sturing vindt plaats met behulp van sturingsinstrumenten of beleidsinstrumenten. In het onderzoek zal daarom ook bekeken worden welke instrumenten uit het beleid van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam voortvloeien om invloed uit te oefenen op de vrouwelijke statushouders en de beoogde doelstellingen te bereiken.

De wijze waarop sturing wordt gegeven en welke beleidsinstrumenten gebruikt worden om deze vrouwelijke statushouders in beweging te krijgen om te participeren op de arbeidsmarkt, wordt gevangen in beleid zoals de Rotterdamse- en Amsterdamse Aanpak Statushouders. Dat er nagedacht is over de manier waarop sturing wordt gegeven en de bijpassende beleidsinstrumenten, hoeft niet automatisch te betekenen dat het beleid ook effectief is. Wanneer het beleid beoordeeld wordt op effectiviteit, wordt er gekeken naar de middelen die zijn ingezet en de mate waarin de middelen hebben bijgedragen aan de vooropgestelde doelen van het beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Hiervoor is het ten eerste van belang om te kijken of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de aanpakken wel houdbaar zijn. In dit onderzoek zal er daarom eerst worden toegelicht wat onder een beleidstheorie verstaan wordt en vervolgens op welke manier effectiviteitsonderzoek het beste kan worden vormgegeven.

Wanneer eenmaal duidelijk is of het beleid al dan niet effectief is, kan er een proces van leren ontstaan. Door middel van leren wordt de kwaliteit van beleid gehandhaafd, waardoor het beleid continu doeltreffender en doelmatiger wordt. De doelen, normen en

waarden worden eveneens aangepast wanneer dit nodig geacht wordt in een veranderende omgeving waarin de overheid zich vaak begeeft (In 't Veld & Van der Knaap, 1995). In dit onderzoek zal daarom gekeken worden naar de mate waarin de gemeenten Rotterdam en Amsterdam zowel van hun eigen beleid leren als van elkaars en ander beleid kunnen leren. Hierbij wordt er gekeken naar verschillende vormen van leren, namelijk *single-loop learning*, *double-loop learning*, leren in en door debat en leren in en door uitvoering.

Het onderzoek zal een kwalitatieve vorm aannemen, waarbij voornamelijk gebruik gemaakt zal worden van documentstudie en interviews. Hierdoor moet duidelijk worden welke invloed de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak, met behulp van de geformuleerde doelstellingen en beleidsinstrumenten, hebben gehad op de economische verzelfstandiging van statushouders en of de aanpakken als effectief beleid gezien kunnen worden. Verder zal onderzocht worden of er tijdens de totstandkoming van de verschillende aanpakken geleerd is van het eigen beleid en of geleerd kan worden van elkaars beleid of ander beleid. Dit zal leiden tot aanbevelingen die aan het eind van het onderzoek geformuleerd worden.

## 1.5 Relevantie

### 1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

Iedereen kent het woord 'leren' en gebruikt het woord bijna dagelijks. 'Leren' vindt echter plaats in veel verschillende contexten, zo ook in de context van beleid. Er heeft al veel onderzoek plaatsgevonden naar 'leren' en dan vooral 'leren' op individueel- of organisatieniveau. Een ruim aanbod aan de theorie over 'leren' op beleidsniveau ontbreekt echter nog (Van der Meer & Roes, 2009). Het onderzoek zal daarom een bijdrage leveren aan *the body of knowledge* van beleidsleren. Daarnaast zal gekeken worden naar de effectiviteit van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak en op welke manier het concept beleidsleren een bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van het beleid. Hiervoor zal een koppeling gemaakt worden tussen het leren van beleid en de effectiviteit van beleid. Tot slot zal gekeken worden naar de sturing van beleid om een beter begrip te krijgen van de manier waarop zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak de vrouwelijke statushouders trachten in beweging te krijgen door middel van hun gehanteerde beleid. Dit onderzoek zal daarom ook een bijdrage leveren aan een beter begrip van het concept sturing in de context van beleid.

### 1.5.2 Maatschappelijke relevantie

De arbeidsparticipatie van statushouders blijft vooralsnog een lastig vraagstuk bij veel gemeenten. Dit kan problemen met zich meebrengen, gezien arbeidsparticipatie als een belangrijke indicator van een geslaagde integratie kan worden gezien. Arbeidsparticipatie, met name betaald werk, kan namelijk zorgen voor economische zelfstandigheid. Dit is van belang, gezien het beroep op sociale voorzieningen dan ook afneemt (SER, 2016). Vooralsnog verloopt de arbeidsparticipatie van statushouders nog flink achter, zo heeft maar elf procent van de statushouders, die in 2014 een verblijfsvergunning verkregen, werk (CBS, 2018). Van de groep statushouders die wel werken, blijkt maar een klein aandeel uit vrouwen te bestaan (KIS, 2018). Uit de monitor 'Vluchtelingen aan het Werk' blijkt dat 61 procent van de gemeenten moeite heeft met bemiddeling van vrouwelijke statushouders richting werk, onderwijs of activeringsactiviteiten (Razenberg, Kahmann & De Gruijter, 2017). De Vluchtelingenmonitor van de gemeente Amsterdam (2016) wijst eveneens uit dat mannelijke statushouders sneller werk vinden dan vrouwelijke statushouders. Veel gemeenten zijn echter nog niet bekend met een specifieke en werkende aanpak om de arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders te bevorderen. Een specifieke aanpak gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders ontbreekt vaak nog, zo ook in de gemeente Rotterdam (Wijntuin, El Ouali & Bokhove, 2018). Gemeenten geven dan ook aan

dat er behoefte is aan het delen van *best practices* op het gebied van de toeleiding naar werk bij statushouders (Razenberg & De Gruijter, 2016). Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan de invloed die de huidige Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak heeft op de arbeidsparticipatie en zo de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders en er zal, door middel van een vergelijking van beide aanpakken, gekeken worden hoe een toekomstige aanpak voor vrouwelijke statushouders verbeterd kan worden.

#### 1.6 Leeswijzer

In het afgelopen hoofdstuk heeft een introductie van het onderwerp plaatsgevonden en is de centrale vraag met de bijbehorende deelvragen gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk zullen de benodigde theoretische concepten uitgewerkt worden met afsluitend een bijbehorend model. Voor een beter begrip van het onderwerp zal een contextuele toelichting worden bijgevoegd in hoofdstuk 3. Vervolgens vindt een toelichting op de methodologie en operationalisering van de benodigde begrippen plaats in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 zal de analyse plaatsvinden die opgedeeld wordt in een algemene analyse van de documenten, een evaluatie en de overeenkomsten en verschillen die te vinden zijn bij beide aanpakken. Daarna worden in hoofdstuk 6 de succes- en stagnatiefactoren van de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak besproken. In hoofdstuk 7 volgt vervolgens het onderdeel beleidsleren, waarbij gekeken wordt naar de mate waarin door beide gemeenten van het eigen beleid geleerd wordt en van elkaar geleerd kan worden. Tot slot vinden in hoofdstuk 8 de conclusie en de discussie plaats, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 9.

## 2. THEORETISCH KADER

---

### 2.1 Inleiding

Zoals in de aanleiding duidelijk is geworden, zijn veel vrouwelijke statushouders niet economisch zelfstandig en blijft de arbeidsparticipatie onder deze groep sterk achter. De gemeenten Rotterdam en Amsterdam zetten in op een snelle en succesvolle uitstroom van statushouders van uitkering naar werk, zodat deze ook zo snel mogelijk kunnen integreren in de samenleving. De aandacht wordt echter nog vaak op de man gevestigd en niet op de vrouw. Het onderzoek zal zich daarom richten op de acties en maatregelen die de gemeenten Rotterdam en Amsterdam nemen ten gunste van de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouders en de punten waarop de aanpakken nog verbeterd kunnen worden.

Voor het onderzoek zijn een aantal theoretische concepten van belang die in dit onderzoek nader toegelicht worden alvorens de analyse gestart wordt. Ten eerste het concept 'sturing', dat te vinden is in paragraaf 2.2. Hierin zal de definitie van sturing toegelicht worden, gevolgd door de eigenschappen van overheidssturing. Verder wordt ook het verschil tussen een hiërarchische context en een netwerkcontext toegelicht en het verschil tussen de klassieke sturingsvorm en de moderne sturingsvorm. Met behulp van deze informatie kan gedestilleerd worden op welke wijze sturing wordt gegeven door de gemeenten Rotterdam en Amsterdam aan de vrouwelijke statushouders.

De gehanteerde sturingswijze en de bijbehorende sturingsinstrumenten moeten zorgen voor een effectief beleid, waarbij de gekozen middelen leiden tot het gewenste doel. Hiervoor is het ten eerste belangrijk dat in paragraaf 2.3 het begrip beleidstheorie toegelicht wordt, waarin de veronderstellingen die achter een beleid schuilgaan te vinden zijn. Vervolgens zal de manier toegelicht worden hoe effectiviteitsonderzoek het beste vormgegeven kan worden, zodat de effectiviteit in dit onderzoek het meest adequaat gemeten kan worden.

In het onderzoek worden twee verschillende aanpakken vergeleken en aangezien gekeken wordt naar effectief beleid, is het interessant om het concept 'leren' in de context van beleid in het onderzoek te betrekken. Leren kan zowel van het eigen beleid als van elkaars beleid of ander beleid. In dit onderzoek zal dan ook gekeken worden naar de manier waarop zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam van het eigen beleid hebben geleerd bij de totstandkoming ervan en van elkaars beleid of ander beleid kunnen leren. Op deze manier zou de effectiviteit van het beleid eventueel verhoogd kunnen worden. Hiervoor zal eerst een uitleg gegeven worden van het leren in de context van beleid in paragraaf 2.4, waarin ook een toelichting te vinden is van de verschillende vormen van leren.

De economische zelfstandigheid van vrouwelijke statushouders staat centraal in het onderzoek. Logischerwijs is het van belang dat toegelicht wordt wat in dit onderzoek onder economische zelfstandigheid verstaan wordt en hoe dit meetbaar gemaakt kan worden. Een korte toelichting op het concept economische zelfstandigheid is daarom te vinden in paragraaf 2.5.

Als laatste zullen de theoretische concepten 'sturing', 'effectief beleid' en 'leren' samen komen in een model. Deze is terug te vinden in paragraaf 2.6 waarmee het theoretische hoofdstuk afgesloten wordt.

### 2.2 Sturing

In het onderzoek zal gekeken worden naar de wijze waarop de gemeenten Rotterdam en Amsterdam sturing geven aan de vrouwelijke statushouders met als doel om ze economisch zelfstandig te krijgen. Hiervoor is het ten eerste belangrijk om het sturingsconcept toe te lichten samen met de vormen van sturing. Dit zal in de onderstaande subparagraaf te vinden zijn.

### 2.2.1 Definitie van sturing

Verschillende auteurs hebben zich gebogen over het concept sturing en hangen hier een eigen definitie aan. Wanneer de verschillende definities naast elkaar worden gezet, valt op dat het onderdeel ‘beïnvloeding’ noodzakelijk is bij de uitleg van het sturingsconcept, ofwel om preciezer te zijn bij de ‘doelgerichte beïnvloeding’. Er wordt namelijk een doel vastgesteld, bijvoorbeeld door de overheid, waaruit een bepaalde manier van sturing voortvloeit. Deze doelgerichte beïnvloeding moet vervolgens ergens op gericht zijn. Dit wordt ook anders verwoord door verschillende auteurs. Zo wordt er gesproken van de beïnvloeding van ‘de samenleving’, ‘de beoogde doelstellingen’, ‘maatschappelijke en bestuurlijke interactieprocessen’ en ‘een bepaalde context’ (Bekkers, 2012; Bovens, Derksen & Witteveen, 1987; Geelhoed in Hageman, 2016; Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993; Schuyt in Hageman, 2016; Van Braam in Hageman, 2016; In ’t Veld in Bekkers, 2012). Voor het onderzoek is het van belang dat er gekeken wordt naar de doelgerichte beïnvloeding van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam op de vrouwelijke statushouders om deze economisch zelfstandig te krijgen. Hiervoor is de definitie van het sturingsconcept van In ’t Veld (in Bekkers, 2012) zeer dekkend, deze zal daarom, met een enkele aanpassing daargelaten, overgenomen worden in het onderzoek. De definitie van sturing zal daarom als volgt luiden: “De doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context” (p. 19).

Alvorens dieper op het concept ‘sturing’ ingegaan zal worden, is het van belang dat er rekening wordt gehouden met het bestuurd object. De actoren waarop de sturing gericht wordt zijn geen actoren zonder een eigen wil. Hierbij kan gedacht worden aan een organisatie, een afdeling, een groep mensen of een individu. Daarom betekent niet dat sturing direct leidt tot het gewenste effect. De beïnvloedde actoren hebben een eigen manier waarop de sturing verwerkt wordt en zullen, indien gewenst, ook eigen hulpbronnen inzetten om hun eigen positie veilig te stellen. De beïnvloedde actoren worden ook wel zelfsturende actoren genoemd. Het is daarom belangrijk om in het achterhoofd te houden dat sturing over minimaal twee partijen gaat en niet automatisch tot de gewenste resultaten leidt doordat het bestuurd object ook een eigen wil heeft (Bekkers, 2012).

### 2.2.2 Overheidssturing

In het onderzoek zal er gekeken worden naar sturing door de overheid. ‘De doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context’ vindt daarom in de context van de overheid plaats. Voor de sturing in de context van de overheid vallen tenminste vijf aspecten te onderscheiden:

1. Het ingrijpen in de samenleving, waarbij getracht wordt een verandering in maatschappelijke context teweeg te brengen;
2. Het ingrijpen in de gedragspatronen van maatschappelijke actoren. Dit hoeft niet meteen de inperking van handelingsmogelijkheden van maatschappelijke actoren te betekenen, de overheid kan ook zorgen voor verruiming van de handelingsmogelijkheden door in te grijpen;
3. Het in een bepaalde richting doen bewegen van het maatschappelijke proces om de gestelde doeleinden te bereiken;
4. Interactie in een netwerk van deelsystemen, waarbij interactie kan leiden tot leerprocessen. Dit zorgt ervoor dat doelstellingen tijdens de interactie in de handelingspraktijk worden aangepast;
5. Reflectie op de sturingspraktijk, hierbij worden de doelen en middelen geëvalueerd en eventueel bijgesteld (Bovens, Derksen & Witteveen, 1987, p. 4-5).

### 2.2.3 Sturingsinstrumenten

Wanneer de overheid de beoogde doelgroep in beweging wil brengen, is het van belang dat een aantal doelstellingen vastgesteld worden die door middel van sturing de beoogde doelgroep of de context in beweging laten brengen (Fenger & Klok in Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Hiervoor wordt vaak beleid vastgesteld, waarin de vorm van sturing wordt vastgelegd. Dit zorgt echter niet automatisch voor het behalen van de beoogde doelstellingen. Beleid moet namelijk omgezet worden in beleidsinstrumenten of sturingsinstrumenten om het beleid daadwerkelijk handen en voeten te geven. Daarnaast is het van belang dat de juiste beleidsinstrumenten ingezet worden voor de beoogde doelstelling, de inzet van de verkeerde instrumenten zorgen er namelijk voor dat het beoogde doel eventueel niet bereikt kan worden (Van den Heuvel, 2017). Het is belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de resultaten van beleid enerzijds en de middelen die voortkomen uit beleid en een sturend effect voor ogen hebben anderzijds. Het laatste is aan te duiden als een beleidsinstrument, of ook wel een sturingsinstrument (Van den Heuvel, 2017). Het begrip beleidsinstrument kan daarom geformuleerd worden als: “Een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken.” (Van den Heuvel, 2017, p. 27). Of simpeler: “Datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken.” (Fenger & Klok in Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Een beleidsinstrument of een sturingsinstrument kent daarmee nog steeds een ruime definitie, waardoor veel soorten instrumenten onder deze definitie kunnen vallen. Wanneer getracht wordt om de instrumenten te categoriseren, ontstaat vaak de onderstaande simpele indeling (zie figuur 2).

Figuur 2: Simpele indeling beleidsinstrumenten

Aard van het instrument	Publiekrechtelijk effect
Dwang	Wet, verordening, heffing
Transactie	Contract, overeenkomst, subsidie
Overreding	Informatie, voorlichting, public relations, lobby

Herdruckt van “*Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*” door Van den Heuvel, 2017, p. 27, NL, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Bij beleidsinstrumenten wordt in de beleidswetenschap vaak onderscheid gemaakt tussen drie sturingsmodellen, te weten het communicatieve, economische en juridische sturingsmodel (Fenger & Klok in Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Fenger & Klok (in Hoogerwerf & Herweijer, 2014) voegen daar nog een vierde groep beleidsinstrumenten aan toe, namelijk de fysieke beleidsinstrumenten. Deze instrumenten kunnen een verruimende en beperkende werking hebben op de doelgroep, afhankelijk van het soort beleidsinstrument (Van den Heuvel, 2017). In figuur 3 is een voorbeeld van de verruimende communicatieve, economische, juridische en fysieke beleidsinstrumenten te vinden en van de beperkende communicatieve, economische, juridische en fysieke beleidsinstrumenten.

Figuur 3: Voorbeelden soorten beleidsinstrumenten

Beleidsinstrument	Verruimend stimulerend	Beperkend repressief
Communicatief	Voorlichting	Propaganda
Economisch	Subsidie, beloning (prikkel)	Heffing
Juridisch	Convenant, rechten, aanspraken	Gebod (plicht) of verbod

Fysiek	Uitbreiden, wegennetwerk	Plaatsen toegangspoorten
--------	-----------------------------	-----------------------------

Herdruckt van “*Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*” door Van den Heuvel, 2017, p. 30, NL, Den Haag: Boom Bestuurskunde & “*Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*” door Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., 2014, p. 194, NL, Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Wanneer een beleid is vastgesteld vloeien hier een aantal instrumenten uit voort om het beoogde doel te kunnen bereiken. Al deze instrumenten, samen met de bijbehorende visie die achter de inzet van de instrumenten zit, wordt een sturingsmodaliteit genoemd (Bekkers, 2012).

#### 2.2.4 Hiërarchie vs. Netwerk

De structuur van een organisatie, of in deze de overheid, kan van belang zijn voor de sturingsvorm die gehanteerd wordt. Hiervoor is het van belang om het verschil tussen een hiërarchische structuur en een netwerkstructuur te schetsen. Hierbij vertoont een organisatie vaak niet een zuivere hiërarchische- en/of netwerkstructuur, maar vaak eigenschappen van beide vormen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011).

Figuur 4: Verschillen hiërarchie en netwerk

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

Herdruckt van “*Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*” door De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 18, NL, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Binnen een hiërarchische structuur kan gesproken worden over uniformiteit, dat inhoudt dat de actoren, belangen, machtsbronnen en dergelijken weinig verschillen van elkaar. Verder wordt binnen een hiërarchische structuur onderscheid gemaakt tussen bovengeslikte- en ondergeslikte rollen en kan gesproken worden van eenzijdige afhankelijkheden en openheid van hiërarchische signalen. Binnen een netwerkstructuur is er sprake van pluriformiteit, hierbij zijn de actoren verschillend van elkaar. Daarbovenop hebben de verschillende actoren ook andere belangen en machtsbronnen. Dit zorgt ervoor dat een netwerk lastiger aan te sturen en te beheersen valt. Daarnaast bestaat er een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie waardoor beslissingen niet zomaar alleen gemaakt kunnen worden en hiërarchische signalen niet goed opgevangen worden, aangezien de verschillende actoren elkaar proberen te beïnvloeden.

Tot slot kenmerkt een hiërarchische structuur zich door stabiliteit, waardoor het aantal actoren zo goed als vastligt en de structuur nauwelijks aan verandering onderhevig is. Een netwerkstructuur daarentegen is vaak aan verandering onderhevig en verschillende actoren kunnen vrijwel continu in- en uittreden. Een netwerkstructuur is daarom als dynamisch te omschrijven (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011).

De besluitvorming in een hiërarchische structuur en een netwerkstructuur vindt ook op een andere manier plaats (zie figuur 5).

Figuur 5: Besluitvorming in een hiërarchische- en netwerkstructuur

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

Herdruckt van "Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext" door De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, p. 35, NL, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

### 2.2.5 De overgang van klassieke sturingsvorm naar een moderne sturingsvorm

De sturingsvorm die gehanteerd wordt bij een hiërarchische organisatie zal vaker een klassieke vorm aannemen. Er wordt dan gesproken over klassieke sturing, waarmee bedoeld wordt op "de idee dat de ontwikkelingen en vraagstukken in een samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn vanuit een centraal punt" (Bekkers, 2012, p. 91). Deze sturing is als hiërarchisch aan te duiden en vindt vanuit een centraal, bovengeschikt punt plaats. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een besturend orgaan en een bestuurd systeem, waarbij het besturend orgaan tracht invloed uit te oefenen op het bestuurd systeem (Bekkers, 2012). De overheid heeft hierbij duidelijk zicht op de doelen die door de politiek opgesteld zijn en de instrumenten die gebruikt moeten worden om het beoogde doel te bereiken. Invloed van buitenaf is mogelijk, maar enkel in de beleidsvoorbereidingsfase en de implementatiefase, waarbij de overheid uiteindelijk nog beslist en autonoom opereert (Abma & In 't Veld, 2001). De klassieke sturing kenmerkt zich door rationaliteit, waarbij kennis en informatie als zeer belangrijk wordt gezien. Sturing kan het beste plaatsvinden wanneer er veel kennis is en het duidelijk is waar interventies moeten plaatsvinden (Bekkers, 2012). Dit haakt ook goed in op het feit dat de klassieke sturing zich voornamelijk richt op het instrumentele handelen, waarbij de juiste sturingsinstrumenten leiden tot de juiste effecten en vervolgens tot het beoogde beleidsdoel (Abma & In 't Veld, 2001). Deze sturingsinstrumenten nemen ook een klassieke vorm aan en richten zich voornamelijk op de *command and control*, namelijk planning en wet- en regelgeving (Bekkers, 2012). Daarnaast wordt veel aandacht besteedt aan de evaluatie van de sturing, waarbij gekeken wordt of het gevoerde beleid als succesvol aan te merken is (Bekkers, 2012). Deskundigheid en doelmatigheid staan voorop. De legitimiteit en legaliteit van de centrale sturing wordt gerechtvaardigd door deze deskundigheid en vakbekwaamheid (Kickert, 1993). Sturingsproblemen worden geweten aan slecht management, een slechte organisatie, onduidelijke doelstellingen, taakverdeling, verantwoordelijkheden en slechte communicatie (Bekkers, 2012).

Aan het einde van de jaren zeventig en begin jaren tachtig werd het sturende vermogen van de overheid steeds vaker kritisch onder de loep genomen. De kosten van de overheid werden steeds hoger en daarnaast veranderde de omgeving van de overheid. Er werd gepleit voor een grotere rol voor het maatschappelijke middenveld, waardoor steeds meer actoren betrokken werden bij de totstandkoming van overheidsbeleid en de uitvoering ervan. Er ontstond een complex en gefragmenteerd netwerk gepaard met een onduidelijk web van wet- en regelgeving (Bekkers, 2012). Daarnaast hadden de betrokken actoren allemaal een eigen agenda met eigen belangen, maatstaven en doelstellingen. Ieder had dus een eigen inbreng en zienswijze op de aanpak van het maatschappelijke probleem. De oplossing daarvan werd vanaf dat punt niet enkel door de overheid autonoom bepaald, maar moest in overleg door middel van onderhandeling, samenwerking, tegenwerking, consensus en conflict besproken worden (Abma & In 't Veld, 2001). De klassieke sturingsvorm begon zijn eerste barsten te vertonen in een veranderende omgeving en de roep om een verschuiving werd steeds groter. Dit betekende het begin van de netwerksturing (Bekkers, 2012). Hierbij zou de overheid meer



een rol als arbiter gaan innemen in plaats van de rol als aanvoerder (Kickert, 1993). Dit betekende echter niet het einde van de klassieke sturingsvormen, maar alleen het begin van nieuwe sturingsvormen. De klassieke sturingsvorm is nog steeds effectief in bepaalde situaties, zoals in het geval van een crisis of wanneer er sprake is van een relatief getemd probleem (Bekkers, 2012).

#### 2.2.6 De moderne sturingsvorm

De overheid kreeg steeds vaker te maken met complexere vraagstukken. Hierbij is er sprake van veel actoren die onderling afhankelijk zijn en ook nog allemaal eigen belangen vertegenwoordigen. De kennis en middelen van de overheid waren hierbij niet toereikend en de overheid werd eveneens afhankelijk van deze andere actoren. Dit zorgde ervoor dat een verschuiving nodig was van een meer centrale rol van de overheid naar een vorm waar samenwerking een grotere rol zou gaan spelen, ook wel een verschuiving van een verticale, *top-down*, aanpak naar een meer horizontale aanpak (Klijn & Koppenjan, 2016). Zo ontstond een moderne sturingsvorm, ook wel aangeduid als netwerksturing.

Wanneer de overheid in haar sturende rol zit, wordt overheidssturing ook niet langer als een *top-down* activiteit gezien, maar wordt de overheid in een netwerkcontext geplaatst. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat beleid niet enkel door de overheid gevormd wordt, maar via een spontaan proces waarbij complexe interactieprocessen tot stand komen door een groot aantal actoren (Abma & In 't Veld, 2001). Hierbij is er sprake van samenwerkende sturing, waarbij er sprake is van interbestuurlijke samenwerking, publiek-private samenwerking en burgerparticipatie. De sturing van de overheid in dit netwerk is gericht op het beïnvloeden van de onderlinge afhankelijkheden met als doel om een gezamenlijke doelstelling te formuleren en realiseren (Oosten, 2005, p. 128). De overheid neemt een plek in tussen de vele sturende actoren in een netwerk van vaak verschillende en soms tegengestelde belangen (Kickert, 1993). Binnen dit netwerk is zowel sprake van relatieve autonomie als van wederzijdse afhankelijkheid. De verschillende actoren die sturing willen geven aan bepaalde maatschappelijke processen, hebben vaak niet alle benodigde hulpbronnen zelf in huis. Hiervoor moeten ze samenwerken en gebruik maken van overleg- en onderhandelingstechnieken. Door deze samenwerking en wederzijdse afhankelijkheden ontstaat er een collectieve wilsvorming en een geaccepteerde zelfbinding. Er ontstaat een proces van geven en nemen, dat na veel onderhandelingen een resultaat oplevert waar de betrokken partijen zich aan willen binden (Bekkers, 2012). In dit kader wordt ook weleens gesproken over een beleidsnetwerk, waarmee bedoeld wordt op: “een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke partijen bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en die gericht zijn op een beleidsprobleem of beleidsprogramma of gericht zijn op bepaalde clusters van beleidsinstrumenten” (Bekkers, 2012, p. 100). Hierbij benadrukken Abma & In 't Veld (2001) het belang van de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Actoren, zo ook de overheid, kunnen hun doelen niet bereiken zonder de middelen van anderen. De overheid fungeert hier niet langer als centrale actor, maar als één van de vele actoren in een netwerk. De overheid heeft weliswaar beschikking over zeer specifieke machtsbronnen, maar blijkt nog steeds afhankelijk van andere actoren (Kickert, 1993; Bekkers, 2012). Het beeld van een overheid die haar doelstellingen zonder meer kan implementeren houdt niet meer stand. De overheid staat niet langer boven de samenleving, maar is onderdeel van de samenleving (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011). De overheid kan hierbij dus ook niet zomaar haar instrumenten inzetten om de beoogde doelstellingen te kunnen bereiken, maar is voornamelijk bezig met het sturen en het bijsturen van het netwerk vol met actoren (Abma & In 't Veld, 2001).

Waar bij klassieke sturing een belangrijke rol wordt toegekend aan kennis en informatie, is dit niet het geval bij de nieuwe vormen van sturing, waarbij de overheid in een

netwerk wordt geplaatst. Kennis en informatie wordt bij deze opvatting als onvolledig, gekleurd en als machtsbron gezien (Bekkers, 2012). Binnen het idee van sturing waarbij de overheid een onderdeel is van een netwerk van actoren bij het vormen van beleid, zijn vier nieuwe sturingsmodaliteiten te onderscheiden, te weten:

1. Sturing op in- en output: de sturing richt zich op de grenzen van een organisatie waardoor de relatieve autonomie van de organisatie en het interne functioneren van de organisatie gerespecteerd wordt;
2. Sturing op grond van incentives: bij deze vorm van sturing wordt de autonome positie van de organisatie eveneens gerespecteerd. Er wordt getracht om sturing te geven door middel van incentives, zoals subsidies, om een bepaald gedrag te bevorderen;
3. Sturing op structurering en procedurering van relaties: er wordt ingezet op de verhoging van de kwaliteit van de overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen de betrokken actoren, dit kan bijvoorbeeld door middel van een toezichthouder;
4. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming: de sturing vindt hier plaats door het faciliteren van een bepaald beeld over de aard, omvang en de bijbehorende oplossingen van een probleem. Er wordt getracht om uiteindelijk door middel van coproductie beleid tot stand te brengen. (Bekkers, 2012, p. 102-112)

Zoals eerder gesteld door Bekkers (2012) zijn de verschillende actoren in het netwerk niet hiërarchisch boven- of ondergeschikt aan elkaar, maar Kickert (1993) geeft ook aan dat ze niet gelijkwaardig zijn aan elkaar. De overheid bezit over specifieke machtsbronnen en zal dus altijd een andere positie innemen dan andere actoren. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de overheid een sterkere sturingsrol op zich neemt of op kan eisen. De overheid bevindt zich namelijk vaak in een complex netwerk van verschillende organisaties, waardoor een centrale, dominerende rol vaak niet is weggelegd voor de overheid. Er wordt ook wel gesproken over het sturende vermogen van de overheid. Dit verwijst naar het vermogen om bepaalde hulpbronnen te mobiliseren en bijpassende instrumenten in te zetten om zo een bepaalde context te beïnvloeden en actoren in beweging te krijgen (Bekkers, 2012).

#### 2.2.7 Het concept sturing geplaatst in het onderzoek

In dit onderzoek zal het sturende vermogen van de overheid onder de loep genomen worden. Wanneer gekeken wordt naar de context waarin de gemeenten Rotterdam en Amsterdam opereren, is deze te classificeren als een netwerkcontext. Echter kan nooit volledig worden gesteld dat enkel gebruik wordt gemaakt van klassieke- en/of netwerksturing. Het is daarom van belang dat beide theorieën in het achterhoofd worden gehouden en te kijken welke sturingsvorm de overhand heeft. Deze theorieën over sturing kunnen meer begrip geven in de sturingsvorm die de gemeenten Rotterdam en Amsterdam hanteren om de samenleving in een bepaalde context te beïnvloeden, dus in dit onderzoek, de vrouwelijke statushouders te beïnvloeden om economisch zelfstandig te worden. Zoals eerder gesteld gebeurt sturing door middel van sturingsinstrumenten. In dit onderzoek zullen daarom allereerst de sturingsinstrumenten bij zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak gedestilleerd worden om de gehanteerde sturingsmodaliteit duidelijk te maken. Vervolgens kunnen uitspraken gedaan worden over de wijze waarop beide gemeenten sturing geven aan de beoogde actoren, aldus de vrouwelijke statushouders.

#### 2.3 Effectiviteit van beleid

Voor dit onderzoek is het van belang dat er gekeken wordt naar de effectiviteit van het beleid. Hiervoor zal een evaluatie plaatsvinden van het bestaande beleid om de effectiviteit te kunnen bepalen. Alvorens de effectiviteit te bepalen, moet de achterliggende beleidstheorie

gedestilleerd worden. Er zal daarom eerst worden besproken wat een beleidstheorie inhoudt en hoe deze gereconstrueerd kan worden. Vervolgens zal uiteengezet worden wat onder effectief beleid verstaan wordt en vervolgens hoe effectiviteitsonderzoek het beste vormgegeven kan worden.

### 2.3.1 Beleidstheorie

Wanneer er gekeken wordt naar de effectiviteit van beleid, is het belangrijk dat er gekeken wordt naar de veronderstellingen die achter een beleid schuil liggen en of deze veronderstellingen wel houdbaar zijn. Deze veronderstellingen samen, die aan een beleid ten grondslag liggen, worden ook wel een 'beleidstheorie' genoemd. Door deze veronderstellingen na te lopen en te kijken in hoeverre de vooropgestelde doelen van het beleid zijn behaald, kan er wat gezegd worden over de kwaliteit van het onderzoek. De voornaamste promotor van dit concept is Hoogerwerf geweest. Hierbij is hij niet enkel geïnteresseerd in het geheel van veronderstellingen, maar ook in de verschillende soorten relaties die aan beleid ten grondslag liggen. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen normatieve, causale en finale veronderstellingen (Hoogerwerf in Abma & In 't Veld, 2001). Onder een normatieve veronderstelling vallen de normen en waarden die leiden tot de voorkeur voor bepaalde doelen en het aanvaarden en/of verwerpen van bepaalde middelen om het doel te kunnen bereiken. Bij een causale veronderstelling wordt gedoeld op de veronderstelling tussen oorzaak en gevolg en bij de finale veronderstelling op de veronderstelling tussen het doel en het middel (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Het falen van het beleid is volgens Hoogerwerf (in Abma & In 't Veld, 2001) vaak te herleiden tot onjuiste veronderstellingen en dus een niet kloppende beleidstheorie. Het vergaren van kennis over de beleidstheorie kan daarom helpen bij het verhogen van de doeltreffendheid van het beleid en daarmee de effectiviteit van het beleid.

Voor dit onderzoek is het van belang dat eerst de beleidstheorie van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak gereconstrueerd worden om iets te kunnen zeggen over de veronderstellingen die onder de aanpakken schuilgaan. Hiervoor kunnen een aantal stappen doorlopen worden teneinde een reconstructie tot stand te brengen. Te beginnen met het doen van documentenonderzoek, waardoor nagegaan kan worden in hoeverre de beleidsmakers hebben nagedacht over het geformuleerde beleid en de werking ervan. Hierna kunnen de oorzaak-gevolg relaties, ofwel de causale veronderstellingen, opgespoord worden. Vervolgens kunnen ook de doel-middel relaties, ofwel de finale veronderstellingen, opgespoord worden. Daarna kan gekeken worden naar de argumenten die in een beleidsstuk te vinden zijn, deze vormen vaak de normatieve veronderstellingen rond het beleid en zeggen vaak ook wat over de argumentatie achter de causale veronderstellingen. Tot slot kunnen de causale, finale en normatieve veronderstellingen in een gezamenlijk model worden gezet, die de beleidstheorie vormt. Deze beleidstheorie kan vervolgens getoetst worden op juistheid, waardoor de sterkte van de beleidstheorie beoordeeld kan worden (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

### 2.3.2 Effectiviteitsonderzoek

Hoogerwerf & Herweijer (2014) benadrukken het belang dat gekeken wordt naar wat overheidsbeleid daadwerkelijk voor invloed heeft op de samenleving. De vraag kan gesteld worden wat het gevolg en/of de effecten van een bepaald beleid zijn en is derhalve op te delen in een aantal deelvragen:

1. Wordt het doel van het beleid bereikt?
2. In hoeverre hebben de gekozen beleidsinstrumenten bijgedragen aan het behalen van het doel van het beleid?

3. Wat zijn de niet-beoogde bijwerkingen van het beleid?
4. Hoe is de verhouding van de kosten en baten van het beleid?
5. In hoeverre worden de kosten en baten gelijk of ongelijk verdeeld over de bevolking en de overheidsinstantie(s)? (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, pp. 23-24)

Als gekeken wordt naar de effectiviteit van beleid, kan ook gesproken worden over de doeltreffendheid van het beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Deelvraag twee is hierop van toepassing. Hoogerwerf & Herweijer (2014) spreken eveneens over de effectiviteitsbenadering bij evaluaties. Er wordt hierbij “... gezocht naar een verklaring van de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.” (p. 161). Bij het beoordelen van de effectiviteit van beleid wordt dus gekeken naar “de mate waarin de genomen maatregelen en de ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde doelstellingen (*output*) of de beoogde resultaten (*outcomes*)” (Bekkers, 2012, p. 301). Daarvoor zijn twee vragen van belang. De eerste is in hoeverre de feitelijke resultaten overeenkomen met de beoogde resultaten, de tweede is wat de bijdrage van de ingezette instrumenten afzonderlijk is bij de uiteindelijke resultaten (Bekkers, 2012). Om een goed effectiviteitsonderzoek uit te voeren dient rekening gehouden worden met de situatie voor het inzetten van het beleid en de bijbehorende beleidsinstrumenten en moeten deze vergeleken worden met de situatie na de inzet van het beleid en de beleidsinstrumenten. Daarnaast moeten de doelstellingen van het beleid duidelijk geformuleerd zijn, zodat deze goed getoetst kunnen worden en dient sprake te zijn van een min of meer uitgekristalliseerde beleidstheorie (Bekkers, 2012). Tot slot moet er rekening gehouden worden met de mogelijke invloed van interveniërende variabelen ten einde van een adequate effectiviteitsmeting (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

Hakvoort & Klaassen (2013) onderscheiden vier soorten methoden die van belang kunnen zijn bij de zogenaamde *ex-post* evaluatie (zie figuur 6).

Figuur 6: Ex-post evaluatiemethoden

	Geen specifieke doelstellingen	Wel specifieke doelstellingen
Voor-Na	Situatieonderzoek	Doelbereikingsonderzoek
Met-Zonder	Effectenonderzoek	Doeltreffendheidsonderzoek (Effectiviteitsonderzoek)

Herdruckt van “*Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties* (3<sup>e</sup> druk)” door Hakvoort & Klaassen, 2013, p. 103, NL, Den Haag: Sdu uitgevers.

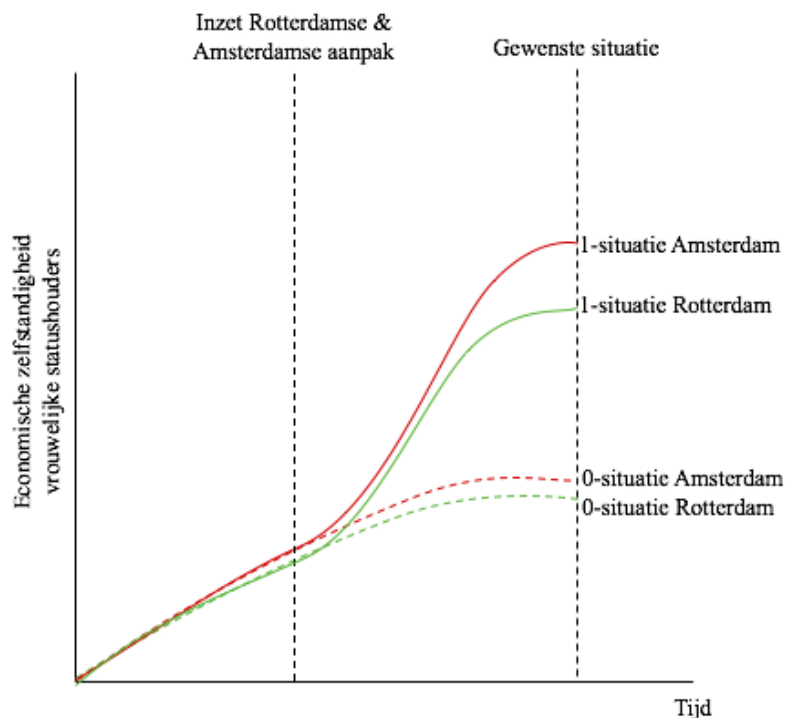
Hierbij wordt een verschil gemaakt tussen methoden waarbij geen sprake is van een specifieke doelstelling, zoals bij situatieonderzoek en effectenonderzoek en methoden waarbij wel sprake is van een specifieke doelstelling, zoals doelbereikingsonderzoek en doeltreffendheidsonderzoek, ofwel effectiviteitsonderzoek. Daarnaast wordt bij Hakvoort & Klaassen (2013) eveneens het *before and after* model gehanteerd, maar wordt ook toegevoegd dat deze methode niet toereikend is voor een effectiviteitsonderzoek. Hierbij dient namelijk niet enkel te worden gekeken naar de voor- en na-situatie, maar moet de effectiviteit ook beoordeeld worden door de situatie met de inzet van het beleidsinstrument te vergelijken met de situatie waarin het beleidsinstrument niet toegepast wordt. Bij een onderzoek naar de effectiviteit van beleid is het daarom noodzakelijk dat niet alleen de voor-na situatie onderzocht wordt, maar ook de met-zonder situatie. Hierbij wordt een 0-situatie en een 1-situatie opgesteld. De 0-situatie staat, in dit geval, voor hoe de economische zelfstandigheid van vrouwelijke statushouders zich in zowel Rotterdam als Amsterdam ontwikkeld zouden

hebben zonder de inzet van de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak. De 1-situatie staat voor de economische zelfstandigheid van vrouwelijke statushouders in Rotterdam en Amsterdam na de inzet van de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak. Hierbij worden voor de 0-situatie en de 1-situatie de voor- en na situatie vergeleken en de mate waarin de doelstelling is bereikt, dus de mate van economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders.

### 2.3.3 De effectiviteitsmeting geplaatst in het onderzoek

In dit onderzoek zal dus gekeken worden in welke mate de gekozen beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan het behalen van het doel van het beleid. Hierbij is het essentieel dat de doelstellingen van het beleid adequaat gestedilleerd worden. Daarnaast zal, waar mogelijk, gebruik worden gemaakt van de Met-Zonder-methode om de economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders te kunnen vergelijken onder invloed van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak en de economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders wanneer de beleidsinstrumenten niet toegepast worden. Hiervoor zal, waar mogelijk, een 0-situatie en een 1-situatie geschetst worden voor zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak. De aanpak van de effectiviteitsmeting in dit onderzoek is geïllustreerd in figuur 7. Op deze manier zal getracht worden om een zo adequaat mogelijke uitspraak te doen over de effectiviteit van beide aanpakken.

Figuur 7: Aanpak effectiviteitsonderzoek Rotterdamse & Amsterdamse aanpak



### 2.4 Leren met beleid

Om de effectiviteit van beleid te verhogen, is het van belang dat er kritisch naar het eigen beleid wordt gekeken en eventueel ook naar het beleid van een ander. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een proces van 'leren'. In de literatuur is veel te vinden over het begrip 'leren'. De context waarin het begrip 'leren' gebruikt wordt scheelt echter nogal vaak. Dit onderzoek zal ingaan op 'leren' in de context van beleid. Er wordt dan ook gesproken van beleidsleren. Een eenduidige definitie van 'beleidsleren' bestaat echter niet. Verschillende auteurs hanteren wisselende definities en geven verschillende betekenissen aan beleidsleren.

In deze subparagraaf zullen verschillende definities de revue passeren en zal een definitie voor het onderzoek worden geformuleerd, vervolgens zullen verschillende vormen van leren besproken worden en tot slot zal nog een kanttekening bij het proces van beleidsleren geplaatst worden.

#### 2.4.1 Belang van leren

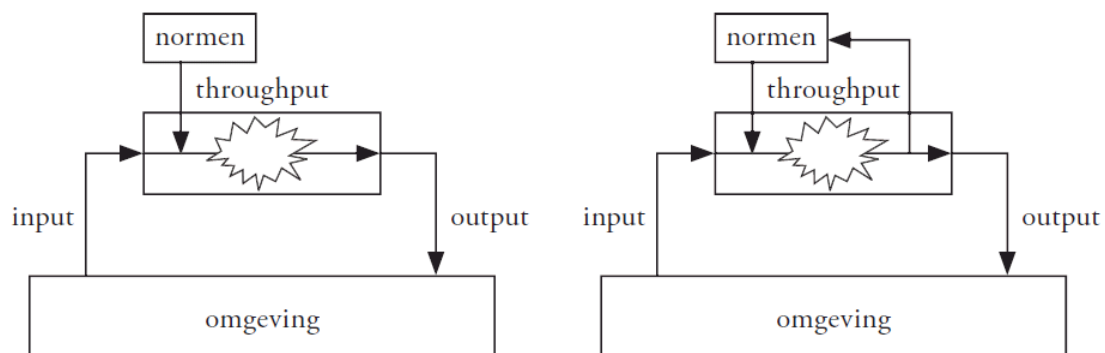
In 't Veld & Van der Knaap (1995) geven aan dat anticipatie en aanpassing in veranderende omgevingen voor de overheid niet voldoende is om te overleven. Beleid dat niet langer houdbaar is, moet omgebogen worden. Hier bestaat een belangrijk wapen voor, namelijk leren (In 't Veld & Van der Knaap, 1995). Leren is een vereiste om de kwaliteit van het overheidsbeleid te waarborgen. Leren zorgt er niet alleen voor dat beleid doeltreffender en doelmatiger wordt, maar resulteert ook in aanpassingen van beleidsdoelen, -normen en –waarden naar de veranderende omgeving (In 't Veld & Van der Knaap, 1995). Ferrera & Gualmini (2004) benadrukken eveneens het belang van beleidsleren. Het falen van beleid vormt vaak een *trigger* voor beleidsleren, maar het is van belang dat actoren altijd openstaan voor nieuwe informatie en bereid zijn om hun normen en praktijken aan te passen om het falen van beleid te voorkomen en/of verhelpen. Actoren worden ook door actief te leren in staat gesteld richting te geven aan beleid (In 't Veld & Van der Knaap, 1995). De algemene definitie die van 'leren', opgesteld door In 't Veld & Van der Knaap, luidt als volgt: “Leren behelst het door interne spanning gedreven proces van informatieverwerving en –verwerking, waarbij een actor poogt zijn handswijzen, alsmede de kennis waarop deze handswijzen geschoeid zijn (waarden, normen, aannamen en doelen) te verbeteren” (In 't Veld & Van der Knaap, 1995, p. 89). Het doel van het leren door de overheid is tweeledig. Aan de ene kant kunnen zo het gehanteerde beleid en de bijbehorende instrumenten geïmmuniseerd worden. De overheid kan dit doen door haar onderdanen te overtuigen van de waarden, normen, preferenties en aannamen die ten grondslag liggen aan de beleidsmaatregel en ze als het ware te bekeren. Aan de andere kant zorgt het leren door de overheid ervoor dat ze zo snel mogelijk kan reageren op onverwachte uitkomsten en/of effecten (In 't Veld & Van der Knaap, 1995). Jolly (2003) combineert de systeembenadering, waarbij uitgegaan wordt van onzekerheid en de constructivistische benadering, die uitgaat van een sociaal proces, in één definitie. Deze is veelomvattend en zal daarom gehanteerd worden in dit onderzoek, waarbij het gekoppeld wordt aan beleid, zodat beide zienswijzen gebruikt worden. De definitie van beleidsleren zal dus, met een minimale aanpassing daargelaten, als volgt klinken: “Beleidsleren is een proces waarbij het verkrijgen van informatie, inzichten en vaardigheden als verbeteringen zijn op te vatten in het denken of doen van de lerende actor in de context van beleid”.

#### 2.4.2 Vormen van leren

Als over leren gesproken wordt, worden vaak ook twee of meerdere niveaus van leren erkend. In de meeste gevallen wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van leren, waar bij het eerste niveau bedoeld wordt op het meer oppervlakkige leren en bij het tweede niveau bedoeld wordt op een meer diepgaande vorm van leren waar de normen, waarden en doelen worden aangepast en eventueel zelfs totaal vernieuwd worden (Jolly, 2003). Het meest bekende en gebruikte verschil in niveaus van leren is *single-loop learning* en *double-loop learning* door Argyris en Schön (in In 't Veld & Van der Knaap, 1995). Bij *single-loop learning* wordt bedoeld op een proces waarbij fouten worden opgespoord en gecorrigeerd binnen de geldende normen, waarden, aannamen en doeleinden. De handelingstheorieën en sturingsparameters worden veranderd, terwijl de normen, waarden, aannamen en doeleinden waarop deze gestoeld zijn onveranderd blijven. De optiek van de actor waarmee de situatie beoordeeld wordt, verandert daarbij niet. Er wordt zo getracht om de organisatie stabiel te houden in een veranderende context. Bij *double-loop learning* worden niet alleen de

handelingstheorieën en sturingsparameters onder de loep genomen, maar ook de normen, waarden, aannamen en doeleinden waarop deze gebaseerd zijn (zie ook figuur 8). Wanneer *double-loop learning* plaatsvindt, kan het voorkomen dat de actor erachter komt dat het gehanteerde kader van normen, waarden, aannamen en doeleinden niet bij het beoogde doel aansluit, waardoor de actor tot de beslissing komt om het eerder gehanteerde kader aan te passen. Aan de hand van de verkregen informatie wordt zowel de optiek waarmee de actor de situatie beoordeeld aangepast als de manier waarop de actor op de situatie reageert (Jolly, 2003). Dus in het kort, bij *single-loop learning* is er sprake van leren, maar dan binnen de gehanteerde kaders, dus binnen de gehanteerde normen, waarden, aannamen en doeleinden. Bij *double-loop learning* kan er eigenlijk gesproken worden van een diepere vorm van leren, waarbij niet enkel geleerd wordt binnen de gehanteerde kaders, maar ook de kaders onder de loep genomen worden en aangepast worden, wanneer de bevinding is dat de kaders niet goed genoeg aansluiten bij het vooropgestelde doel.

Figuur 8: Single-loop en double-loop leren



Herdruckt van "De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur" door Jolly, R.D., 2003, p. 33, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Op basis van de visie van Lindblom onderscheiden Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996) twee andere vormen van leren, namelijk instrumenteel leren en politiek leren. Bij instrumenteel leren wordt er gekeken naar de werking van beleidsinstrumenten en wordt er vooral gebruik gemaakt van *trial-and-error learning*. Bij politiek leren is sprake van wederzijdse aanpassing als resultaat van een politiek debat tussen betrokken actoren. Dit onderscheid tussen instrumenteel- en politiek leren lijkt op het onderscheid tussen 'eerste orde leren' en 'tweede orde leren', of *single-loop learning* en *double-loop learning*. Bij instrumenteel leren komen namelijk alleen de beleidsinstrumenten ter discussie te staan en niet de probleemstelling en de oplossingsstrategie, terwijl dit bij politiek leren wel het geval is (Eberg, Van Est & Van de Graaf, 1996). Sabatier geeft een belangrijke aanvulling op de visie van Lindblom die zich kenmerkt door het instrumentele en politieke leren. In het *advocacy coalition framework* wordt de bestaande beleidstheorie vrijwel continu aangevallen en verdedigd. Dit proces op zichzelf, ook al treedt er geen beleidsverandering op, is al een vorm van leren (in Eberg, Van Est & Van de Graaf, 1996). Dit verschijnsel zoals Sabatier (1988) het beschreven heeft, benoemen Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996) als de derde vorm van leren, namelijk 'leren in en door debat'. Hierbij spreekt Sabatier (1988) over een *advocacy coalition* waarin mensen met verschillende posities met gedeelde waarden, assumpties en probleemdefinities samenkomen. Wanneer verschillende *advocacy coalitions* met elkaar in debat gaan, ontstaat een leerproces waarbij een *advocacy coalition* op drie manieren kan leren:

1. Het begrip van de variabelen die belangrijk worden geacht voor het geloofssysteem van iemand worden verbeterd;

2. Het begrip van iemand van de logische en causale relaties binnen een geloofssysteem worden verfijnd;
3. Door het identificeren en reageren op uitdagingen rondom het geloofssysteem van iemand (Sabatier, 1988, p. 149-151).

Tot slot wordt een vierde vorm van leren geformuleerd, namelijk ‘leren in en door uitvoering’. De uitvoerders van beleid verwerven, doordat zij de daadwerkelijke implementatie van dichtbij meemaken, veel kennis en ervaring over het bestaande beleid. Deze kennis en ervaring kan gebruikt worden om het bestaande beleid te verbeteren (Eberg, Van Est & Van de Graaf, 1996). Volgens Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996) bestaat ‘leren met beleid’, wanneer er sprake is van: “een consistente reflectie op beleidsprocessen, waarbij een combinatie van twee of meer van de onderscheiden leervormen een rol speelt” (p. 162).

#### 2.4.3 Kanttekening beleidsleren

In dit onderzoek zal gekeken worden in welke mate er geleerd wordt binnen de gemeente Rotterdam en Amsterdam en welke vorm het leerproces aanneemt. Dit hoeft echter niet automatisch te betekenen dat er daadwerkelijk geleerd wordt door de gemeenten. Een organisatie kan zijn eigen potentie vergroten door niet enkel gebruik te maken van de interne kennis, maar ook kennis uit te wisselen met andere organisaties. Daarentegen staat niet elke organisatie open voor kennis afkomstig van andere organisaties dan de eigen organisatie. Dit wordt ook wel bestempeld als het *‘not-invented-here’-syndrome* (hierna: het NIH-syndroom). Hiermee wordt bedoeld op de negatieve houding van organisaties tegenover kennis die niet afkomstig is uit de eigen organisatie en dus van buitenaf (Lichtenthaler & Ernst, 2006). Dit resulteert in de onderbenutting van het externe kennispotentieel en daarnaast ook in negatieve gevolgen voor de performance van de organisatie. Het niet gebruiken van kennis van buiten de organisatie hoeft niet negatief te zijn, zolang de organisatie de externe kennis maar wel in overweging heeft genomen en rationeel heeft besloten om deze niet te gebruiken. Op het moment dat de externe kennis wordt afgewezen op basis van een negatieve houding tegenover externe kennis, kan dit schadelijk zijn voor de organisatie en zo ook voor het leerproces en de effectiviteit (Antons, Declerck, Diener, Koch & Piller, 2017). Voor het onderzoek is het van belang dat rekening wordt gehouden met eventuele blokkades voor het leerproces bij beide gemeenten, gezien de mogelijkheid bestaat dat een gemeente vast blijft houden aan het eigen beleid.

#### 2.4.4 Het concept leren geplaatst in het onderzoek

In dit onderzoek zal gekeken worden naar de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Dit wordt gedaan door de sturingsaanpakken van beide gemeenten te destilleren, zodat vervolgens de effectiviteit van beide aanpakken kan worden beoordeeld. Het doel is vervolgens om aanbevelingen te doen over de wijze waarop de effectiviteit van de aanpakken met betrekking tot het verhogen van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders in beide gemeenten mogelijkerwijs verhoogd kan worden. Hierbij komt het concept “beleidsleren” om de hoek kijken, zoals hierboven besproken. Door inzicht te vergaren in het eigen beleid en in elkaars beleid, kan een proces van beleidsleren tot stand komen, waarna mogelijkerwijs de effectiviteit van het bestaande beleid verhoogd kan worden. Hiervoor is het van belang dat er gekeken wordt naar de mate waarin de gemeenten beide leren van het eigen beleid en eventueel van elkaars beleid of ander beleid. Hiervoor zal er gekeken worden naar de verschillende vormen en/of niveaus waarop het beleidsleren kan plaatsvinden. Dit zal dan ook in het onderzoek gebruikt worden om het leerproces van beide



gemeenten te kunnen destilleren en vervolgens betere uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid.

## 2.5 Economische zelfstandigheid

In de voorgaande paragrafen zijn de theoretische constructen uitgebreid uitgelegd die in het onderzoek gehanteerd zullen worden. Echter is de benodigde informatie voor het beantwoorden van de hoofdvraag nog niet compleet als het hierbij gelaten wordt. De vraag gaat uiteindelijk over het verbeteren van de economische zelfstandigheid onder de vrouwelijke statushouders in Rotterdam en Amsterdam. Hiervoor is het van belang dat het begrip ‘economische zelfstandigheid’ toegelicht en meetbaar gemaakt wordt alvorens de analyse start.

Wanneer er gesproken wordt over economische zelfstandigheid, wordt het al snel duidelijk dat arbeidsparticipatie hier een voorwaarde voor is (Tweede Kamer, 2005). Om tot een beter begrip te komen van economische zelfstandigheid, zal eerst meer inzicht gegeven worden in het concept arbeidsparticipatie. Vervolgens zal de definitie en het belang van economische zelfstandigheid geschetst worden. Tot slot zal toegelicht worden hoe economische zelfstandigheid meetbaar gemaakt kan worden.

### 2.5.1. Arbeidsparticipatie

De bevolking is in te delen in twee groepen, namelijk de beroepsbevolking en de niet-beroepsbevolking. Binnen de beroepsbevolking zijn opnieuw twee groepen te onderscheiden, namelijk de werkzame en de werkloze beroepsbevolking. Hierbij bestaat de werkzame beroepsbevolking uit mensen die een baan hebben waar ze minimaal één uur per week mee bezig zijn. De werkloze beroepsbevolking bestaat uit mensen die geen baan hebben van minimaal één uur per week, maar die wel actief op zoek zijn naar zo’n baan. Hierin verschilt de werkloze groep van de niet-beroepsbevolking, waarbij mensen minder dan één uur per week aan het werk zijn en niet actief op zoek zijn naar een baan van minimaal één uur per week (Huijnk & Andriessen, 2016, p. 78).

Nu wordt vaak gekeken naar de mate van arbeidsparticipatie. Hierbij is het van belang om te weten dat er gesproken kan worden over de bruto arbeidsparticipatie, maar ook over de netto arbeidsparticipatie. Bij bruto arbeidsparticipatie wordt gekeken naar het deel van de bevolking dat tot de beroepsbevolking behoort. Hierbij wordt dus zowel de werkzame als de werkloze beroepsbevolking meegeteld. Wanneer we spreken over netto arbeidsparticipatie, wordt er gedoeld op het deel van de totale bevolking dat tot de werkzame beroepsbevolking behoort. In beide gevallen wordt enkel gekeken naar de bevolking behorende binnen de leeftijdscategorie van 15 tot 75 jaar (Portegijs & Van den Brakel, 2016). Wanneer gesproken wordt over arbeidsparticipatie omtrent de economische zelfstandigheid, behelst dit de netto arbeidsparticipatie. In het onderzoek zal de definitie van netto arbeidsparticipatie gehanteerd worden wanneer gesproken wordt over arbeidsparticipatie. Het percentage kan als volgt berekend worden:

$$\frac{\text{werkzame beroepsbevolking (15 – 75 jaar)}}{\text{totale bevolking (15 – 75 jaar)}} \times 100\%$$

### 2.5.2. Definitie economische zelfstandigheid

Portegijs & Van den Brakel (2016) geven aan dat het begrip economische zelfstandigheid beleidsmatig verbonden is met het bestaansminimum. In het emancipatiebeleid wordt een persoon als economisch zelfstandig gezien wanneer: “het individuele netto-inkomen uit arbeid en eigen onderneming op of boven de drempelwaarde ligt van de beleidsnorm voor het

individuele inkomensminimum. Die drempelwaarde is gelijkgesteld aan 70% van het wettelijke nettominimumloon, ofwel de netto bijstand van een alleenstaande. De drempelwaarde stijgt of daalt van jaar tot jaar overeenkomstig de ontwikkeling van het sociale minimum. In 2015 bedroeg de grens voor economische zelfstandigheid 920 euro per maand.” (Portegijs & Van den Brakel, 2016, p. 159). Van den Brakel & Leufkens (2011) hanteren een gelijksoortige definitie en kwalificeren iemand economisch zelfstandig wanneer: “zijn of haar inkomsten uit arbeid of eigen onderneming meer dan 70 procent van het nettominimumloon bedragen” (p. 1). Hierbij is het van belang om rekening te houden met het feit dat uitkeringen, huurtoeslag, kinderbijslag, partneralimentatie en inkomsten uit vermogen niet bijdragen aan de economische zelfstandigheid (Van den Brakel & Leufkens, 2011). Voor het onderzoek zal de definitie van Portegijs & Van den Brakel (2016) gehanteerd worden, omdat deze veelomvattend is.

### 2.5.3 Het belang van economische zelfstandigheid

Het kabinet tracht ernaar om gelijke kansen te creëren voor zowel mannen als vrouwen. Hierbij wordt ingezet op gelijke rechten, vrijheden, zeggenschap en gelijke deelname aan arbeid en zorg. Echter blijft de arbeidsparticipatie van vrouwen nog achter. Dit brengt het risico met zich mee dat vrouwen uitkeringsafhankelijk worden bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de partner en bij een echtscheiding (Tweede Kamer, 2005). Dit vergroot volgens de toenmalige minister Bussemaker (in Portegijs & Van den Brakel, 2016) de kans op armoede. Minister Bussemaker wijst ook op de afname van geweld in afhankelijkheidsrelaties door de economische zelfstandigheid. Verder is een grotere arbeidsdeelname van vrouwen van belang voor de ontwikkeling van de economie (Tweede Kamer, 2005). Helemaal in een tijd van globalisering en vergrijzing, is de arbeidsdeelname van vrouwen van belang voor de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en om te kunnen concurreren in de wereldeconomie (Portegijs, Cloïn, Keuzenkamp, Merens & Steenvoorden, 2008). De Tweede Kamer (2005) onderstreept het belang van de economische zelfstandigheid van vrouwen, want: “een eigen inkomen schept ruimte voor persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling en biedt bescherming tegen (uitkerings)afhankelijkheid en armoede” (p. 20). Vrouwen hebben echter vaker een deeltijdbaan. Dit zorgt er niet alleen voor dat vrouwen minder verdienen en het lastiger is om economisch zelfstandig te worden (Tweede Kamer, 2005), maar ook dat het niet bevorderlijk is voor het doorstijgen op de carrière ladder en de kans op het stoppen met de deeltijdbaan groter is (Román, 2006).

### 2.5.4 Het meten van economische zelfstandigheid in het onderzoek

Fokkema & Liefbroer (1999) meten de economische zelfstandigheid van vrouwen aan de hand van twee indicatoren, namelijk het behaalde opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie. Hierbij wordt bij opleidingsniveau gekeken of iemand laag, middelbaar of hoog opgeleid is. De Tweede Kamer (2005) benadrukt in het emancipatiebeleid ook het belang van opleidingsniveau, waarbij een laag opleidingsniveau bepalend kan zijn voor de economische zelfstandigheid. Een laag taalniveau en een gebrekkig begrip van de Nederlandse samenleving kan erg beperkend werken op de arbeidsparticipatie en zo op de economische zelfstandigheid. Voor de arbeidsparticipatie kan gekeken worden naar het aantal jaar dat een vrouw al actief is op de arbeidsmarkt en of er periodes zijn geweest waarin de vrouw niet participeerde.

Het emancipatiebeleid was voor lange tijd gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie onder de vrouwen. Als resultaat gingen meer vrouwen werken, maar vooral nog deeltijd. Het emancipatiebeleid is zich daarom ook gaan richten op de arbeidsduur, ofwel het aantal uur dat een vrouw werkt per week. Om daadwerkelijk economisch zelfstandig te zijn, is niet alleen arbeidsparticipatie van belang, maar ook het aantal uren dat de vrouw werkt (Portegijs et al., 2008). Zoals in het meerjarenplan emancipatie ook wordt

gesteld: “meer uren werken heeft logischerwijs ook een positieve invloed op de doelstelling van economische zelfstandigheid: naarmate vrouwen meer uren werken, verdienen ze ook meer.” (Tweede Kamer, 2005, p. 24). Wanneer de economische zelfstandigheid gemeten wordt, is het daarom ook van belang om naar de arbeidsduur te kijken.

## 2.6 Inrichting van het onderzoek

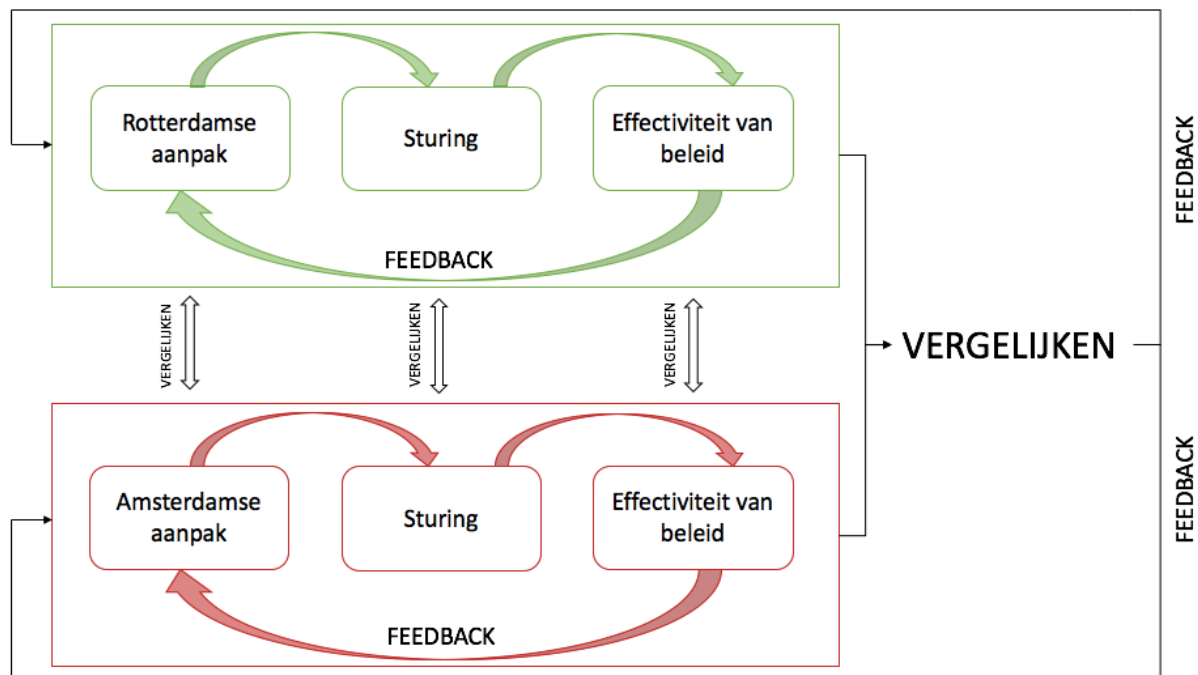
### 2.6.1 Model van de theoretische concepten

In het voorgaande deel zijn de theoretische concepten toegelicht die van belang zijn voor het onderzoek. In figuur 9 is te zien hoe de theoretische concepten zich tot elkaar zullen verhouden in het onderzoek.

Als onafhankelijke variabelen gelden de ‘Rotterdamse aanpak’ en de ‘Amsterdamse aanpak’, die leiden tot een bepaalde aanpak van ‘sturing’ met de bijpassende sturingsinstrumenten. De gehanteerde sturingsmethode met de bijbehorende beleidsinstrumenten bepalen vervolgens de mate van de effectiviteit van beleid.

In dit onderzoek wordt het theoretische concept ‘leren’ gebruikt, waarbij gekeken wordt naar de mate waarin beide gemeenten van de eigen aanpak en van elkaars aanpak leren. Dit zal onderzocht worden door beide aanpakken op elk punt te vergelijken. Zo zal de inhoud van de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak vergeleken worden, de sturingsmethode en de bijbehorende instrumenten zullen vergeleken worden, de effectiviteit van beleid en de *feedbackloops* in het eigen proces zullen vergeleken worden. Tot slot zullen beide aanpakken in hun totaliteit vergeleken worden, waar vervolgens weer van geleerd kan worden.

Figuur 9: Inrichting van de theoretische concepten



### 3. CONTEXTUELE TOELICHTING

---

Voordat de analyse plaats zal vinden, is het van toegevoegde waarde dat de context waarin de statushouder zich begeeft kort geschetst wordt. Verder zal de gemeentelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de statushouders en de inhoud van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak beknopt besproken worden, zodat een beter begrip van de situatie rondom het onderwerp tot stand komt. Een uitgebreide uiteenzetting van beide aanpakken zal volgen in hoofdstuk 5. Tot slot zal de politieke context waarbinnen de aanpakken tot stand zijn gekomen besproken worden.

#### 3.1 Gemeentelijke verantwoordelijkheid statushouders

De verantwoordelijkheid voor het wel of niet verlenen van een verblijfsvergunning ligt bij het Rijk (Artikel 14 Vreemdelingenwet 2000). Na het verkrijgen van een verblijfsvergunning is de gemeente verantwoordelijk voor het huisvesten van de statushouders volgens de opgelegde taakstelling vanuit het Rijk (Artikel 28, Huisvestingswet 2014). Sinds de wetwijziging van de Wet inburgering van 1 oktober 2017 is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van een participatieverklaringstraject en het verzorgen van maatschappelijke begeleiding voor de inburgeringsplichtige statushouders en hun gezinsleden. Om dit te bewerkstelligen zijn de beschikbare middelen per statushouder verhoogd van €1.000 naar €2.370 per statushouder (VNG, 2016). Voor de invulling van het participatieverklaringstraject is aan de gemeenten een zekere beleidsvrijheid toegekend (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2017). Echter moet het traject wel op zijn minst praktische hulp, hulp bij de start van de inburgering en de stimulatie van participatie en integratie bevatten (VNG, 2016).

#### 3.2 Van asielzoeker naar statushouder

Ten eerste is het belangrijk om een goed onderscheid te kunnen maken tussen de begrippen ‘asielzoeker’ en ‘statushouder’. Met het begrip ‘asielzoeker’ wordt bedoeld op een persoon die, om welke reden dan ook, de bescherming van een ander land inroept. Het land waar diegene aanklopt moet op zijn beurt een asielprocedure starten. In deze asielprocedure moet uitgezocht worden of de asielzoeker onder het Vluchtelingenverdrag valt (Van der Hel, 2016).

Een asielzoeker wordt een ‘vluchteling’ genoemd, wanneer een asielzoeker erkend wordt als vluchteling volgens het Vluchtelingenverdrag. Het Vluchtelingenverdrag is van toepassing op elke persoon:

1. Die krachtens de Regelingen van 12 Mei 1926 en 30 Juni 1928 of krachtens de Overeenkomsten van 28 Oktober 1933 en 10 Februari 1938, het Protocol Vluchtelingenorganisatie als vluchteling werd beschouwd.
2. Die, ten gevolge van gebeurtenissen welke vóór 1 Januari 1951 hebben plaatsgevonden, en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.<sup>1</sup>

In Nederland toetst de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de asielzoeker aan de criteria van het Vluchtelingenverdrag voldoet en recht heeft op een verblijfsvergunning.

---

<sup>1</sup> Artikel 1 sub a van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951.

Wanneer dit het geval is, wordt de asielzoeker een vluchteling genoemd. In het begin krijgt de vluchteling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, deze is drie jaar geldig. Na deze drie jaar, kan de vluchteling een vergunning voor onbepaalde tijd aanvragen (Van der Hel, 2016). De begrippen ‘asielzoeker’, ‘vluchteling’, ‘vergunninghouder’ en ‘statushouder’ worden vaak door elkaar gebruikt. Er wordt echter bedoeld op een persoon die een asielprocedure heeft doorlopen, een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd heeft verkregen en een vluchtelingenstatus heeft verworven (Van der Hel, 2016). De Rotterdamse aanpak sluit zich aan bij de door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) gehanteerde begrippen. De gemeente Rotterdam kiest daarom om het begrip ‘statushouder’ te hanteren en dus niet de begrippen ‘vluchteling’ of ‘vergunninghouder’. Als begripsdefinitie voor statushouder wordt in de Rotterdamse aanpak de volgende gegeven: “asielzoeker van wie het verzoek tot asiel is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen” (Gemeente Rotterdam, 2016, p. 7). De Amsterdamse aanpak kiest daarentegen ervoor om het begrip ‘vluchteling’ te hanteren. De gemeente Amsterdam doelt hiermee op een asielzoeker die een verblijfsstatus heeft verkregen na het doorlopen van een asielprocedure (Gemeente Amsterdam, 2015, p. 7). In dit onderzoek zal het begrip statushouder gehanteerd worden en zal aangesloten worden bij de definitie van Van der Hel (2016).

### 3.3 Rotterdamse aanpak

Door de sterk toegenomen asielinstroom was de gemeente Rotterdam genoodzaakt om met een gerichte en integrale aanpak te komen om de sterk verhoogde instroom in goede banen te leiden. Hiervoor werden de aanbevelingen van de WRR-Policy Brief “Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten” en de instrumenten uit het Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom meegenomen. Dit leidde tot de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020. Deze Rotterdamse aanpak bestaat uit een integrale en parallelle aanpak die zich richt op vier punten, namelijk huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en de integratie van statushouders. Daarnaast kenmerkt de Rotterdamse Aanpak Statushouders zich door een individuele aanpak voor de statushouders, waarbij wordt ingezet op drie verschillende punten, namelijk de onderdompeling in taal, de professionele trajectbegeleiding en het coördineren en regelen van een aanvullend activiteiten aanbod (Gemeente Rotterdam, 2016).

### 3.4 Amsterdamse aanpak

De Amsterdamse Aanpak Statushouders is uit de gedachte ontstaan om statushouders effectievere en efficiëntere ondersteuning te bieden, gebaseerd op het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018 en het actieplan Werk en Ondernemerschap voor Vluchtelingen. Daarnaast vormde de toestroom van grote aantallen aan vluchtelingen de aanleiding voor de aanpak om de juiste begeleiding te kunnen bieden op weg naar zelfstandigheid. De aanpak focust zich op vijf onderdelen, namelijk snelle activering vanuit het asielzoekerscentrum (AZC), intensieve begeleiding, parallelle aanpak, maatwerk, extra ondersteuning bij taalverwerving en oriëntatie op de samenleving en nauwe samenwerking met werkgevers (Larsen & Lubbe, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019). Hiervoor wordt een nieuw instrumentarium ingezet dat bestaat uit het assessment, *jobhunting*, Taal Oriëntatie Vluchtelingen (TOV) en de Taalboost (Gemeente Amsterdam, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019). Dit tezamen moet de Amsterdamse aanpak tot een succes maken.

Om beide aanpakken overzichtelijk te maken, zijn de punten waar beide aanpakken op inzetten onder elkaar gezet in figuur 10. Hierdoor is het overzichtelijk op welke punten de Rotterdamse- en de Amsterdamse aanpak verschillen en waar de aanpakken overeenkomen.

Figuur 10: Overzicht Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak

<b>Rotterdamse Aanpak Statushouders</b>	<b>Amsterdamse Aanpak Statushouders</b>
Huisvesting	Snelle activering vanuit het AZC
Maatschappelijke begeleiding	Intensieve begeleiding
Parallel	Parallel
Taal	Extra ondersteuning bij taal en oriëntatie
Integratie	Maatwerk
	Nauwe samenwerking met werkgevers

### 3.5 Politieke context

De keuze voor een bepaalde aanpak en de hoeveelheid geld en middelen die er gestoken wordt in een aanpak, hangt af van de politieke context waarin een gemeente zich verkeert. Het is daarom interessant voor dit onderzoek om de politieke context van zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam toe te lichten. De aanstelling van een bepaald college kan namelijk van grote invloed zijn op de beleidskeuzes die gemaakt worden en dus ook voor de aanpakken die ingezet worden voor de statushouders.

Voor de gemeente Rotterdam geldt dat de coalitie in de periode 2014-2018 bestond uit Leefbaar Rotterdam, D66 en het CDA, waarbij de meerderheid werd gevormd door Leefbaar Rotterdam (Eerdmans, Belhaj & De Jonge, 2014). Een coalitie bestaande uit een 'rechtse' partij (Leefbaar Rotterdam) en twee partijen die meer tot het 'centrum' behoren (D66 en CDA) (PDC, z.d.). Voor Leefbaar Rotterdam geldt dat deze op het gebied van integratie een voorstander is van het aanspreken van migranten op hun eigen verantwoordelijkheden (Leefbaar Rotterdam, z.d.). Dit valt ook terug te zien in de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020, waarbij er een sterk beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder (Gemeente Rotterdam, 2016). Na de nieuwe verkiezingen is Leefbaar Rotterdam wat achteruitgegaan in de peilingen, waardoor een nieuwe coalitie gesloten kon worden tussen een zestal partijen, namelijk door GroenLinks, VVD, D66, PvdA, CDA en CU-SGP (Karremans, Kasmi, Bokhove, Kathmann, De Langen & Vonk, 2018). Doordat er bij deze coalitievorming meer partijen zijn toegetreden uit het 'linkse' spectrum en ook uit het 'centrum', wordt de 'rechtse' invloed wat minder groot. Er wordt vanaf 2018 dan ook minder uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder en extra ingezet op de begeleiding van statushouders (Karremans et al., 2018).

De coalitie van de gemeente Amsterdam voor de periode 2014-2018 bestond uit een 'linkse' partij (SP), een partij uit het 'centrum' (D66) en een 'rechtse' partij (VVD) (Paternotte, Van der Burg & Ivens, 2014). Er wordt door de coalitie ervoor gekozen om structureel geld uit te geven voor statushouders en om in te zetten op werk voor alle Amsterdammers, dus ook voor statushouders (Paternotte, Van der Burg & Ivens, 2014). Na de nieuwe verkiezingen bestaat de coalitie in de gemeente Amsterdam uit een viertal partijen, namelijk GroenLinks, D66, PvdA en SP, dus voornamelijk partijen uit het 'linkse' spectrum.

Ook in dit coalitieakkoord wordt er eveneens sterk ingezet op het bieden van hulp aan statushouders (Groot Wassink et al., 2018).

Voornamelijk voor de periode 2014-2018 bestond er een groot verschil van de politieke context waarin de gemeente Rotterdam zich verkeerde tegenover de politieke context waarin de gemeente Amsterdam zich verkeerde en daarmee de mate waarin er geld en middelen werd gestoken in het begeleiden van statushouders. Dit is belangrijk om in het achterhoofd te houden tijdens het onderzoek.

## 4. METHODOLOGISCH KADER

---

In dit hoofdstuk zal de methode van dataverzameling toegelicht worden die moet bijdragen aan de adequate beantwoording van de centrale vraag en de bijbehorende deelvragen. Tijdens het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. De gehanteerde kwalitatieve onderzoeksmethoden zullen toegelicht worden samen met validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Tot slot zal het hoofdstuk afgesloten worden met de operationalisering.

### 4.1 Kwalitatief onderzoek

In het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. De keuze voor de kwalitatieve onderzoeksmethode is gebaseerd op de specifieke groep die onderzocht zal worden. Aangezien dit onderzoek betrekking heeft op de vrouwelijke statushouders, is de kwalitatieve onderzoeksmethode uitermate geschikt. De vrouwelijke statushouders betreft een kleine en kwetsbare groep in de samenleving die vaak nog niet economisch zelfstandig is. Voor het onderzoek zal gesproken worden met beleidsmakers om een beter beeld te krijgen van de aanpak die gehanteerd wordt in de gemeente. Daarnaast zal met experts gesproken worden om meer kennis te vergaren over het onderwerp. Het onderwerp is echter gevoelig op de politieke agenda, een kwalitatieve onderzoeksmethode leent zich daarom perfect daarvoor en geeft de mogelijkheid om een vertrouwensband tussen de onderzoeker en de respondent op te bouwen (Decorte & Zaitch, 2010).

### 4.2 Dataverzameling

Bij de kwalitatieve onderzoeksmethode wordt vaak gebruik gemaakt van meerdere kwalitatieve dataverzamelingmethoden tegelijkertijd, ook wel triangulatie genoemd. Door middel van triangulatie kan de betrouwbaarheid en validiteit bij kwalitatief onderzoek verhoogd worden (Van Thiel, 2010; Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, De Goede, Peters & Van der Velden, 2013). In dit onderzoek zal de dataverzameling plaatsvinden door middel van documentstudie en interviews.

#### 4.2.1 Documentstudie

Swanborn (in Fischer & Julsing, 2014) onderscheidt vier soorten datamateriaal voor documentstudie:

1. Analyse van ambtelijk statistisch materiaal;
2. Literatuuronderzoek;
3. Secundaire analyse op door anderen verzamelde data;
4. Inhoudsanalyse van massacommunicatieteksten. (p. 85)

Voor het onderzoek zal in de eerste plaats literatuuronderzoek plaatsvinden, waarbij gekeken wordt naar reeds bestaand onderzoek en theorieën en naar het beleid van de gemeenten. Daarnaast zal ambtelijk statistisch materiaal geanalyseerd worden, denk hierbij aan data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de reeds uitgebrachte monitors van de aanpakken. Tot slot zal gebruik worden gemaakt van de secundaire analyse op door anderen verzamelde data, zoals de evaluaties van Regioplan. Bij de documentstudie wordt gelet op de herkomst en de context van de documenten, zodat een zorgvuldige selectie ontstaat van bruikbare documenten om de kwaliteit van het onderzoek te verhogen.



#### 4.2.2 Interviews

In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van interviews. Baarda et al. (2013) zegt over interviewen: “Als je wilt weten wat voor kennis mensen hebben, wat ze voelen en wat ze denken is interviewen de aangewezen manier van dataverzameling” (p. 72). Het onderzoek zal zich daarom ten eerste richten op de kennis van mensen die in het beleidsproces betrokken zijn geweest, zowel bij de totstandkoming van het beleid, het uitvoeren van het beleid en het evalueren van het beleid. Verder zullen ook experts rondom het onderwerp geïnterviewd worden om tot goede aanbevelingen te kunnen komen. Hiervoor zullen semigestructureerde interviews gehanteerd worden, waarbij er alvorens het interview een zogenaamde interviewhandleiding opgesteld wordt (Van Thiel, 2010). In deze interviewhandleiding staan de belangrijkste vragen en onderwerpen die besproken zullen worden, ook om de indicatoren te kunnen meten, maar de insteek is dat er ingespeeld wordt op de antwoorden van de respondent en er voldoende ruimte is om andere vragen te stellen die van belang geacht worden op dat moment.

Figuur 11: Interviews

<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>
Gemeente Amsterdam	Adviseur gemeente Amsterdam
Gemeente Amsterdam	Jobhunter Amsterdamse aanpak & onderdeel van Next Step Traject Amsterdam
Gemeente Rotterdam	Programmamanager Rotterdamse aanpak statushouders
SCP	Senior wetenschappelijk medewerker Onderzoeksthema's: minderheden, allochtonen, integratie & discriminatie
Verwey-Jonker Instituut	Senior onderzoeker & Coördinator thema diversiteit

De bedoeling was om bij de gemeente Rotterdam en Amsterdam meerdere mensen te interviewen die betrokken zijn geweest bij het beleidsproces, zowel bij de totstandkoming, de uitvoering als de evaluatie van het beleid. Echter gaven beide gemeenten aan erg druk te zijn en wilden geen extra respondenten aanleveren. Ook heeft de uitbraak van COVID-19 de situatie er niet eenvoudiger op gemaakt. Er mocht geen contact meer opgenomen worden met de beleidsmedewerkers van de gemeenten. Om dit tekort te compenseren, hebben respondenten daarentegen wel extra materiaal aangeleverd met zowel interne- als externe documentatie met zowel kwalitatief- als kwantitatief materiaal. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van reeds verzamelde informatie door anderen, zoals het rapport van het Regioplan, waar een secundaire analyse op heeft plaatsgevonden. Tot slot zijn de openbare raadsvergaderingen gebruikt om hier meer documentatie met kwantitatieve gegevens uit te verkrijgen. De informatie voor dit onderzoek is daarom verkregen door middel van de bestaande documenten en evaluaties, de bovenstaande respondenten (zie figuur 11), secundaire analyses, raadsvergaderingen en de aangeleverde documenten door de respondenten.

#### 4.2.3 Analyse van de data

De data uit het onderzoek bestaat uit zowel openbare documenten als interne documenten en interviews. De reeds bestaande bronnen en onderzoeken zijn gescand en geselecteerd op basis van relevantie. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd (zie bijlage 1). Daarna heeft de analyse plaatsgevonden door middel van een proces van ‘open coderen’ en ‘axiaal coderen’ (zie bijlage 2). Bij ‘open coderen’ is met een open blik gekeken naar de transcriptie

en zijn er codes gehangen aan alles wat interessant is, waarbij nog nauwelijks is geselecteerd op relevantie (Boeije, 2014). Hierna heeft een proces van ‘axiaal’ coderen plaatsgevonden, waarbij opnieuw naar de codes gekeken is en gezocht is naar patronen (Van Thiel, 2010). Hierbij zijn ook codes geschrapt op basis van de relevantie voor het onderzoek. Dit is ten slotte samengevoegd worden in een codeboom (zie bijlage 2).

#### 4.2.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwalitatieve onderzoeksmethode brengt enkele problemen met zich mee. Zo wordt de kwalitatieve onderzoeksmethode regelmatig subjectief genoemd en is de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van het onderzoek vaak minder eenduidig. Bij de kwalitatieve onderzoeksmethode wordt daarom ook wel gesproken over de navolgbaarheid van analyses (herhaalbaarheid), de overdraagbaarheid (externe validiteit) en de aannemelijkheid van conclusies (interne validiteit) (Van Thiel, 2010). In het onderzoek zal daarom zo duidelijk mogelijk worden onderbouwd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, variabelen worden getoetst en conclusies worden getrokken. Hiervoor is het in de eerste plaats van belang dat de theoretische begrippen en de bouwstenen waaruit beide aanpakken bestaan worden geoperationaliseerd, zodat deze getoetst en vergeleken kunnen worden voor een gedegen kwalitatief onderzoek. Dit zal in de onderstaande paragraaf plaatsvinden.

#### 4.3 Operationalisatie

Om het onderzoek goed uit te voeren, is het nodig dat de theorie wordt omgezet naar een empirisch onderzoek, waarbij de theoretische begrippen meetbaar worden gemaakt. Dit vindt volgens Van Thiel (2010) in een drietal stappen plaats die ook in de onderstaande operationalisatie gehanteerd zullen worden. Ten eerste zal een definitie worden toegekend aan het theoretische begrip, zodat het duidelijk is wat er precies onderzocht gaat worden. Ten tweede zal vastgelegd worden welke uitingsvormen de theoretische begrippen aan kunnen nemen. Dit zal in het onderstaande operationalisatie gebeuren onder de noemer ‘dimensies’ met de bijbehorende ‘subdimensies’. Tot slot moet bepaald worden welke waarden of scores deze uitingsvormen kunnen aannemen en hoe dit gemeten kan worden. Hiervoor wordt het theoretisch begrip eerst vertaald in meetbare kenmerken, ofwel de indicatoren, waarna het meetniveau bepaald zal worden. Metingen kunnen op vier niveaus plaatsvinden, namelijk op nominaal-, ordinaal-, interval- en rationiveau. Wanneer op nominaal niveau gemeten wordt, hebben we te maken met variabelen die allemaal verschillende waarden hebben, maar niet in een rangorde kunnen worden gezet. Bij ordinaal lopen de waarden van de variabelen wel op, maar is het niet duidelijk wat het verschil tussen de twee waarden is. Bij intervalvariabelen is het verschil tussen de twee oplopende waarden telkens even groot, maar dit hoeft niet te betekenen dat de tweede waarde ook even groot is als twee keer de waarde van één. Tot slot de ratiovariabele, deze heeft vaste intervallen tussen twee waarden en heeft ook een vast nulpunt, waardoor de waarden vergeleken kunnen worden met het nulpunt (Van Thiel, 2010).

##### - Sturing

**Definitie:** “De doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context”.

**Dimensies:** klassieke sturing & moderne sturing

**Indicatoren klassieke sturing:** hiërarchisch, sturing vanuit een centraal bovengeschild punt, invloed van buitenaf enkel in de beleidsvoorbereidingsfase en implementatiefase, rationaliteit, focus op instrumenteel handelen

**Indicatoren moderne sturing:**

- Sturing op in- en output: focus op de grenzen van de organisatie, focus op de relatieve autonomie van de organisatie
- Sturing op grond van incentives: focus op de autonome positie van de organisatie

- Sturing op structurering en procedurering van relaties: focus op de verhoging van de kwaliteit van de overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen betrokken actoren
- Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming: het faciliteren van een bepaald beeld over de oplossing van een probleem

**Meetmethode:** Ordinaal meetniveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan bepaald worden in welke mate sprake is van zowel klassieke als moderne sturing.

#### - Sturingsinstrumenten

**Definitie:** “Een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken”

**Dimensies:** communicatief, economisch, juridisch & fysiek

**Indicatoren communicatief:**

- Verruimend: instrumenten zoals voorlichting
- Beperkend: instrumenten zoals propaganda

**Indicatoren economisch:**

- Verruimend: instrumenten zoals een subsidie, beloning of een prikkel
- Beperkend: instrumenten zoals heffing

**Indicatoren juridisch:**

- Verruimend: instrumenten zoals een convenant, rechten en aanspraken
- Beperkend: instrumenten zoals een gebod, een plicht of een verbod

**Indicatoren fysiek:**

- Verruimend: instrumenten zoals een uitbreiding of het aanleggen van een wegennetwerk
- Beperkend: instrumenten zoals het plaatsen van toegangspoorten

**Meetmethode:** Nominaal meetniveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan bepaald worden of er wel of niet sprake is van het gebruik van een bepaald sturingsinstrument.

#### - Beleidsleren

**Definitie:** “Beleidsleren is een proces waarbij het verkrijgen van informatie, inzichten en vaardigheden als verbeteringen zijn op te vatten in het denken of doen van de lerende actor in de context van beleid”

**Dimensies:** *single-loop learning*, *double-loop learning*, leren in en door debat en leren in en door uitvoering

**Indicatoren *single-loop learning*:** fouten worden opgespoord en gecorrigeerd binnen de geldende normen, waarden, aannamen en doeleinden

**Indicatoren *double-loop learning*:** normen, waarden, aannamen en doeleinden waarop een beleid gestoeld is worden kritisch beoordeeld en waar nodig gecorrigeerd

**Indicatoren leren in en door debat:** de bestaande beleidstheorie wordt continu aangevallen en verdedigd

**Indicatoren leren in en door uitvoering:** kennis en ervaring van de uitvoerders van beleid worden gebruikt om het bestaande beleid te verbeteren

**Meetmethode:** Ordinaal meetniveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan vastgesteld worden in welke mate wel of niet sprake is van beleidsleren en wanneer sprake blijkt te zijn van beleidsleren, tot welke vorm van leren het toe te kennen is.

#### - **Economische zelfstandigheid**

**Definitie:** “In het emancipatiebeleid wordt iemand als economisch zelfstandig beschouwd als het individuele netto-inkomen uit arbeid en eigen onderneming op of boven de drempelwaarde ligt van de individuele inkomensminimum.”

**Indicatoren:** opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en arbeidsduur

**Meetniveau:** Rationiveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan bepaald worden hoeveel vrouwelijke statushouders als economisch zelfstandig aan te merken zijn. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar het opleidingsniveau, het percentage van vrouwelijke statushouders die participeren via arbeid en het aantal uren dat de vrouwelijke statushouders per week participeren via arbeid.

Voor het onderzoek is het ook belangrijk om te operationaliseren wat onder een ‘aanpak’ en ‘succes- en stagnatiefactoren’ verstaan wordt. Dit zal vervolgens toegepast worden op de casus van de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam. Hieronder volgt een korte toelichting en een operationalisering van de begrippen.

#### - **Aanpak / Beleid**

De Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak vormen het beleid dat de gemeenten hebben ontwikkeld om de integratie en participatie van statushouders goed te laten verlopen. Daarom zal het begrip ‘beleid’ geoperationaliseerd worden.

**Definitie:** “Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde.” (Bekkers, 2012, p. 21)

**Meetniveau:** Nominaal meetniveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan bepaald worden welke doelstellingen in de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak worden gehanteerd, welke beleidsinstrumenten daarbij worden ingezet en binnen welke periode de doelstellingen behaald moeten zijn.

#### - **Succes- en stagnatiefactoren**

In dit onderzoek zal gekeken worden naar de factoren die ervoor zorgen dat de economische verzelfstandiging van de (vrouwelijke) statushouder wel of niet behaald wordt. Hierbij zal gesproken worden over succes- en stagnatiefactoren.

**Definitie succesfactoren:** “Factoren die beslissend zijn voor het behalen van het beoogde doel.”

**Definitie stagnatiefactoren:** “Factoren die beslissend zijn voor het niet behalen van het beoogde doel.”

**Meetniveau:** Rationiveau, door de reeds bestaande informatie te analyseren en door het houden van semigestructureerde interviews kan bepaald worden of een bepaalde factor wel of niet heeft bijgedragen aan het behalen van het beoogde doel.

## 5. DE ROTTERDAMSE- EN AMSTERDAMSE AANPAK NADER BEKEKEN

---

In dit hoofdstuk zullen de Rotterdamse en de Amsterdamse aanpak nader bekeken en geanalyseerd worden. Hierbij zal Rotterdam eerst besproken worden, gevolgd door Amsterdam. Dit hoofdstuk zal gevolgd worden door een onderdeel waarbij de kwalitatieve interviews moeten bijdragen aan een completer beeld van beide aanpakken en de verschillen ertussen. Voor beide onderdelen is het belangrijk om nogmaals te herhalen dat in dit onderzoek gekozen is om het begrip ‘statushouder’ te hanteren, waarbij bedoeld wordt op de persoon die de asielprocedure heeft doorlopen, een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd heeft verkregen en een vluchtelingenstatus heeft verworven (Van der Hel, 2016). Onder ‘vluchtelingen’, ‘verblijfsgerechtigden’, ‘vergunninghouders’ of ‘asielgerechtigden’ wordt hetzelfde verstaan. Zo wordt in de Amsterdamse aanpak gebruik gemaakt van het begrip ‘vluchteling’, maar voor de consistentie van dit onderzoek zal dit begrip vervangen worden door ‘statushouder’, op de titels van de documenten na. De analyse zal voor beide gemeenten gestart worden met een algemene bespreking van de aanpakken, later zal gekeken worden naar de reeds bestaande evaluaties. Hiervoor is het van belang dat dezelfde periodes gebruikt worden, de periode 2016-2018 zal daarom onderzocht worden om tot een adequate analyse te komen van beide aanpakken.

### 5.1 Analyse Rotterdamse aanpak vanuit de bestaande literatuur

Alvorens gestart wordt met de analyse is het belangrijk om te vermelden dat de gemeente Rotterdam op oktober 2018 een nieuwe aanpak heeft uitgebracht, namelijk de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022. In deze aanpak zal het onderdeel ‘werken’ een prominente rol krijgen, wat in de aanpak van 2016-2020 nog in mindere mate het geval is. Gezien de scope van het onderzoek zal voor de vergelijking van de twee aanpakken de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 gebruikt worden, zodat de onderzoeksperiodes van beide aanpakken hetzelfde gehouden kunnen worden. Echter is het wel interessant om de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022 te bekijken voor het onderdeel beleidsleren, wat hier eventueel heel duidelijk naar voren kan komen. Om deze reden zal eerst de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 besproken worden, gevolgd door de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022.

#### 5.1.1 Analyse Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020

In de Rotterdamse aanpak wordt een integrale en parallelle aanpak voor de Rotterdamse statushouders geformuleerd. Deze richt zich op vier punten, namelijk de huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie van de statushouders. Daarnaast wordt een integrale individuele aanpak gehanteerd, waarbij de statushouder geholpen wordt naar het hoogst haalbare taalniveau, de binding met de wijk vergroot wordt, gebouwd wordt aan een netwerk en ingezet wordt op het vinden van (vrijwilligers)werk.

- Huisvesting: Met betrekking tot de huisvesting wordt ingezet op de goedkope huurwoningvoorraad gespreid over de stad, bij voorkeur in economisch sterke wijken, aangezien deze voor de statushouders betaalbaar en bereikbaar is. Voor de vaststelling van de maatregelen en inzet van de gemeente Rotterdam wordt gewerkt met drie scenario's. Scenario 0 is gebaseerd op de toenmalig huidige situatie in 2015. Wanneer de bestaande goedkope woningvoorraad niet toereikend blijkt en de druk op de woningvoorraad toeneemt, wordt overgegaan op scenario 1. Hierbij zal ook aanspraak worden gedaan op leegstaande woningen en kan het Gemeentelijk

Versnellingsarrangement (GVA)<sup>2</sup> ingezet worden. Op het moment dat de druk nog meer toeneemt en scenario 1 niet langer voldoet, wordt er overgegaan op scenario 2. In scenario 2 wordt extra tijdelijke huisvesting gecreëerd, met voorkeur door het gebruik van leegstaande gebouwen en desnoods door de bouw van prefab- en/of noodwoningen (Gemeente Rotterdam, 2016). Het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) is verantwoordelijk voor de snelle inburgering en integratie van de statushouders in Rotterdam, hiertoe werkt het loket samen met Vluchtelingenwerk, W&I, corporaties voor de huisvesting en zo nodig met vraagwijzers en wijkteams (Gemeente Rotterdam, 2016).

- Maatschappelijke begeleiding: Vanuit het Rijk krijgt de gemeente Rotterdam €2.370 per statushouder. Dit budget wordt geïnvesteerd in (beperkt) taalonderwijs, trajectbegeleiding voor taalactiviteiten en een workshop voor de participatieverklaring (Gemeente Rotterdam, 2016).
- Taal en integratie: In Rotterdam wordt van de statushouder verwacht dat deze zo goed en snel mogelijk Nederlands leert en kennismaakt met de essentiële Nederlandse normen, zoals gelijkheid, zelfbeschikking, de keuze van levensbeschouwing, partners en de omgangsvormen van vrouwen en mannen. De statushouder moet werken en participeren in activiteiten in de buurt en een actieve bijdrage gaan leveren. Daarnaast dient de statushouder zijn basis levensvoorwaarden op orde hebben. De gemeente Rotterdam streeft ernaar dat de meeste Rotterdamse statushouders de inburgering één jaar eerder behalen dan de wettelijk vastgestelde termijn en dat de statushouder minimaal vier dagen per week actief bezig is met een opleiding en/of (vrijwilligers)werk. Er wordt een sterk beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder. Een hoog niveau van de Nederlandse taalbeheersing wordt bereikt door enerzijds de juiste mogelijkheden te bieden door de gemeente Rotterdam en anderzijds door de maximale inzet van de statushouder (Gemeente Rotterdam, 2016).

Verder kenmerkt de uitvoering van de Rotterdamse aanpak statushouders zich door in te zetten op de volgende drie punten:

1. Onderdompeling in taal: Nadat het taalniveau van de statushouder bepaald is, wordt een combinatie gestart van groepslessen, *e-learning*, wordt de statushouder gekoppeld aan een opgeleide taalcoach en wordt de statushouder gekoppeld aan een statushouder die de inburgering al afgesloten heeft onder de noemer van het project 'Vluchtelingen voor Vluchtelingen'. Het traject 'Onderdompeling in taal' wordt al gestart alvorens het inburgeringstraject is gestart en loopt tijdens het inburgeringstraject in een aangepaste vorm door met de hoop dat de statushouder zijn/haar eigen capaciteiten het best benut (Gemeente Rotterdam, 2016).
2. Professionele trajectbegeleiding: De gemeente Rotterdam streeft naar een optimale aanpak van activiteiten die aansluiten bij de taalvaardigheden, het opleidingsniveau, het beroep in het land van herkomst, de mate van zelfredzaamheid en de kansen voor participatie van de statushouder (Gemeente Rotterdam, 2016).
3. Coördineren en regelen aanvullend activiteiten aanbod: De gemeente Rotterdam maakt gebruik van de reeds bestaande en ingekochte producten die ook van hulp zijn bij het integreren van de statushouder. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan welzijnswerk of de activiteiten zoals omschreven in de beleidsregel Volwaardig Meedoen in Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2016).

---

<sup>2</sup> Het GVA komt voort uit het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, waarin afgesproken is om de uitstroom van de asielzoekerscentra te versnellen, waardoor de inburgering en integratie eerder kan beginnen. Gemeenten kunnen via het GVA tijdelijke woonruimte inzetten totdat definitieve huisvesting mogelijk is.

### 5.1.2 Analyse Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022

In oktober 2018 werd een nieuwe Rotterdamse Aanpak Statushouders gepubliceerd. In de nieuwe Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022 krijgt het onderdeel ‘werken’ een grotere rol dan in de aanpak van 2016-2020. Werk wordt als essentieel onderdeel gezien voor de statushouder om in te burgeren, de taal te leren, sociale contacten te leggen en een eigen bestaan te creëren. De volgorde van de aanpak verandert. Inburgering en werk hoeven elkaar niet op te volgen, maar zullen in deze aanpak gelijktijdig plaatsvinden, waardoor beide factoren elkaar zullen versterken (Gemeente Rotterdam, 2018a). In de nieuwe aanpak worden vier doelen geformuleerd die ook de basiscomponenten van de nieuwe Rotterdamse Aanpak Statushouders zullen vormen:

1. De taakstelling statushouders die het Rijk jaarlijks oplegt realiseren;
2. Statushouders zijn in beeld bij zorgprofessionals of schuldhelpverleners;
3. 80% van alle Rotterdamse statushouders is binnen zes maanden na huisvesting in Rotterdam gestart met een passend inburgeringstraject;
4. Het aantal bijstandsuitkeringen voor statushouders daalt van 1950 naar 1540, dankzij de drie doelen en aanvullende maatregelen om statushouders naar werk te begeleiden. (Gemeente Rotterdam, 2018a, p. 6)

Dit alles moet gebeuren in een brede, intensieve, integrale en niet-vrijblijvende aanpak, zodat de aanpak aangepast kan worden naar de persoonlijke situatie van de statushouder. Om tot deze nieuwe aanpak te komen heeft de gemeente Rotterdam gebruikgemaakt van lessen uit het verleden en anticipeert de gemeente Rotterdam alvast op de veranderingen in het Rijksbeleid die eraan komen (Gemeente Rotterdam, 2018a). In de loop van 2020 gaat de inburgering namelijk op de schop, werk wordt in het nieuwe inburgeringsstelsel het sleutelwoord. Er wordt gestreefd om statushouders zo snel mogelijk aan het werk te krijgen en ondertussen de taal te leren. Hiervoor wordt door de gemeente een persoonlijk plan opgesteld, een Plan Inburgering en Participatie (PIP). Daarnaast wordt het leenstelsel afgeschaft en worden gemeenten verantwoordelijk voor het inkopen van de lessen om fraude te voorkomen en komen er strengere sancties voor de statushouders bij onvoldoende inzet (Rijksoverheid, 2018). Het doel is dat de statushouder zo snel mogelijk financieel op eigen benen kan staan. Hierbij wordt van de statushouder veel verantwoordelijkheid gevraagd naast de ondersteuning en intensieve begeleiding van de gemeente. De statushouders krijgen één vaste gespecialiseerde begeleider die de tijd en ruimte krijgt om de statushouders intensiever te begeleiden. Daarnaast wordt er gezorgd voor re-integratie instrumenten, *jobhunters* en *jobcoaches* voor de begeleiding van statushouders naar duurzaam werk. Om alvast op deze voorgenomen stelselwijziging te anticiperen, introduceert de gemeente Rotterdam een zogenaamde brede intake. Hierbij zal de gemeente Rotterdam door middel van gesprekken en assessments een compleet beeld proberen te krijgen van de statushouder, waardoor het eenvoudiger wordt om deze te matchen aan een baan of hulp te bieden (bijvoorbeeld psychologisch) wanneer dit nodig blijkt te zijn (Gemeente Rotterdam, 2018a).

Voor de nieuwe Rotterdamse aanpak heeft de gemeente Rotterdam een inventarisatie gemaakt van het huidige instrumentarium en zijn richtlijnen ontwikkeld voor een nieuw instrumentarium voor de statushouders waarbij ook is gekeken naar het aanbod vanuit de markt naar het voorbeeld van de gemeente Veldhoven met hun *Social Impact Bond* (Gemeente Rotterdam, 2018a). Ten eerste het reeds beschikbare instrumentarium. Momenteel heeft de gemeente Rotterdam al beschikking over speciaal ingekochte trajecten voor statushouders, zo zijn statushouders actief bij VluchtelingenWerk, SNTR en gemeentelijke re-integratietrajecten. Verder kunnen statushouders ook gebruikmaken van reguliere trajecten die

haalbaar en nuttig zijn voor de statushouder en extra taalondersteuning krijgen. Er wordt al ingezet op de actieve deelname aan de maatschappij door de statushouder, desnoods door het doen van vrijwilligerswerk, wanneer een traject nog niet haalbaar is. Naast de reeds bestaande re-integratietrajecten is de gemeente Rotterdam bezig met het maken van een nieuw pakket met instrumenten voor de statushouder om hem/haar naar werk toe te leiden. Hoe de instrumenten er precies uit gaan zien, welke vorm ze krijgen, de inkoopstrategie en de contractvorm zijn nog niet duidelijk, maar ze moeten in ieder geval aan een aantal richtlijnen voldoen. Ze moeten namelijk complementair zijn aan het inburgeringstraject, dus bijvoorbeeld een duaal traject. Daarnaast moet de statushouder ook wanneer deze de Nederlandse taal nog niet (volledig) beheerst kunnen deelnemen aan het traject. De aanbieder moet ervaring hebben met het begeleiden van de doelgroep. De projecten moeten flexibel zijn en tussentijds aangepast kunnen worden en de voorkeur gaat uit naar prestatiefinanciering, waarbij besloten kan worden aan de hand van toetsmomenten of mijlpalen, dat het huidige traject of de vorm voor de statushouder aangepast, gestopt of gehandhaafd kan worden (Gemeente Rotterdam, 2018a). Het nieuwe instrumentarium moet voor elke statushouder specifiek passen. Hierbij wordt gekeken naar vakgerichte taalontwikkeling, werkervaringsplaatsen en leerwerktrajecten, de juiste arbeidsmarktoriëntatie voor de statushouder waardoor deze geen onrealistisch beeld krijgt, (taal)maatjes, empowermenttrainingen op maat voor bijvoorbeeld hoogopgeleide statushouders, vrouwelijke statushouders en statushouders voor wie de arbeidsmarkt nog een stap te ver is en tot slot wordt er gekeken naar ondernemerschap (Gemeente Rotterdam, 2018a).

#### 5.1.3 Evaluatie Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2018

Doordat het onderzoek zich zal focussen op de periode 2016-2018, zal de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 gebruikt worden voor de vergelijking met de Amsterdamse aanpak. Het is van belang wanneer de effectiviteit van het beleid beoordeeld wordt om te kijken naar de veronderstellingen die achter het beleid schuilliggen. Deze veronderstellingen samen worden ook wel een 'beleidstheorie' genoemd. Wanneer deze veronderstellingen nagekeken worden en nagegaan wordt in hoeverre de vooropgestelde doelen van het beleid gehaald zijn, kan er wat gezegd worden over de kwaliteit van het beleid. Door meer kennis te vergaren over de beleidstheorie kan vervolgens de doeltreffendheid van het beleid verhoogd worden en daarmee ook de effectiviteit van het beleid (Hoogerwerf in Abma & In 't Veld, 2001). Voor het beoordelen van de effectiviteit van het beleid moeten twee vragen gesteld worden, ten eerste of de daadwerkelijke resultaten overeenkomen met de beoogde resultaten en ten tweede wat precies de bijdrage is geweest van de ingezette instrumenten bij de daadwerkelijke resultaten (Bekkers, 2012). Er dient dus voor de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 eerst nagegaan worden welke beleidstheorie gedestilleerd kan worden. Vervolgens wordt geanalyseerd of de beoogde resultaten overeenkomen met de daadwerkelijke resultaten. Daarna kan gekeken worden of de ingezette instrumenten het gewenste effect hebben gehad. Tot slot zal nog gekeken worden naar de arbeidsparticipatie tijdens de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 en wordt specifiek gekeken naar de vrouwelijke statushouders.

##### 5.1.3.1 Beleidstheorie

De gemeente Rotterdam wil de integratie van statushouders succesvol laten verlopen door drie doelstellingen te hanteren:

- De taakstelling om statushouders te huisvesten wordt ieder jaar gehaald;
- De Rotterdamse statushouders nemen minimaal vier dagen per week actief deel aan de samenleving met diverse activiteiten;



- Zoveel mogelijk Rotterdamse statushouders burgeren een jaar eerder in dan de wettelijke maximale termijn, dus in twee in plaats van drie jaar. (Gemeente Rotterdam, 2017)  
Daarnaast is het nog het streven van de gemeente Rotterdam om de directe bemiddeling onder de 30% te houden.

De Rotterdamse aanpak zet in op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, integratie, het leren van de taal, participatie en werk en inkomen. Daarnaast wordt ook ingezet op het vergroten van de binding met de wijk, het creëren van een netwerk en het vinden van (vrijwilligers)werk. Hiervoor wordt een sterk beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder die zich maximaal dient in te zetten en worden anderzijds de juiste mogelijkheden aangeboden door de gemeente Rotterdam. Zo zet de gemeente Rotterdam in op ‘onderdompeling in taal’, zodat de statushouder zijn/haar capaciteiten het beste benut. Daarnaast wordt er gebruikgemaakt van professionele trajectbegeleiding, waardoor een optimale aanpak van activiteiten moet ontstaan die onder andere helpen bij de taalvaardigheden, de mate van zelfredzaamheid en de kansen voor participatie van de statushouder. Tot slot maakt de gemeente Rotterdam gebruik van de reeds bestaande en ingekochte producten die ook van hulp kunnen zijn bij de integratie van de statushouders (Gemeente Rotterdam, 2017).

De beleidstheorie die hieruit af te leiden valt is de volgende:  
Door in te zetten op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie moeten de vier doelstellingen behaald worden. De onderliggende beleidstheorie ziet er dan als volgt uit:

<p><i>Huisvesting + Maatschappelijke begeleiding + Taal + Integratie = Succesvolle integratie (behalen doelstellingen)</i></p>
--

#### 5.1.3.2 Doelstellingen

In figuur 12 wordt er aan de hand van de monitors (2017; 2018) bekeken of de beoogde doelstellingen behaald zijn en of het beleid het resultaat heeft opgeleverd hetgeen het voor ogen had.

Figuur 12: Behaalde doelstellingen Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 (periode 2016-2018)

DOELSTELLING	2016	Behaald?	2017	Behaald?	2018	Behaald?
<i>De taakstelling om statushouders te huisvesten wordt ieder jaar gerealiseerd (*)</i>	Taakstelling: 1579 Gerealiseerd: 1477	Nee	Taakstelling: 840 Gerealiseerd: 1260	Ja	Taakstelling: 879 Gerealiseerd: 641	Nee
<i>De Rotterdamse statushouders nemen minimaal vier dagen per week actief deel aan de samenleving met diverse activiteiten (**)</i>	55%	Nee	44%	Nee	23%	Nee

<i>Zoveel mogelijk Rotterdamse statushouders burgeren een jaar eerder in dan de wettelijke maximale termijn (***)</i>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	15%	Nee
<i>De directe bemiddeling van de huisvesting blijft onder de 30%</i>	Directe bemiddeling totaal: 23,7% Waarvan statushouders: 13,0%	Ja	Directe bemiddeling totaal: 23,0% Waarvan statushouders: 8,0%	Ja	Directe bemiddeling totaal: 20,0% Waarvan statushouders: 3,0%	Ja

(\*) In 2016 begon de gemeente Rotterdam al met een werkvoorraad van 172 statushouders die gekoppeld waren aan de gemeente Rotterdam, maar nog niet gehuisvest waren. Dit liep in de tweede periode van 2016 op tot een aantal van 288, waardoor aan het einde van 2016 nog 304 gekoppelde statushouders niet gehuisvest waren. In begin 2017 is deze achterstand ingehaald en waren er zelfs 48 statushouders meer gehuisvest dan de taakstelling was. Aan het einde van het jaar 2017 steeg dit aantal zelfs tot 116 statushouders die gehuisvest waren bovenop de taakstelling. De taakstelling bleef in 2016 achter door operationele knelpunten, zoals incomplete dossiers of verschillen in de spelling van de namen van de statushouders, waardoor het huisvesten gecompliceerd werd. De gemeente Rotterdam geeft aan dat deze operationele knelpunten in 2017 grotendeels opgelost waren (Gemeente Rotterdam, 2017). In 2018 begon de gemeente Rotterdam met een positieve werkvoorraad van 116 statushouders, maar kwam de gemeente Rotterdam toch met een negatieve werkvoorraad van 61 statushouders te zitten in het midden van 2018. Deze achterstand liep in de tweede helft van 2018 op tot een negatieve werkvoorraad van 122 statushouders die niet gehuisvest waren. Dit wordt verklaard door incomplete dossiers, moeilijk te huisvesten kandidaten en door het COA, dat te weinig kandidaten aan de gemeente heeft gekoppeld. Daarnaast geldt voor 35 kandidaten dat ze al wel gekoppeld waren aan een woning, maar de daadwerkelijke verhuizing nog niet had plaatsgevonden (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Verder wordt de verhoogde werkvoorraad aan het begin van een periode verklaard door de doorloofphase van 12 weken die de gemeente heeft vanaf het moment dat een statushouder door het COA aan een gemeente gekoppeld wordt. Een deel van de werkvoorraad zat nog in deze doorloofphase van 12 weken waarin een passende woning wordt gezocht. In 2016 is het echter niet gelukt om het gemiddelde van de doorloofphase onder de 12 weken te houden en duurde dit gemiddeld 15,4 weken. In 2017 lukte dit echter wel en was de gemiddelde doorlooptijd 11,5 weken (Gemeente Rotterdam, 2017). In 2018 was de doorlooptijd maar liefst 17,7 weken. Deze verhoging wordt verweten aan de complexiteit van de dossiers en doordat de IND de verblijfsdocumenten niet snel genoeg aanlevert (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Tot slot heeft Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) in de periode 2016-2018 in totaal 206 woningen geleverd, waarin 371 volwassenen en 449 kinderen gehuisvest konden worden. Deze gehuisveste statushouders tellen wel mee voor de taakstelling, maar vallen niet onder de Rotterdamse Aanpak Statushouders (Gemeente Rotterdam, 2018b).

(\*\*) VluchtelingenWerk doet een belangrijk deel van de maatschappelijke begeleiding van de statushouders. In totaal werd in 2016 een aantal van 873 statushouders aangemeld bij VluchtelingenWerk, in 2017 waren dit er 484 en in 2018 een aantal van 266 statushouders.

Voor de maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk zijn een aantal activiteiten toegevoegd:

- De Rotterdamse Taalstart: een tienweeks programma waarbij de statushouders drie dagdelen in de week taalles krijgen van een gecertificeerde taaldocent en drie dagdelen oefenen in de praktijk met een taalmaatje. In 2016 zijn 516 statushouders hiermee gestart, in 2017 waren dit er 415 en in 2018 waren dit er 157.
- Participatieworkshops: zes workshops met aan het einde het tekenen van de participatieverklaring. Deze workshops zijn gestart in juli 2016 en 848 statushouders nemen hieraan deel, waarvan 575 de participatieverklaring hebben getekend. In 2017 hebben maar liefst 1006 statushouders deelgenomen, waarvan 916 de participatieverklaring hebben getekend. In 2018 hebben 476 statushouders deelgenomen, waarvan een aantal van 417 statushouders de participatieverklaring heeft getekend.
- Trajectbegeleiding: begeleiding gericht op activering. Het begint met een intakegesprek gevolgd door een driemaandelijke *follow-up* waar de progressie van de statushouder wordt gemonitord. De trajectbegeleiding ging van start in november 2016 waar 1302 statushouders aan hebben deelgenomen.
- Maatschappelijke begeleiding: wekelijkse begeleiding door vrijwilligers van VluchtelingenWerk gedurende twee jaar. 1218 statushouders hebben maatschappelijke begeleiding gekregen, een deel is uitgestroomd naar SNTR en een deel kreeg een andere vorm van hulp of was de begeleiding nog niet gestart.
- Aanvullende activiteiten: begeleiding om actief te worden in de buurt door middel van voorzieningen en activiteiten in de buurt. Een statushouder kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan een taal- of netwerkmaatje of een Jobcoach (Gemeente Rotterdam, 2017).

In 2016, 2017 en 2018 is het niet gelukt om mensen vier dagen of meer actief bezig te laten zijn met hun inburgering. Zelfs drie dagen per week is niet gelukt (65% in 2016, 67% in 2017 en 59% in 2018). Deze achterstand wordt verweten aan het ontbreken van kinderopvang en/of het hebben van medische of persoonlijke problemen bij de statushouders (Gemeente Rotterdam, 2017; Gemeente Rotterdam, 2018b).

(\*\*\*) De wettelijke termijn voor de inburgering van statushouders bedraagt drie jaar met een mogelijk uitstel tot vijf jaar. Het streven van Rotterdam is dat de statushouders binnen twee jaar inburgeren. Aangezien de aanpak vanaf 2016 is ingegaan, zijn de resultaten van dit streven nog niet te vinden in deze monitor. Wel heeft al één persoon die per augustus 2017 het inburgeringsexamen binnen de twee jaar behaald (Gemeente Rotterdam, 2017).

In 2018 hebben 170 personen het inburgeringsexamen afgelegd van de 1105 statushouders die in 2016 inburgeringsplichtig waren. Dertien personen hebben ontheffing gekregen voor het inburgeringsexamen en 922 statushouders zijn nog inburgeringsplichtig (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Voor het beoordelen van de effectiviteit van het beleid moet ten eerste gekeken worden of de resultaten van het beleid overeenkomen met de beoogde resultaten van het beleid. Er wordt dus voor elke doelstelling van de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 bekeken of deze overeenkomt met het behaalde resultaat. De eerste doelstelling was om de taakstelling om statushouders te huisvesten elk jaar te halen. In zowel 2016 en 2018 is dit niet gelukt, alleen in 2017 is het de gemeente Rotterdam gelukt om de taakstelling die vanuit het Rijk opgelegd wordt te halen. Er kan dus geconcludeerd worden dat deze doelstelling niet is gehaald. De tweede doelstelling was dat alle statushouders vier of meer dagen per week actief deelnemen aan de samenleving door middel van verschillende activiteiten. Deze doelstelling is zowel in 2016, 2017 als in 2018 niet gehaald. De derde doelstelling was dat statushouders gemiddeld een jaar eerder inburgeren dan de wettelijke termijn dat daarvoor

staat. Aangezien dit een periode van drie jaar betreft, kon in 2016 en 2017 hier nog niks over gezegd worden. In 2018 zouden de eerste statushouders hun inburgeringsexamen afgerond moeten hebben. Dit is in 170 van de 1105 gevallen gelukt. Er kan dus ook geconcludeerd worden dat deze doelstelling niet gehaald is. Tot slot de laatste doelstelling dat de directe bemiddeling van de huisvesting onder de 30% zou blijven. Dit is in zowel 2016, 2017 als 2018 gelukt, het percentage is hier zelfs ruim onder gebleven. Er kan dus geconcludeerd worden dat deze doelstelling wel is gehaald. Drie van de vier doelstellingen leverden niet het resultaat op dat gewenst was door de gemeente Rotterdam. De veronderstellingen die gedaan werden in de beleidstheorie blijken dus onjuist te zijn en het beleid blijkt niet de effectiviteit te garanderen waarop gehoopt werd.

### 5.1.3.3 Beleidsinstrumenten

Om vervolgens iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het beleid, moet er gekeken worden naar: “de mate waarin de genomen maatregelen en de ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde doelstellingen (*output*) of de beoogde resultaten (*outcomes*)” (Bekkers, 2012, p. 301). Het is daarom als eerste van belang om de ingezette beleidsinstrumenten van de Rotterdamse aanpak te destilleren. De beleidsinstrumenten worden in het onderstaande schema weergegeven (figuur 13). Vervolgens wordt per beleidsinstrument gekeken of het heeft geleid tot het gewenste resultaat.

Figuur 13: Beleidsinstrumenten Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020<sup>3</sup>

<i>Nummer</i>	<i>INSTRUMENT</i>	<i>Soort instrument</i>	<i>Beoogde effect</i>	<i>Werkend?</i>
1	Scenario 0: Percentage directe bemiddeling verhogen naar 30%	Juridisch	Creëren van 1860 woningen, alle statushouders huisvesten	Ja
2	Scenario 1: gebruik maken van leegstaande woningen	Fysiek	Huisvesten van alle statushouders	Nee

<sup>3</sup> 1, 2 & 3. Zie figuur 14.

4 & 5. “De gemeente biedt statushouders een stabiele inkomensbasis die nodig is om te werken aan integratie, arbeidsontwikkeling en re-integratie. Bekend is dat het overgrote deel van de statushouders, in ieder geval de eerste periode, een beroep doet op een gemeentelijke uitkering.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 22)

6, 13 & 14. Zie figuur 14 voor percentage mensen die actief bezig is met de inburgering en statushouders die binnen het gewenste termijn inburgeren. Ook is de uitstroom naar werk en/of studie in het jaar 2016 & 2017 niet als gewenst (Gemeente Rotterdam, 2018b).

7 & 11. Zie figuur 14.

8. “In 2017 zijn 63 maatregelen opgelegd. In 2018 waren dit er 50.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 28)

9, 10 & 12. In de periode 2016-2018 zat in totaal een percentage van 72% van de statushouders onder het gewenste B1 niveau dat van statushouders wordt verwacht (Gemeente Rotterdam, 2018b).

15. “De gemeente biedt statushouders een stabiele inkomensbasis die nodig is om te werken aan integratie, arbeidsontwikkeling en re-integratie. Bekend is dat het overgrote deel van de statushouders, in ieder geval de eerste periode, een beroep doet op een gemeentelijke uitkering.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 22)

16 & 17. “... de afgelopen jaren 750 van de 3315 statushouders (676 van de 2569 uitkeringen) zijn uitgestroomd.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 25) & “2018 is het eerste jaar waarin het is gelukt om het tijt te keren. Met een uitstroom van 335 in 2018 is deze nu groter dan de instroom van 299 in 2018.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 26) In 2016 was de instroom 863 en de uitstroom 85. In 2017 was de instroom 456 en de uitstroom 214. In totaal was de instroom van statushouders met een bijstandsuitkering in de periode van 2016-2018 dus 1618 en de uitstroom bedroeg een aantal van 634. Hieruit kan herleid worden dat het instrumentarium voor het realiseren van de uitstroom uit de bijstand niet succesvol was.

18. “Op dit moment volgen 64 jonge statushouders een schakeljaar.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 27) & “Inkomsten uit regulier arbeid en het starten met een studie of opleiding vormt 67,8 procent van de uitstroomreden.” (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 25) In totaal kwamen 192 statushouders uit de bijstand door het starten van een studie of opleiding in de periode van 2016-2018 (Gemeente Rotterdam, 2018b, p. 25).

19. Valt onder voogdij-instelling Nidos. Alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv’s) krijgen gepaste opvang (Gemeente Rotterdam, 2018b).

3	Scenario 2: toevoegen van tijdelijke huisvesting	Fysiek	Huisvesten van alle statushouders	Nee
4	Afspraak met consultant W&I	Communicatief	Regelen Participatiewet uitkering en inrichtingskosten	Ja
5	Afspraak Jongerenloket statushouders < 27 jr	Communicatief	Regelen uitkering	Ja
6	Ondersteuning door Vluchtelingenwerk bij inrichting woning, inburgering, toeleiding naar school en/of werk, integratie in de samenleving	Communicatief	Inburgering, toeleiding naar school en/of werk, integratie in de samenleving van de statushouders	Nee
7	Participatieverklarings-traject, die vanaf 2017 verplicht is	Communicatief / vanaf 2017 juridisch	De statushouder heeft kennisgenomen van de normen van de Nederlandse samenleving, draagt deze uit en levert een actieve bijdrage aan de Nederlandse en Rotterdamse samenleving	Nee
8	Handhaving aan de hand van de Participatiewet / Wet Taaleis	Juridisch	Handhaven wanneer de statushouder geen actieve houding heeft	Ja/Nee
9	Taalonderwijs	Communicatief	Statushouder beheerst de Nederlandse taal de inburgering wordt versneld en het niveau wordt verhoogd	Nee
10	Trajectbegeleiding voor taalactiviteiten	Communicatief	De formele inburgering wordt ondersteund en versneld	Nee
11	Workshop voor de participatieverklaring	Communicatief	De formele inburgering wordt ondersteund en versneld	Nee
12	“Onderdompeling in taal”: groepslessen, e-learning, opgeleide taalcoach, project ‘Vluchtelingen voor Vluchtelingen’	Communicatief	Start voorafgaand aan inburgeringsprogramma en loopt in aangepaste vorm door en zorgt dat de statushouder zijn capaciteiten ten volle benut en inzet	Nee
13	Professionele trajectbegeleiding	Communicatief	Leidt per statushouder tot de optimale aanpak met activiteiten	Nee

			(taalvaardigheid, opleidingsniveau, beroep in land van herkomst, mate van zelfredzaamheid, kansen voor participatie)	
14	Coördineren en regelen aanvullend activiteitenaanbod	Communicatief	Er wordt slim gebruik gemaakt van de reeds ingekochte producten van de gemeente	Nee
15	Het bieden van een stabiele inkomensbasis	Economisch	Statushouders kunnen werken aan integratie, arbeidsontwikkeling en re-integratie	Ja
16	Het reguliere instrumentarium van W&I	Communicatief	Het realiseren van zoveel mogelijk, het liefst duurzame, uitstroom uit de bijstand	Nee
17	Activiteiten van Taskforce Tegenprestatie	Communicatief	Werkzoekenden iets terug laten doen voor de uitkering	Nee
18	Het organiseren van onderwijs door de afdeling Onderwijs	Juridisch	Leerplichtige statushouders volgen onderwijs, bij een taalachterstand komen ze in schakelklassen terecht	Ja
19	Jeugdhulp	Juridisch	Alle rechtmatige en niet rechtmatige verblijvende kinderen onder de 18 jaar krijgen jeugdhulp	Ja

Voor de effectiviteit van het beleid is, het buiten de doelstellingen om, ook belangrijk om te kijken naar de ingezette instrumenten en of deze tot het beoogde resultaat leiden. Als er gekeken wordt naar het instrumentarium, dat ingezet wordt vanuit de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020, is het grootste deel in de vorm van juridische en communicatieve beleidsinstrumenten. Het grootste deel van de communicatieve beleidsinstrumenten lijken niet te leiden tot de beoogde resultaten, een deel van de juridische beleidsinstrumenten doet dit wel. Bij 11 van de 19 ingezette beleidsinstrumenten leidt het instrument niet tot de gewenste uitkomst. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van het beleid niet gewaarborgd kan worden.

#### 5.1.3.4 Arbeidsparticipatie

De Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 streeft ernaar dat processen niet achter elkaar, maar naast elkaar plaatsvinden. Het inburgeren, de taal leren en het vinden van werk moeten gelijktijdig gebeuren, in plaats van dat deze achtereenvolgend plaatsvinden. Dit blijkt toch lastig te zijn voor statushouders die al twee à drie dagen in de week bezig zijn met inburgeringslessen. Daarnaast zijn medische of persoonlijke problemen, zwangerschap en de zorg voor eventuele kinderen ook belangrijke redenen waarom deze parallelle aanpak niet de gewenste uitkomst heeft die alvorens beoogd werd (Gemeente Rotterdam, 2018b). De

uitstroom uit de bijstand bleef in 2016, en ook daarvoor, nog erg achter met maar 85 beëindigde uitkeringen, waarvan maar 25 uitkeringen door inkomsten uit regulier arbeid en één door inkomsten uit een zelfstandig beroep/bedrijf. In 2017 nam de uitstroom al wat toe met 214 beëindigde uitkeringen, waarvan 73 door inkomsten uit regulier arbeid en twee door inkomsten uit een zelfstandig beroep/bedrijf. In 2018 nam dit aantal vervolgens weer toe met 335 beëindigde uitkeringen, waarvan 152 door inkomsten uit regulier arbeid en elf door inkomsten uit een zelfstandig beroep/bedrijf. De overige uitstroomredenen zijn onder andere studie en/of opleiding of verhuizing naar een andere gemeente (Gemeente Rotterdam, 2018b). In de periode van 2016-2018 was 41,6% van de uitstroom uit de bijstand te wijten aan inkomsten uit arbeid of een zelfstandig beroep/bedrijf om zo zelfvoorzienend te kunnen zijn. Een ander groot deel van de uitstroom was te wijten aan studie of opleiding, namelijk 30,3%. In de periode vanaf 2013 tot en met 2018 was 77,7% van de beëindigde uitkeringen van de man en 22,3% van de vrouw. Bij 46,7% van de gevallen had de man inkomsten uit regulier arbeid en in 27,2% van de gevallen ging de man een studie of opleiding volgen. Bij de vrouw had 15,2% inkomsten uit regulier arbeid en ging in 40,4% van de gevallen een studie of opleiding volgen. Mannelijke statushouders hadden dus veel vaker betaald werk dan de vrouwelijke statushouders, de vrouwelijke statushouder ging veel vaker een studie of opleiding volgen (Gemeente Rotterdam, 2018b). Een deel van de statushouders die niet volledig inkomsten krijgt uit regulier arbeid heeft wel een parttime inkomen. Zo kan bij een deel van de bijstandsuitkeringen de inkomsten worden ingehouden. Dit geldt in 2016 voor 155 statushouders, in 2017 voor 367 statushouders en in 2018 voor 534 statushouders. Het aandeel statushouders met een parttime inkomen stijgt de afgelopen jaren en dat wordt als een gunstige ontwikkeling gezien (Gemeente Rotterdam, 2018b). De gemeente Rotterdam is eind 2018 ook begonnen met geïntegreerde duale inburgeringstrajecten (GIT) waarbij op de locatie van de werkgever de inburgeringslessen en de beroepsopleiding plaatsvindt, op deze manier moet het makkelijker worden om inburgering en werk te combineren. Er zijn vijftien statushouders eind 2018 gestart en in januari en februari konden in totaal elf statushouders een arbeidscontract tekenen (Gemeente Rotterdam, 2018b). Tot slot is er in samenwerking met het Regionaal Bureau Zelfstandigen, Qredits, VluchtelingenWerk en het Albada College de EigenBaas Ondernemersschool opgezet waarbij een intensief coachingstraject gevolgd kan worden van tien weken waar statushouders met een taalachterstand hun idee voor een bedrijf vorm kunnen geven. In 2017 en 2018 heeft dit geleid tot een tiental ondernemers die een eigen bedrijf zijn gestart en niet meer afhankelijk zijn van een uitkering (Gemeente Rotterdam, 2018b).

In 2016 is de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 ingegaan met het idee van een parallelle aanpak waarbij onder andere de inburgering en het vinden van werk gelijktijdig plaats zouden vinden. Dit bleek in de praktijk toch lastig te zijn en ook de actieve houding van de statushouders blijft nog wat achter. Toch is sinds 2016 een toename te zien in het aantal beëindigde uitkeringen, het aantal statushouders dat niet meer afhankelijk is van een uitkering door inkomsten uit regulier arbeid, het aantal statushouders dat niet meer afhankelijk is door een uitkering door inkomsten uit een zelfstandig beroep of bedrijf, het aantal statushouders dat een parttime inkomen heeft en het aantal statushouders dat een studie of opleiding is gaan volgen. Deze aantallen zijn nog niet zoals gewenst door de gemeente Rotterdam, maar sinds de start van de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 is wel een zichtbare verbetering te zien.

#### *5.1.3.5 Vrouwelijke statushouders*

Als gekeken wordt naar de samenstelling van de statushouders, is te zien dat in 2016 het grootste deel bestond uit mannen, namelijk 910 mannelijke statushouders tegenover 540 vrouwelijke statushouders. Dit maakt het percentage van vrouwelijke statushouders 37% van

het totaal. In 2017 nam het aantal vrouwelijke statushouders toe. Er werden 666 vrouwelijke statushouders geplaatst in de gemeente Rotterdam en 579 mannelijke statushouders, waardoor de vrouwen met 53% in de meerderheid waren. In 2018 bleef het aantal vrouwelijke statushouders in de meerderheid met een percentage van 51%. Er werden in totaal 327 vrouwelijke statushouders geplaatst in Rotterdam en 320 mannelijke statushouders. In totaal bestond het percentage vrouwelijke statushouders in de periode 2016-2018 uit 47%, dat toch bijna de helft van de statushouders bedraagt. Wanneer een langere periode bekeken wordt, namelijk van 2013-2018 bestaat 43% van het totaal aan statushouders uit vrouwen. De toename van vrouwelijke statushouders vindt zijn oorzaak vooral in het aantal nareizigers in het jaar 2017 en 2018, daarvoor waren er vooral veel alleenstaanden (Gemeente Rotterdam, 2018b). Wanneer gekeken wordt naar de hoofdaanvragers van de bijstand valt het op dat meer mannen een bijstandsuitkering hebben aangevraagd, respectievelijk 1344 mannelijke statushouders en 549 vrouwelijke statushouders. Gehuwden of geregistreerde partners ontvangen samen een uitkering. Slechts 66 vrouwelijke statushouders hebben een uitkering aangevraagd voor zichzelf en de man. Bij de vrouwelijke statushouders is in 606 gevallen dat de man de uitkering heeft aangevraagd voor hen beide. De uitkering staat dus vaker op de naam van de man dan op de naam van de vrouw (Gemeente Rotterdam, 2018b). Zoals hierboven al werd gesteld lag de beëindiging van de uitkering in meer gevallen aan de man (77,7%) dan aan de vrouw (22,3%). Daarnaast had de beëindiging van de uitkering bij de man vaker als reden dat deze inkomsten had uit regulier arbeid (46,7%) dan bij de vrouw (15,2%). De vrouw ging vaker een studie of opleiding volgen (40,4%) waardoor de uitkering beëindigd, dit was bij de man maar in 27,2% het geval (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Het aandeel van de vrouwelijke statushouders bedroeg in de periode 2016-2018 gemiddeld 47% van het totaal aan nieuwe statushouders in de gemeente Rotterdam. Het grootste deel van deze vrouwelijke statushouders behoort tot de nareizigers en de gezinsherenigers. De man heeft vaak al een uitkering en de man en de vrouw krijgen hierdoor automatisch een uitkering samen. Het probleem dat het KIS aankaartte, dat de vrouw vaak uit het beeld verdwijnt zodra de man uit de bijstand is, kan op deze manier bevestigd worden. Verder kan uit de cijfers geconcludeerd worden dat de vrouwelijke statushouder veel minder vaak uit de bijstand komt door inkomsten uit regulier arbeid. De vrouwelijke statushouder is door het volgen van een studie of opleiding misschien uit de bijstand, maar is nog steeds afhankelijk van een uitkering, maar dan van DUO. De vrouwelijke statushouder is op deze manier niet economisch zelfstandig in veel van de gevallen, dat volgens het KIS als een problematisch aan te duiden valt.

## 5.2 Analyse Amsterdamse aanpak vanuit de bestaande literatuur

De Amsterdamse Aanpak Statushouders is ontstaan uit het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam en het Actieplan ondernemerschap en werk. Alvorens de Amsterdamse Aanpak Statushouders besproken wordt, zal daarom eerst het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018 en het Actieplan ondernemerschap en werk besproken worden. Daarnaast zal na de bespreking van het beleidskader voor de periode 2015-2018 ook het nieuwe beleidskader voor de periode 2019-2022 besproken worden voor het onderdeel 'beleidsleren' in dit onderzoek.

### 5.2.1 Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018

Het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam voor de periode 2015-2018 komt voort uit de Beleidsnotitie Vluchtelingen in Amsterdam voor de periode 2011-2014. De eerder vastgestelde ambities blijven onverminderd van kracht, maar de aanpak voor 2015-2018 zal worden geïntensiveerd en doorontwikkeld om op te kunnen boksen tegen de toenemende vluchtelingenstroom en daarmee ook het aantal statushouders dat gehuisvest zal moeten



worden. Hiervoor wordt voor het beleidskader van 2015-2018 ingezet op meer maatwerk en het benutten van initiatieven vanuit de samenleving om onder andere de instroom op de arbeidsmarkt, het stimuleren van ondernemerschap en de kwalificatie door opleiding en onderwijs te bespoedigen (Gemeente Amsterdam, 2015).

De gemeente Amsterdam wil de statushouders graag ondersteunen door in te zetten op de onderstaande doelstellingen:

1. Huisvesting: ieder nieuwe toegelaten statushouder heeft (basaal gestoffeerde) woonruimte;
2. Taal en inburgering: 100% van de statushouders heeft aan de inburgeringsplicht voldaan, bij voorkeur op niveau startkwalificatie, zodra hij/zij 3,5 jaar in Amsterdam woont;
3. Maatschappelijke participatie en burgerschap: meer statushouders maken eerder gebruik van de infrastructuur van de stad of buurt en zetten zich zo mogelijk daarvoor in;
4. Onderwijs en scholing: 100% van de statushouders met studiepotentieel volgt (bij)scholing op hoger niveau. Middelbaar opgeleide statushouders hebben een startkwalificatie. Laagopgeleiden ontvangen begeleiding gericht op passend onderwijs, dualiteit en participatie;
5. Werk, inkomen, ondernemerschap: zo snel mogelijk aan de slag met taalonderwijs, erkenning van diploma's, inzicht verkrijgen in kwalificaties, talenten en vacatures en ondernemerschap stimuleren (Ollongren, 2015, p. 1);
6. Welzijn en gezondheid: er is structurele aandacht voor gezondheid bij gemeentelijke begeleiding. (Gemeente Amsterdam, 2015, pp. 21-30)

Om dit te kunnen bereiken, hanteert de gemeente Amsterdam vier aandachtspunten, onderverdeeld in thema's, namelijk:

- A: Werk maken van talent. Hierbij is de doelstelling om zo snel mogelijk, het liefst al in de asiel fase, het aanwezige talent binnen de groep statushouders te herkennen en te benutten in samenwerking met opleidingsinstellingen en werkgevers;
- B: Maatwerk voor kwetsbare groepen. De doelstelling bij dit thema houdt in dat er extra aandacht is voor kwetsbare groepen binnen de algemene groep statushouders. Hierbij kan gedacht worden aan vrouwen, minderjarigen en mensen die lesbisch, homoseksueel, biseksueel en/of transgender zijn. Aan de kwetsbare groep statushouders wordt speciale aandacht besteed en maatwerk in voorzieningen en begeleiding;
- C: Organisatie en communicatie. De doelstelling binnen dit thema is dat er een sterke regie ontstaat binnen de gemeentelijke vluchtelingenketen met de focus op het monitoren van resultaten en een goede onderlinge communicatie;
- D: Culturele sensitiviteit. De doelstelling van de gemeente Amsterdam is dat alle gemeenteonderdelen en instellingen die diensten leveren aan statushouders dit cultuur sensitief doen. (Gemeente Amsterdam, 2015).

### 5.2.2 Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2019-2022

Door de aanvang van een nieuwe bestuursperiode en de inzichten die zijn vergaard uit het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018 ziet de gemeente een aantal uitdagingen die samengevoegd worden in een nieuw beleidskader, namelijk Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2019-2022 (Gemeente Amsterdam, 2019c). De eerste uitdaging die wordt aangepakt, is de tendens van de veranderende instroom. Door de toename van het aantal nareizigers zijn er meer gezinnen en minder alleenstaanden, iets dat gevolgen heeft

voor de huisvesting en de dienstverlening. Daarnaast verblijft de grote stroom vluchtelingen van 2015 inmiddels al een aantal jaar in Amsterdam, waardoor de aandacht moet verschuiven van crisisopvang naar meedoen in de samenleving. Verder moet de gemeente Amsterdam zich gaan voorbereiden op de wettelijke overgang van het inburgeringstraject naar de gemeenten. Hiervoor moeten afspraken gemaakt worden met taalaanbieders en instrumenten ontwikkeld worden om de integratie van statushouders soepel te laten verlopen. Om alles goed te laten verlopen en incidenten te voorkomen, heeft de gemeente Amsterdam continue aandacht voor preventie, zorg en veiligheid (Gemeente Amsterdam, 2019c).

De kernboodschap van het beleidskader is dat statushouders in Amsterdam volwaardig meedoen en bijdragen aan de samenleving. Hiervoor zet de gemeente Amsterdam in op: "... duurzame integratie vanaf het moment van aankomst. Werk, opleiding en participatie vormen hiertoe de sleutel. We creëren hierin kansen door vluchtelingen intensief te begeleiden, zodat we maatwerk bieden en perspectief. Daarbij voorzien we in de eventuele behoefte aan ondersteuning en zorg. We ondersteunen vluchtelingen bij het opbouwen van een sociaal netwerk in de buurt en zorgen voor goede toegang tot voorzieningen. Dit doen we samen met hen en met de stad, in ons streven naar draagvlak en sociale cohesie." (Gemeente Amsterdam, 2019c, p. 9). Hiervoor zijn een viertal ambities opgesteld:

- Statushouders bedienen we effectief en in samenspraak met hen en onze partners. Op deze manier wil de gemeente Amsterdam ervoor zorgen dat elke statushouder de juiste aandacht krijgt. Er wordt een goede afstemming gerealiseerd tussen verschillende diensten, afdelingen, stadsdelen en ketenpartners en er wordt een verbinding gemaakt tussen beleid en uitvoering, waarbij de ervaringen en expertise van de statushouders zelf gebruikt wordt.
- Statushouders hebben goede toegang tot ondersteuningsaanbod en voorzieningen. Hiervoor hanteert de gemeente Amsterdam een *outrachende* aanpak voor maatschappelijke dienstverlening. Hierbij wordt ingezet op betere deskundigheid en versterking van het ondersteuningsaanbod. Daarnaast worden ook maatschappelijke initiatieven van buurtbewoners gestimuleerd om de vestiging in de wijk voor statushouders te bespoedigen.
- Statushouders begeleiden we naar duurzaam werk in combinatie met inburgering. Hiervoor wordt de Amsterdamse Aanpak Statushouders ingezet, waarbij een klantmanager met een lage *caseload* een statushouder vanaf het verblijf in het AZC intensief begeleidt naar werk, opleiding en participatie gedurende drie jaar. Deze aanpak wordt verbreed met het traject inburgering om het op deze manier een effectief onderdeel te laten zijn van de Amsterdamse aanpak.
- Statushouders bieden we maatwerk, met oog voor hun behoeftes en achtergrond. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de vrouwelijke statushouders, LHBTIQ-statushouders en voor het toenemende aantal nareizigers dat zich voegt bij de eerder gevestigde statushouders. (Gemeente Amsterdam, 2019c, p. 9)

### 5.2.3 Actieplan ondernemerschap en werk

Naast het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018 worden in het "Actieplan ondernemerschap en werk: kansen voor en door vluchtelingen" (Ollongren, 2015) de beleidslijnen geschetst om de integratie en participatie van statushouders te versnellen. Het actieplan is een aanvulling op de activiteiten die voortkomen uit het beleidskader 2015-2018. Het streven van de gemeente Amsterdam is om de erkende statushouders zo snel mogelijk te laten instromen op de regionale onderwijs- en arbeidsmarkt. Hiervoor zijn een aantal actiepunten geformuleerd.

Ten eerste moet inzicht komen in de groep vluchtelingen. Op deze manier moet een goed beeld ontstaan van de opleidings- en werkachtergronden van volwassen statushouders en de opleidingskenmerken van jonge statushouders (Ollongren, 2015).

Ten tweede wil de Regio Amsterdam meer experimenteerruimte zodat meer mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor niet statushouders. De gemeente Amsterdam wilt de periode waarin de asielzoeker moet wachten op een vergunning zo goed mogelijk gebruiken. Hiervoor wilt de gemeente Amsterdam in gesprek met het Rijk om te kijken of studenten boven de achttien jaar alvast terecht kunnen bij opleidingen die aansluiten bij de studie in het land van herkomst. Daarnaast moet er gekeken worden of jongeren die nog niet gestart zijn met een studie geholpen kunnen worden met hun studiekeuze. Voor hooggeschoolde vluchtelingen zou er eventueel een tijdelijke werkvergunning aangevraagd kunnen worden en dient gekeken te worden of het aantal weken dat een vluchtelingen zonder status maximaal mag werken aangepast kan worden. Verder wordt er door veel werkgevers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) gevraagd, dat voor vluchtelingen zonder status moeilijk te verkrijgen is. De gemeente Amsterdam wil daarom, samen met het IND, kijken of gewerkt kan worden aan een soort van een VOG. Daarnaast wilt de gemeente Amsterdam kijken of het proces van de erkenning van diploma's in het land van herkomst sneller plaats kan vinden. De potentiële ondernemers onder de statushouders worden geholpen met hun businessplannen en de eerste contacten worden alvast gelegd, zodat ze na het verkrijgen van de vergunning meteen kunnen instromen in een acceleratorprogramma (Ollongren, 2015).

Ten derde wordt extra actie ondernomen voor de reeds erkende statushouders. Zo moet er zicht komen op de omvang van de opleidingsvraag en bekeken worden met de partners (o.a. HvA, UvA, ROC en VU) hoeveel plekken voor statushouders geboden kunnen worden. Een combinatie van werk en leren kan versnellend werken voor statushouders, daarom wordt ook samen met het ROC bekeken hoe de groep hier het beste over geïnformeerd kan worden. Een dergelijk acceleratorprogramma moet daarvoor opgezet en gestart worden. Verder wilt de gemeente Amsterdam alvast aan de slag met de groep statushouders die wel al in beeld is, om deze aan werk te helpen en de bestaande screeningstools in te zetten. Daarnaast wilt de gemeente Amsterdam, in samenwerking met uitzendbureaus, een actueel overzicht van vraag en aanbod publiceren en onderhouden. Om te helpen bij het opbouwen van een netwerk, wilt de gemeente Amsterdam samen met de partners drie events organiseren waarbij regionale bedrijven en organisaties zichzelf kunnen presenteren en contacten kunnen leggen. Tot slot wordt bij kennisinstellingen plek geboden aan talentvolle onderzoekers (Ollongren, 2015).

#### 5.2.4 De Amsterdamse Aanpak Statushouders

De Amsterdamse Aanpak Statushouders is ontstaan uit de gedachte om statushouders effectievere en efficiëntere ondersteuning te bieden, zoals vastgelegd in het hiervoor besproken Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018 en actieplan Werk en Ondernemerschap voor Vluchtelingen. Aan de andere kant was de grote toestroom van vluchtelingen vanaf 2015 de aanleiding voor een nieuwe aanpak om de vluchtelingen direct bij aankomst de juiste begeleiding te kunnen bieden op de weg naar zelfstandigheid (Larsen & Lubbe, 2017). Dit wordt samengevat in de Amsterdamse Aanpak Statushouders, die zich kenmerkt door een intensieve, persoonlijke, innovatieve, duurzame en integrale aanpak voor de statushouders, het liefst al wanneer de statushouder nog in het asielzoekerscentrum in Amsterdam verblijft (Gemeente Amsterdam, 2018a). De kern van de Amsterdamse Aanpak Statushouders bestaat uit vijf onderdelen. Ten eerste de snelle activering vanuit het AZC. Hierbij worden onder andere door middel van een assessment de competenties, vaardigheden en belemmeringen van de statushouder al in kaart gebracht en wordt de begeleiding naar werk al gestart. Vervolgens worden de statushouders in de eerste maanden begeleid door een team

met gespecialiseerde medewerkers, dit heeft de naam Team Entree. Elke statushouder wordt begeleid door één vaste werknemer, die de naam *dedicated* klantmanagers dragen. De *caseload* wordt 1 op 50, waardoor genoeg aandacht besteed kan worden aan de statushouders. Daarnaast werken de *dedicated* klantmanagers en de maatschappelijke begeleiders vanuit VluchtelingenWerk nauw samen om zo goed mogelijke begeleiding te kunnen leveren. Verder kenmerkt de Amsterdamse aanpak zich door een parallelle aanpak. De uitvoering van de Participatiewet en de inburgeringsplicht vinden tegelijkertijd plaats. Op deze manier wordt getracht om statushouders zo snel mogelijk naar werk en/of opleiding te kunnen begeleiden. Voor elke statushouder wordt een individueel plan van aanpak opgesteld, waarbij goed gekeken wordt naar de competenties van de statushouder en het participatiedoel. Daarnaast vindt extra ondersteuning plaats bij taal en oriëntatie middels een Taalboost en begeleiding bij het kiezen van de juiste inburgeringscursus om (arbeidsmarkt)integratie te bespoedigen. Tot slot wordt er nauw met werkgevers en instellingen samengewerkt om statushouders zo snel mogelijk de taal aan te leren en te helpen aan werk, ondernemerschap of opleiding (Larsen & Lubbe, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019).

Het nieuwe instrumentarium dat voor de Amsterdamse Aanpak Statushouders wordt ingezet, vormt ook een belangrijk onderdeel dat de aanpak succesvol moet maken. Dit instrumentarium bestaat uit het assessment, *jobhunting*, Taal Oriëntatie Vluchtelingen (TOV) en de Taalboost. Hieronder volgt een korte beschrijving van de instrumenten. Ten eerste het assessment, deze wordt ingezet door de klantmanager om een klantbeeld te vormen. Op deze manier kan in korte tijd een breed inzicht verworven worden over de statushouders. Er wordt onder andere gekeken naar talent, motivatie, taalniveau, werkervaring, opleiding en psychische- en lichamelijke gesteldheid. Ten tweede wordt binnen de Amsterdamse aanpak een nauwe samenwerking gerealiseerd tussen de klantmanagers en de *jobhunters*. Deze *jobhunters* helpen de statushouders met het vinden van werk. Door te kijken naar de wensen van de statushouders en de wensen van potentiële werkgevers, wordt een juiste match gezocht. Verder helpt de *jobhunter* de statushouder met het opstellen van een cv en met (de voorbereiding van) sollicitatiegesprekken. Ten derde de verplichte TOV-cursus. Deze duurt twee tot vier weken en wordt gegeven door een externe partij. In deze cursus worden verschillende onderwerpen besproken, waardoor het integreren in de Nederlandse maatschappij makkelijker moet zijn. Het moet voor de statushouder een goede start betekenen om aan werk en/of opleiding te komen, voor de inburgering en de oriëntatie in de stad. De TOV-cursus bestaat uit twee verplichte modules, namelijk de participatieverklaring en de module gezond inburgeren en uit twee niet-verplichte modules, namelijk de oriëntatie op de stad en de taal- en leefbaarheidstoets. Tot slot de Taalboost, een op maat gemaakte, werk gerelateerde training. Hierbij wordt met statushouders in kleine groepjes van vier, vier dagen in de week voor vier weken lang, gewerkt aan hun taal specifiek voor een bepaalde branche of werkgever (Gemeente Amsterdam, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019).

De Amsterdamse Aanpak Statushouders, zoals deze is vastgesteld in juli 2016, is geen vast gegeven. Er wordt een proces van *trial and error* toegepast, waardoor de aanpak gedurende de uitvoering aangepast wordt wanneer die iets effectiever en/of efficiënter vormgegeven kan worden. Zo bleek de begeleidingsduur van zes maanden door Team Entree al snel te kort te zijn. Om de gewenste stabiele situatie te kunnen bereiken worden de statushouders gemiddeld tien maanden lang begeleid door Team Entree. Verder is besloten om vanaf oktober 2017 ook de groep statushouders, die tussen 2013 en 2016 in Amsterdam gevestigd zijn, gebruik te laten maken van de nieuwe aanpak. Daarnaast is de samenwerking vanaf juni 2017 geïntensiveerd door een consultant van VluchtelingenWerk vier dagen per week op de locatie van Team Entree te laten werken. Vanaf juli 2017 werkt de gemeente

Amsterdam ook met het COA samen om het traject na de voorinburgering zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen. De Taalboost werd voor september 2017 regelmatig ingezet om de presentatie- en gespreksvaardigheden van statushouders te verbeteren. Na september 2017 werd dit instrument enkel nog ingezet om de plaatsing op een concreet uitstroomdoel te kunnen bevorderen. In het coalitieakkoord van het nieuwe college van de gemeente Amsterdam wordt omschreven dat de aanpak wordt gecontinueerd en wordt ingezet op duurzaam en structureel werk in plaats van een snelle uitstroom. In juli 2018 worden het Team Entree en Team Statushouders samengevoegd tot het Team Entree Statushouders met dezelfde *caseload* van 1 op 50. Tot slot wordt, met het oog op de wetwijziging Inburgering 2020, een projectteam ingesteld voor het ontwikkelen van de Nieuwe Amsterdamse Aanpak Inburgering om de huidige aanpak zo aan te passen zodat een soepele overgang ontstaat naar de wetwijziging toe (Oostveen, Klaver & Born, 2019).

#### 5.2.5 Evaluatie Amsterdamse Aanpak Statushouders 2016-2018

Het onderzoek zal zich focussen op de periode 2016-2018. De Amsterdamse Aanpak Statushouders is vanaf 1 juli 2016 daadwerkelijk van start gegaan, vanaf dat moment zullen de resultaten ook meegenomen worden in het onderzoek. Gelijkend aan de evaluatie van de Rotterdamse Aanpak Statushouders zal eerst worden gekeken naar de veronderstellingen die achter het beleid schuilgaan, de beleidstheorie. Door vervolgens te kijken of de vooropgestelde doelen van het beleid gehaald worden, kan de doeltreffendheid en daarmee de effectiviteit van het beleid worden beoordeeld. Voor het bepalen van de effectiviteit van het beleid zal gekeken worden naar de daadwerkelijke resultaten in vergelijking tot de beoogde resultaten en naar de bijdrage van de ingezette instrumenten bij het behalen van de daadwerkelijke resultaten. Er zal dus eerst gekeken worden naar de beleidstheorie, vervolgens naar de beoogde en gerealiseerde resultaten en dan naar de ingezette instrumenten en het effect daarvan. Tot slot zal nog specifiek gekeken worden naar de arbeidsparticipatie onder invloed van de Amsterdamse aanpak en de vrouwelijke statushouders.

##### 5.2.5.1 Beleidstheorie

De Amsterdamse Aanpak Statushouders bestaat uit een zestal kernelementen die moeten zorgen voor een snelle participatie en integratie van de statushouders:

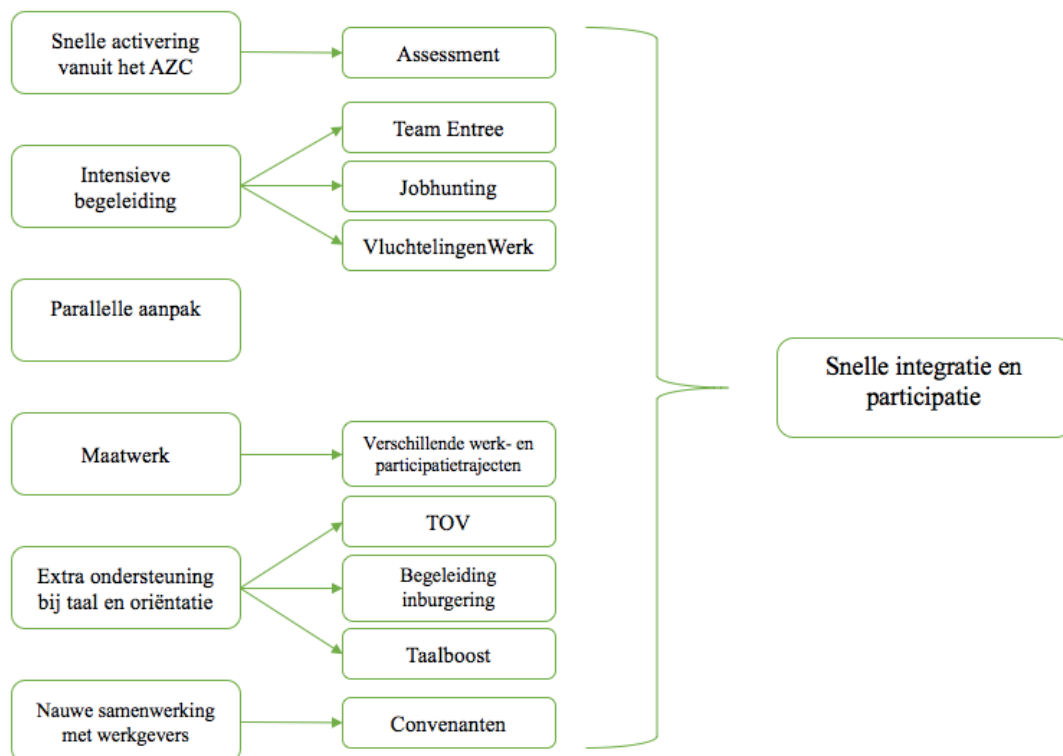
1. Snelle activering vanuit het AZC;
2. Intensieve begeleiding;
3. Parallele aanpak;
4. Maatwerk;
5. Extra ondersteuning bij taalverwerving en oriëntatie op de samenleving;
6. Nauwe samenwerking met werkgevers. (Oostveen, Klaver & Born, 2019)

De gemeente heeft als doel om tot een integrale en sluitende aanpak op maat te komen voor elke individuele statushouder. Er wordt maatwerk geboden op de domeinen wonen, taal en inburgering, participatie en burgerschap, werk, inkomen en ondernemerschap, welzijn en gezondheid. Dit staat allemaal in relatie tot elkaar, zo is het beheersen van de taal belangrijk voor de kans op werk, leidt een hogere (arbeids)participatie tot een betere beheersing van de taal, is werkloosheid en inactiviteit slecht voor de gezondheid en is een goede gezondheid bevorderlijk voor het vinden van werk (Larsen & Lubbe, 2017).

Om dit te bereiken worden een aantal maatregelen genomen. Zo wordt Team Entree in het leven geroepen, een nieuw instrumentarium en vindt een overdracht plaats aan gespecialiseerde klantmanagers en jongerenadviseurs (Larsen & Lubbe, 2017). Bij elk kernelement worden vervolgens één of meerdere instrumenten ingezet in de verwachting dat op deze manier de aanpak kan slagen. Zo wordt voor de snelle activering vanuit het AZC een

assessment gebruikt. Door de tijd die de statushouder in het AZC zit al te benutten, kan langdurige inactiviteit worden voorkomen. Daarnaast ontstaat zo al een beeld van de vaardigheden, wensen en belemmeringen van de statushouder, zodat de inzet van doelgerichte instrumenten eenvoudiger wordt. De intensieve begeleiding van de Amsterdamse aanpak bestaat uit intensieve begeleiding vanuit Team Entree, Jobhunting en maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk. Dit moet ervoor zorgen dat de statushouder geholpen wordt met diverse problemen en gemotiveerd en geactiveerd wordt om zelfredzaam te worden. Voor de parallelle aanpak is geen specifiek element, door de statushouder gelijktijdig bezig te laten zijn met de inburgering als de integratie, vindt een snellere ontwikkeling plaats op alle domeinen. Voor het onderdeel maatwerk kan de klantmanager kiezen uit een groot aantal instrumenten en trajecten, net wat de klantmanager nodig acht voor de statushouder in kwestie. Door de lage *caseload* is het voor de klantmanager mogelijk om maatwerk te bieden. Een ander element is de ondersteuning bij taal en oriëntatie, hiervoor wordt onder andere de TOV-cursus ingezet, de Taalboost en wordt begeleiding bij inburgering geboden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Tot slot gaat de gemeente Amsterdam een nauwe samenwerking aan met werkgevers en instellingen. Door convenanten te sluiten met de werkgevers wordt het voor statushouders makkelijker om de taal te leren of aan werk, een onderneming of een opleiding te komen (Larsen & Lubbe, 2017). Al dit tezamen moet zorgen voor een snelle integratie en participatie van de statushouders in Amsterdam. Dit vormt dan ook de beleidstheorie van de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Samengevat is dit in het onderstaande figuur nog even weergegeven (figuur 14).

Figuur 14: Beleidstheorie Amsterdamse Aanpak Statushouders



Kortom, door in te zetten op snelle activering vanuit het AZC, intensieve begeleiding, parallelle aanpak, maatwerk, extra ondersteuning bij taal en oriëntatie en nauwe samenwerking met werkgevers moet snelle integratie en participatie van de statushouders in Amsterdam mogelijk gemaakt worden.

#### 5.2.5.2 Doelstellingen

De insteek van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak zijn heel anders. Voor de Rotterdamse aanpak was het mogelijk om de omschreven doelstellingen voor de jaren 2016, 2017 en 2018 te vergelijken op dezelfde punten, aangezien de aanpak niet dusdanig aan verandering onderhevig is geweest. De Amsterdamse aanpak heeft daarentegen een meer flexibele aanpak opgesteld, ook wel door Oostveen, Klaver & Born (2019) een lerende aanpak genoemd. Dit betekent dat de Amsterdamse aanpak, en zo ook de monitors en jaarverslagen, continu onderhevig is geweest aan veranderingen. Door middel van *trial and error* wordt bekeken wat het beste werkt en vervolgens wordt dan ook besloten wat de doelstellingen voor het volgende jaar gaan zijn. Het is daardoor ook lastig om de aanpak voor de jaren 2016, 2017 en 2018 op dezelfde punten te vergelijken. Dit betekent niet dat niks gezegd kan worden over doelstellingen van de aanpak.

Het ontbreekt de Amsterdamse Aanpak Statushouders dus, in tegenstelling tot de Rotterdamse Aanpak Statushouders, aan concrete doelstellingen of streefcijfers (Klaver & Oostveen, 2017). Wel is uit de eerder opgestelde beleidstheorie van de Amsterdamse aanpak af te leiden dat de algemene doelstelling bestaat uit de snelle integratie en participatie van statushouders in de gemeente Amsterdam. Om dit te bereiken moet bij iedereen een assessment afgenomen worden, het liefst al in de AZC-fase en start de begeleiding naar werk ook al in de AZC-fase, het puntje ‘snelle activering vanuit het AZC’. Verder moet er ‘intensieve begeleiding’ plaatsvinden door Team Entree, één *dedicated* klantmanager, waar mogelijk een *jobhunter* en maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk. Voor het puntje ‘parallele aanpak’ vindt de uitvoering van de Participatiewet en de inburgeringsplicht tegelijkertijd plaats. Elke statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen, wordt begeleid naar werk en/of opleiding. Voor elke statushouder wordt ‘maatwerk’ geboden. Dit betekent dat iedere statushouder individueel een plan van aanpak krijgt waarin het participatiedoel en de competenties van de statushouder optimaal verenigd worden. Daarnaast wordt ‘extra ondersteuning bij taal en oriëntatie’ geboden met als doel succesvolle integratie te bewerkstelligen. Dit gebeurt door de verplichte TOV-cursus, begeleiding bij de keuze van de inburgeringscursus en de Taalboost. Tot slot moet een ‘nauwe samenwerking met werkgevers’ plaatsvinden. Door het sluiten van convenanten met werkgevers moet het eenvoudiger worden voor statushouders om de taal te leren en aan de juiste baan, opleiding en/of ondernemerschap te komen en waar mogelijk ook zoveel mogelijk facetten te kunnen combineren op de werkvloer (Gemeente Amsterdam, 2017; Klaver & Oostveen, 2017; Larsen & Lubbe, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019). De doelstellingen die hieruit afgeleid kunnen worden zijn de volgende:

1. Bij iedere statushouder wordt een assessment afgenomen
2. Begeleiding start al in de AZC-fase
3. Statushouders worden in de eerste maanden na vestiging begeleid door Team Entree, één *dedicated* klantmanager, eventueel een *jobhunter* en VluchtelingenWerk
4. Iedere statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen, wordt begeleid naar werk en/of opleiding
5. Voor elke statushouder wordt maatwerk geboden
6. 95% van de statushouders volgt binnen de eerste twee maanden, na het eerste contact met de klantmanager, de TOV-cursus en maakt waar nodig gebruik van de Taalboost en/of de begeleiding voor de keuze van de inburgeringscursus
7. Er worden convenanten met werkgevers gesloten voor statushouders

Voor ieder van de doelstellingen zal gekeken worden in hoeverre deze behaald is. De resultaten zullen waar mogelijk ook uitgesplitst worden naar jaartal. Aan het einde volgt een tabel (figuur 14) waarin de doelstellingen nog eens weergegeven worden en concreet wordt

aangegeven of de doelstellingen zijn gehaald. Dit zal niet, zoals bij de evaluatie van de Rotterdamse Aanpak Statushouders, uitgesplitst gebeuren naar jaartal, maar wordt een gemiddelde gegeven van de jaren 2016, 2017 & 2018. Dit komt doordat voor een groot deel van de doelstellingen niet alle gegevens van de jaartallen bekend zijn, maar wel een gemiddelde van 2016, 2017 en 2018 tezamen.

#### - **Assessment**

De gemeente Amsterdam wilde graag dat bij iedere statushouder een assessment werd afgenomen, zodat het voor de klantmanager direct mogelijk werd om een goed en breed klantbeeld te vormen in een zo vroeg mogelijk stadium en de begeleiding gestart kon worden. Het assessment is in 2016 bij 147 van de 1520 statushouders afgenomen, dit komt neer op een kleine 10% (Gemeente Amsterdam, 2017). In 2017 zijn iets meer assessments afgenomen, namelijk 575, dat 25% vormt (Gemeente Amsterdam, 2018b). Voor 2018 was de doelstelling aangepast en moesten er 600 assessments afgenomen worden. Dit werden uiteindelijk 119 assessments, waardoor de doelstelling niet behaald werd (Gemeente Amsterdam, 2019a). Gemiddeld werd in ongeveer 16% van de gevallen het assessment ingezet (Oostveen, Klaver & Born, 2019). In zowel 2016, 2017 en 2018 is de doelstelling om bij iedere statushouder een assessment af te nemen niet gehaald. Dit kwam onder andere ook doordat het in de praktijk lastig bleek om het assessment af te kunnen nemen wegens de beperkte digitale- en taalvaardigheden van een groot deel van de statushouders. Daarnaast bleek het lastig te zijn voor een deel van de statushouders om goed na te denken over de eigen eigenschappen en vaardigheden, aangezien ze dit nog nooit geleerd hadden om te doen (Gemeente Amsterdam, 2019a).

#### - **Begeleiding start in de AZC-fase**

De doelstelling van de Amsterdamse aanpak was om in de AZC-fase in de eerste plaats een assessment te doen en daarna meteen de begeleiding te starten, waardoor de statushouders al vroegtijdig geactiveerd kunnen worden. Dit bleek echter gedurende de aanpak lastig te zijn, aangezien veel statushouders in AZC's buiten Amsterdam verblijven en een deel van de statushouders nooit in een AZC belandt, doordat deze bijvoorbeeld als gezinshereniger naar Nederland komt en direct bij een familielid in huis kan intrekken. Hierdoor kon de begeleiding maar in 12% van de gevallen in het AZC gestart worden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). De doelstelling van de Amsterdamse aanpak kon dus ook niet gerealiseerd worden.

#### - **Begeleiding in de eerste maanden door Team Entree, eventueel jobhunter en VluchtelingenWerk**

Statushouders boven de 18 jaar die de Amsterdamse aanpak binnenstromen, komen automatisch binnen bij Team Entree waar ze de eerste zes maanden begeleid worden. Dit gebeurt door één *dedicated* klantmanager die een *caseload* heeft van 1:50. Daarna wordt de begeleiding overgenomen door Team Activering voor statushouders boven de 27 jaar en door het Jongerenpunt voor statushouders onder de 27 jaar. Er is een nauwe samenwerking tussen de klantmanagers van Team Entree en de consultants van VluchtelingenWerk die over de maatschappelijke begeleiding gaan. Deze samenwerking is door de tijd heen geïntensiveerd door vanaf juni 2017 een consultant van VluchtelingenWerk vier dagen per week op locatie bij Team Entree te laten werken om de samenwerking nog verder te bevorderen. VluchtelingenWerk biedt tot een maximum van 2,5 jaar maatschappelijke begeleiding aan de statushouders van de Amsterdamse aanpak. Binnen het Team Entree zitten ook *jobhunters*. Wanneer de klantmanager van mening is dat de statushouder klaar is om bemiddeld te worden naar werk, wordt deze aangemeld bij een *jobhunter*. Deze probeert vervolgens de



statushouder te matchen op werk (De Jong, De Graaff, Van den Boom & Kuyvenhoven, 2017; Oostveen, Klaver & Born, 2019). Vanaf de start van de Amsterdamse Aanpak Statushouders hebben *jobhunters* in totaal 958 plaatsingen van statushouders met betaald werk gerealiseerd. In zowel 2017 als in 2018 groeide het aantal *jobhunters* en hiermee groeide ook het aantal plaatsingen van statushouders. Zo waren er in 2016 81 plaatsingen, in 2017 302 plaatsingen en in 2018 575 plaatsingen van statushouders. Opvallend is dat *jobhunters* ruim twee keer zo vaak bij mannelijke statushouders werden ingezet dan bij vrouwelijke statushouders (Oostveen, Klaver & Born, 2019). De doelstelling is dan ook gehaald, aangezien alle statushouders die vallen onder de Amsterdamse Aanpak Statushouders begeleid worden vanuit Team Entree en VluchtelingenWerk. Echter valt niet elke statushouder automatisch onder de Amsterdamse aanpak. De gemeente Amsterdam gaat ervan uit dat ongeveer 75% van de statushouders die gehuisvest moeten worden onder de Amsterdamse aanpak vallen, aangezien zij een bijstandsuitkering nodig hebben (Gemeente Amsterdam, 2019b).

#### - **Begeleiding naar werk en/of opleiding**

Iedere statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen, moet begeleid worden naar werk en/of een opleiding, zo klinkt de doelstelling van de Amsterdamse aanpak. Voor het jaar 2017 werd een aparte doelstelling gesteld met betrekking tot werk. Het doel was dat 312 statushouders werden begeleid naar werk vanuit de Amsterdamse aanpak (Gemeente Amsterdam, 2017). Voor het jaar 2018 werd dit doel op 600 statushouders gesteld die begeleid moesten worden vanuit de Amsterdamse aanpak naar werk (Gemeente Amsterdam, 2019b). Voor het jaar 2016 was geen specifiek doel gesteld.

Voor het jaar 2016 geldt dat 223 statushouders aan het werk zijn gegaan en 717 statushouders een opleiding zijn gaan volgen. Dit zou een totaal vormen van 940 statushouders van de 1520 statushouders die zijn ingestroomd in de Amsterdamse aanpak dat jaar. Echter zijn de getallen niet zomaar bij elkaar op te tellen aangezien sommige statushouders werk en een opleiding combineren. Wel geeft het een beeld van de hoeveelheid statushouders die naar werk en/of studie is begeleid. Daarnaast waren nog 822 statushouders in begeleiding naar werk en/ of opleiding (Gemeente Amsterdam, 2017). In het jaar 2017 zijn 566 statushouders begeleid naar werk, daarmee is de vooropgestelde doelstelling van 312 ruimschoots gehaald. Daarnaast zijn 881 statushouders gestart met een opleiding en zijn 2357 statushouders in begeleiding naar werk en/of opleiding. Een kleine kanttekening dient gemaakt te worden. In 2017 richt de Amsterdamse Aanpak Statushouders zich namelijk niet enkel op de statushouders die vanaf 1 juli 2016 zijn ingestroomd, maar ook op de statushouders die vanaf 2013 in de gemeente Amsterdam gehuisvest zijn. Hierdoor komt het totaal aan statushouders die onder de Amsterdamse aanpak vallen op 3797 in het jaar 2017 (Gemeente Amsterdam, 2018b). Voor het jaar 2018 geldt dat 661 statushouders begeleid zijn naar werk. Hiermee werd de doelstelling van 600 gehaald. Verder zijn 276 statushouders gestart met een opleiding en waren 1513 statushouders in begeleiding naar werk en/of een opleiding. In totaal waren er in 2018 869 statushouders in de Amsterdamse aanpak ingestroomd en vielen er 4078 statushouders onder de Amsterdamse aanpak. Het doel was dat er 1200 nieuwe statushouders zouden instromen, maar door het hoge aantal statushouders die niet bijstandsafhankelijk waren, bijvoorbeeld omdat de partner al uit de bijstand was, viel het daadwerkelijke aantal lager uit (Gemeente Amsterdam, 2019b).

De doelstellingen van het jaar 2017 en 2018 om 312 en 600 statushouders naar werk te begeleiden zijn gehaald. Verder was de doelstelling om elke statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen naar werk en/of een opleiding te begeleiden. Het is lastig om te beoordelen of deze doelstelling is behaald, aangezien het niet bekend is hoeveel statushouders precies in staat waren om te werken en/of een opleiding te volgen. Met de

Amsterdamse aanpak is bereikt dat in 2018 40% van de statushouders in Amsterdam participeert door middel van arbeid (Gemeente Amsterdam, 2019a). Dankzij de Amsterdamse aanpak vinden statushouders sneller een baan. Vanaf de instroom vindt 27,6% van de statushouders binnen twaalf maanden werk, dit was voor statushouders uit het instroomjaar 2015 zonder de Amsterdamse aanpak maar 15,3% (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Dit betekent echter niet dat de statushouders uit de bijstand zijn, want meer dan de helft werkt in de startmaand minder dan twaalf uur per week. Verder betekent het niet dat het sneller vinden van werk ook leidt tot duurzaam werk. Zo is maar 25,3% na twaalf maanden nog steeds aan het werk, tegenover 34,2% van de statushouders uit het instroomjaar 2015 (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Daarom is sinds het nieuwe coalitieakkoord ook besloten om niet meer in te zetten op de snelle uitstroom naar werk, maar om in te zetten op de uitstroom naar duurzaam werk (Gemeente Amsterdam, 2019b).

#### - **Maatwerk**

De doelstelling van de gemeente Amsterdam is dat elke statushouder maatwerk geboden wordt. Door het inzetten van *dedicated* klantmanagers met een lage *caseload* moet dit bewerkstelligd worden. Hierbij wordt gekeken naar de vaardigheden, competenties en wensen van de statushouder en is de klantmanager hierna in staat om instrumenten in te zetten die naar de mening van de klantmanager nodig zijn. Op deze manier wordt maatwerk geboden voor elke statushouder (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Wel is voor de jaren 2016 en 2017 de doelstelling vastgesteld dat binnen twee maanden na het eerste contact tussen de statushouder en klantmanager een plan van aanpak op maat opgesteld zou moeten zijn. Dit is voor 2016 en 2017 voor 75% behaald (De Jong et al., 2017). Wat betreft de doelstelling, wordt elke nieuwe statushouder die onder de Amsterdamse aanpak valt geholpen door een *dedicated* klantmanager die samen met de statushouder een plan van aanpak maakt voor korte- en lange termijn doelen en de juiste instrumenten hiervoor inzet. Er wordt dus wel degelijk maatwerk geboden voor elke statushouder binnen de Amsterdamse aanpak. Binnen de gestelde termijn van twee maanden gebeurt dit echter niet in alle gevallen. Voor het jaar 2018 kan hier niks over gezegd worden, aangezien de gegevens ontbreken.

#### - **TOV-cursus, Taalboost en begeleiding inburgeringscursus**

De doelstelling van de Amsterdamse Aanpak Statushouders ten opzichte van de cursussen die aangeboden worden, is dat 95 procent van de statushouders uiterlijk twee maanden na het eerste contact met de klantmanager start met de TOV-cursus. Voor de statushouders die vanaf de start van de Amsterdamse aanpak zijn ingestroomd, gold dat 82% binnen twee maanden de TOV-cursus volgde. Na een periode van zes maanden lag het percentage echter wel op 95%. Het percentage van het aantal statushouders die binnen twee maanden of zes maanden de TOV-cursus volgde zonder de Amsterdamse aanpak lag wel een stuk lager. Zo lag het percentage voor de statushouders die in 2016 zijn ingestroomd voor de Amsterdamse aanpak op 64% na twee maanden en 71% na zes maanden. Voor statushouders uit het instroomjaar 2015 lag het percentage op 52% na twee maanden en 58% na zes maanden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Zo kan gesteld worden dat de begeleiding vanuit de Amsterdamse Aanpak Statushouders een positieve impact heeft op het percentage statushouders dat deelneemt aan de TOV-cursus, maar kan ook geconcludeerd worden dat het percentage dat deelneemt aan de TOV-cursus binnen twee maanden niet gehaald is.

De TOV-cursus en de inburgeringscursus vormen een verplicht onderdeel voor de statushouders. De inburgeringscursus is echter de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder, maar de gemeente Amsterdam biedt wel begeleiding bij het maken van de juiste keuze voor de inburgeringscursus. Na de start van de begeleiding vanuit de Amsterdamse aanpak volgt 63% binnen zes maanden een inburgeringscursus. Daarnaast zijn er trajecten die

aangeboden worden die vrijwillig gevolgd kunnen worden. Gemiddeld wordt door 20% van de statushouders die onder de Amsterdamse aanpak vallen gebruik gemaakt van *jobhunting*, door 16% wordt gebruik gemaakt van het assessment en door gemiddeld 13% wordt gebruik gemaakt van de Taalboost (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Gemiddeld genomen volgde 84,8% van de statushouders die vallen onder de Amsterdamse aanpak een traject binnen zes maanden tijd. Dit is hoog vergeleken met de statushouders zonder de begeleiding van de Amsterdamse aanpak in de periode 2015 tot juli 2016. Toen volgde gemiddeld 39% een traject binnen de periode van zes maanden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Voor het jaar 2018 was daarnaast een doelstelling gezet van 600 op het aantal Taalboosts dat gestart moest worden. In het jaar 2018 werden 730 Taalboosts gestart, hiermee werd de doelstelling dus ruimschoots gehaald (Gemeente Amsterdam, 2019b).

#### - Convenanten met werkgevers

Tot slot zet de Amsterdamse Aanpak Statushouders zich in om convenanten te sluiten met werkgevers, waardoor het eenvoudiger wordt om statushouders snel te matchen naar werk, ondernemerschap, opleiding of participatie en ook voor de statushouders om het leren van de taal te combineren met bijvoorbeeld werk en/of opleiding (Gemeente Amsterdam, 2017). Vanuit het bedrijfsleven zijn verschillende initiatieven ontstaan om statushouders aan werk te helpen. Zo zijn bedrijven bijvoorbeeld op zoek naar nieuwe medewerkers en/of willen ze trainingen, mentorschap of stages aanbieden. Deze samenwerking is vastgelegd in het convenant “Amsterdam werkt voor iedereen” (Gemeente Amsterdam, 2017). Met deze convenantpartners zijn ook meteen resultaatgerichte afspraken gemaakt waar de werkgevers zich aan behoren te houden (Gemeente Amsterdam, 2018b). Naast bedrijven hebben ook onderwijsinstellingen zich aangesloten bij het convenant, zoals de UvA, HvA, VU en het ROC. Verder zijn er met de onderwijsinstellingen diverse resultaatgerichte afspraken gemaakt voor de ontwikkeling en continuatie van het onderwijs voor statushouders (Gemeente Amsterdam, 2018b). De doelstelling om een convenant te sluiten is, met het convenant “Amsterdam werkt voor iedereen” bestaande uit 27 partners, daarom ook gehaald.

Figuur 15: Behaalde doelstellingen Amsterdamse Aanpak Statushouders (periode 2016-2018)

<b>DOELSTELLING</b>	<b>Resultaat</b>	<b>Behaald?</b>
<i>Bij elke statushouder wordt een assessment afgenomen</i>	16%	Nee
<i>Begeleiding naar werk in de AZC-fase</i>	12%	Nee
<i>Begeleiding statushouders in eerste maanden door Team Entree, dedicated klantmanager, eventueel jobhunter en Vluchtelingenwerk</i>	100%	Ja
<i>Elke statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen wordt naar werk en/of opleiding begeleid (*)</i>	Onbekend	Onbekend
<i>Elke statushouder krijgt maatwerk (**)</i>	100%	Ja
<i>95% van de statushouders volgt binnen twee maanden de TOV-cursus en waar nodig Taalboost en/of begeleiding keuze inburgeringscursus</i>	82%	Nee
<i>Er worden convenanten gesloten met werkgevers voor statushouders</i>	Convenant “Amsterdam werkt voor iedereen” met 27 partners	Ja

(\*) Het is lastig om te beoordelen of elke statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen naar werk en/of opleiding wordt begeleid, aangezien het niet uit de cijfers valt af te

lezen hoeveel statushouders potentie hebben om te werken en/of een opleiding te volgen. Er kan daarom alleen naar de cijfers gekeken worden die wel voorhanden zijn. Hieruit blijkt dat in 2016 223 statushouders aan het werk zijn gegaan, 717 statushouders een opleiding zijn gaan volgen en 822 statushouders in begeleiding zijn naar werk en/of opleiding. Voor 2017 geldt dat 566 statushouders zijn begeleid naar werk, 881 statushouders zijn gestart met een opleiding en 2357 statushouders in begeleiding zijn naar werk en/of opleiding. Tot slot zijn er in 2018 661 statushouders begeleid naar werk, 276 statushouders begonnen met een opleiding en 1513 statushouders in begeleiding naar werk en/of opleiding. Voor het jaar 2017 had de gemeente Amsterdam een doelstelling gezet om 312 statushouders te begeleiden naar werk, deze is met 566 statushouders dus ruim gehaald. Voor 2018 was de doelstelling om 600 statushouders te begeleiden naar werk, deze is met 661 statushouders die begeleid zijn naar werk dus ook gehaald. Dit betekent echter niet automatisch dat elke statushouder met potentie om te werken en/of een opleiding te volgen begeleid is naar werk en/of opleiding. Hierdoor kan hierover niet een definitieve uitspraak worden gedaan.

(\*\*) Wat betreft de doelstelling van de Amsterdamse Aanpak Statushouders om elke statushouder maatwerk te bieden, is deze gehaald. Dit komt doordat elke statushouder die binnen de Amsterdamse aanpak valt gekoppeld wordt aan een *dedicated* klantmanager, met wie een individueel plan van aanpak wordt opgesteld met korte- en lange termijn doelen. Voor de jaren 2016 en 2017 zijn echter ook aparte doelen opgesteld wat betreft het bieden van maatwerk. De doelstelling was dat binnen twee maanden na het eerste contact met de klantmanager een persoonlijk plan van aanpak voor elke statushouder opgesteld zou zijn. Dit lukte in 75% van de gevallen, daarmee is de doeltelling dus niet behaald. Voor het jaar 2018 ontbreken de gegevens, hier kan dan ook geen uitspraak over gedaan worden.

Voor het beoordelen van de effectiviteit van het beleid moet ten eerste gekeken worden of de daadwerkelijke resultaten van de Amsterdamse aanpak overeenkomen met de beoogde resultaten van de Amsterdamse aanpak. De eerste doelstelling was om bij elke statushouder een assessment af te nemen. Dit werd maar in 16% van de gevallen gedaan, onder andere doordat het assessment in de praktijk toch lastig toe te passen bleek. Hierdoor is niet voldaan aan de eerste doelstelling. De tweede doelstelling was om de begeleiding van de statushouders al te starten in de AZC-fase om zo de statushouders al in een vroeg stadium te activeren. Dit gebeurde echter maar in 12% van de gevallen, aangezien statushouders vaak in AZC's zaten buiten Amsterdam en een deel nooit in een AZC terecht komt. Deze doelstelling is dus ook niet gehaald. De derde doelstelling is om statushouders in de eerste maanden te laten begeleiden door Team Entree, een *dedicated* klantmanager, eventueel een *jobhunter* en door VluchtelingenWerk. Deze doelstelling is gehaald. Dit komt doordat elke statushouder binnen de Amsterdamse aanpak automatisch onder begeleiding van Team Entree, een *dedicated* klantmanager en VluchtelingenWerk valt. De vierde doelstelling is dat elke statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen begeleid wordt naar werk en/of opleiding. Het is onbekend of deze doelstelling is gehaald, aangezien niet bekend is hoeveel statushouders binnen de Amsterdamse aanpak precies in staat zijn om te werken en/of een opleiding te volgen. Wel zijn de doelstellingen die zijn opgesteld voor het jaar 2017 en 2018 met betrekking tot het aantal begeleidingen naar werk gehaald. Gezien het ontbreken van de juiste informatie, zal deze doelstelling ook niet meegenomen worden in de beoordeling van de effectiviteit van het beleid door middel van de evaluatie van de doelstellingen. De vijfde doelstelling is dat voor elke statushouder maatwerk wordt geboden. De Amsterdamse Aanpak Statushouders kenmerkt zich zagezegd door het maatwerk voor elke individuele statushouder en dit gebeurt dan ook in de praktijk. Elke statushouder valt onder een *dedicated* klantmanager met een lage *caseload* die samen met de statushouder aan de hand van diens

wensen, vaardigheden en competenties een individueel plan van aanpak opstelt met korte- en langetermijndoelen. Deze doelstelling wordt dus gehaald. Voor de zesde doelstelling geldt dat 95% van de statushouders binnen een periode van twee maanden na het eerste contact met de klantmanager de TOV-cursus moet volgen en waar nodig de Taalboost en/of begeleiding bij de keuze van de inburgeringscursus. In 82% van de gevallen lukt het om de statushouders, binnen twee maanden na het eerste contact met de klantmanager, deel te laten nemen aan de TOV-cursus. Hiermee wordt de doelstelling niet gehaald. Verder wordt in 13% van de gevallen gebruik gemaakt van de Taalboost en volgt 63% onder begeleiding van de Amsterdamse aanpak een inburgeringscursus binnen zes maanden tijd. Dit is echter niet genoeg om de doelstelling te halen. Tot slot de zevende doelstelling, namelijk dat convenanten gesloten worden met werkgevers voor statushouders. Deze doelstelling is gehaald, aangezien een convenant is gesloten waarin alle samenwerkingen zijn gebundeld met de werkgevers en opleidingsinstanties onder de noemer “Amsterdam werkt voor iedereen”.

Aan de hand van de evaluatie van de doelstellingen kan geconcludeerd worden dat drie van de zes doelstellingen, die te controleren zijn, zijn gehaald. Het is dus de vraag of de vooropgestelde doelstellingen van de Amsterdamse Aanpak Statushouders precies leiden tot het gewenste effect en dus zorgt voor de gewenste effectiviteit. De vooropgestelde beleidstheorie van de Amsterdamse aanpak blijkt dus een beetje wankel te zijn. Wel kenmerkt de Amsterdamse aanpak zich door flexibiliteit. Niet alle doelstellingen die aan het begin opgesteld zijn, worden ook gedurende de aanpak even hard nagestreefd. Hierdoor kan nog niet worden geconcludeerd dat de aanpak niet werkt.

#### 5.2.5.3 Beleidsinstrumenten

Om vervolgens iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het beleid, zal gekeken worden naar de genomen maatregelen en ingezette middelen vanuit de aanpak en of deze daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde doelstellingen of resultaten. In de onderstaande tabel (figuur 16) wordt weergegeven welke instrumenten vanuit de Amsterdamse Aanpak Statushouders worden ingezet, wat voor soort instrument het is, wat het beoogde effect van het instrument zou moeten zijn en of het instrument gewerkt heeft.

Figuur 16: Beleidsinstrumenten Amsterdamse Aanpak Statushouders

<i>Nummer</i>	<i>INSTRUMENT</i>	<i>Soort instrument</i>	<i>Beoogde effect</i>	<i>Werkend?</i>
1	Assessment	Communicatief	Snelle activering	Nee
2	Team Entree	Communicatief	Intensieve begeleiding	Ja
3	Jobhunting	Communicatief	Intensieve begeleiding	Ja
4	VluchtelingenWerk	Communicatief	Intensieve begeleiding	Ja
5	TOV	Communicatief	Extra ondersteuning bij taal en oriëntatie	Ja
6	Begeleiding inburgering	Communicatief	Extra ondersteuning bij taal en oriëntatie	Ja
7	Taalboost	Communicatief	Extra ondersteuning bij taal en oriëntatie	Ja
8	Convenanten	Juridisch	Nieuwe samenwerking met werkgevers	Ja

Bij de effectiviteit van het beleid is het van belang om te kijken naar de doelstellingen en of deze gehaald worden, maar ook om te kijken naar de instrumenten en of deze leiden tot het gewenste resultaat. Wanneer gekeken wordt naar het ingezette instrumentarium van de

Amsterdamse aanpak, valt het op dat het overgrote deel van de beleidsinstrumenten bestaat uit communicatieve instrumenten. Slechts één ingezet instrument is juridisch, aangezien het gaat om een convenant. Het grootste deel van de ingezette instrumenten leidt ook tot het gewenste resultaat. Slechts één instrument, namelijk het assessment, doet dit niet, aangezien deze in de praktijk moeilijk valt toe te passen en vaak niet begrepen wordt. Hieruit kan afgeleid worden dat de effectiviteit van de Amsterdamse Aanpak Statushouders wel gewaarborgd kan worden.

#### 5.2.5.4 Arbeidsparticipatie

De Amsterdamse aanpak richt zich op snelle activering, het liefst direct vanaf aankomst in de gemeente en zet in op actieve begeleiding om statushouders zo snel mogelijk zelfstandig te laten worden. Hiervoor worden *dedicated* klantmanagers ingezet om de weg naar zelfstandigheid te versnellen. Het hebben van een betaalde baan om zo onafhankelijk van een uitkering te zijn hoort hierbij.

Wanneer gekeken wordt naar de cijfers van de Amsterdamse aanpak, zien we dat 27,6% van de statushouders werk vindt binnen twaalf maanden tijd. Dit was zonder de Amsterdamse aanpak in de periode januari – juni 2016 nog maar 17,6% en in 2015 zonder de Amsterdamse aanpak 15,3% (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Hieruit valt af te leiden dat de Amsterdamse aanpak een positief effect heeft gehad op het versneld vinden van werk onder de statushouders. Daarnaast is gebleken dat hoe langer men in Nederland is, des te hoger de arbeidsparticipatie van de statushouders ook is (De Jong, Hoedemaker, De Graaff, Wijffels, Ahamiane & Van Spijker, 2018). Ondanks dat ruim een kwart van de statushouders die onder de Amsterdamse aanpak vallen een baan vindt binnen twaalf maanden tijd, stroomt maar ongeveer 10% van die statushouders uit de bijstand. Dit komt doordat ruim de helft van de werkende statushouders een deeltijdbaan heeft en daardoor nog deels afhankelijk blijft van een uitkering. Een verklaring kan geboden worden door het feit dat de statushouders de eerste drie jaar nog bezig zijn met hun inburgering en het daardoor lastiger is om voltijd te werken. Wel is het percentage statushouders dat voltijd werkt toegenomen onder de Amsterdamse aanpak van 9% naar 15%. Verder is het percentage statushouders dat uit de bijstand raakt gestegen van 7,5% in het jaar 2015 en 8,5% in het jaar 2016 zonder de begeleiding van de Amsterdamse aanpak naar 10% met de begeleiding van de Amsterdamse aanpak (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Toch is de verwachting dat het hebben van deeltijd werk een stap in de juiste richting is en kan leiden tot betere resultaten op een iets langere termijn. Door middel van het hebben van werk, dus ook deeltijd werk, kan taalverwerving worden bespoedigd en worden gemeentelijke uitkeringslasten bespaart. Daarnaast kan de stap naar voltijd werk na het afronden van de inburgering makkelijker worden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Naast betaald werk, doet een groot deel van de statushouders ook aan vrijwilligerswerk. Gemiddeld doet 35% van de statushouders in de gemeente Amsterdam aan vrijwilligerswerk. Ondanks dat het nut van vrijwilligerswerk met betrekking tot het krijgen van betaald werk niet aangetoond is, kan het wel een positieve invloed hebben op de taalverwerving van de statushouders (De Jong et al., 2017). De Amsterdamse Aanpak Statushouders zorgt er dus voor dat statushouders sneller werk vinden dan zonder de begeleiding van de Amsterdamse aanpak, maar dit betekent niet automatisch dat snelle uitstroom ook duurzame uitstroom betekent. Slechts 25,3% van de statushouders is na twaalf maanden nog steeds aan het werk. Dit was voor statushouders uit het instroomjaar 2016 zonder de begeleiding van de Amsterdamse aanpak 30,4% en voor statushouders met het instroomjaar 2015 was dit 34,2% (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Er kan dus gesteld worden dat de duurzame uitstroom achteruit is gegaan onder de Amsterdamse aanpak. Sinds het nieuwe coalitieakkoord van mei 2018 wil de gemeente Amsterdam daarom inzetten op de duurzame uitstroom van statushouders in plaats van de focus enkel te leggen op de snelle uitstroom uit de bijstand (Gemeente Amsterdam, 2019b).

#### 5.2.5.5 Vrouwelijke statushouders

De vrouwelijke statushouders blijven een kwetsbare groep, ook onder de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Het percentage mannelijke statushouders dat werkt tegenover dat van vrouwelijke statushouders verschilt per jaar, maar elk jaar is het verschil tussen mannen en vrouwen groot. In 2016 was gemiddeld 29% van de mannen werkzaam tegenover 17% van de vrouwen (De Jong, Bakens, Slot & Van der Boom, 2016). In 2017 was het percentage 27% tegenover 17% (De Jong et al., 2017) en in 2018 was dit 33% tegenover 13% (De Jong et al., 2018). In het algemeen geldt dat ook na een langere periode het verschil nog steeds groot is. Nadat de statushouders drie tot vijf jaar in Nederland zijn, werkt gemiddeld een derde van de mannelijke statushouders en slechts 15% van de vrouwelijke statushouders. Pas na 11 jaar werkt ongeveer een derde van de vrouwelijke statushouders (De Jong et al., 2017). Het blijkt voor vrouwelijke statushouders die zorgdragen voor jonge kinderen lastig te zijn om dit te combineren met de inburgering. Wanneer hier ook nog eens werk bij komt kijken, blijkt het helemaal lastig te worden. Vrouwen geven daarom aan dat het belangrijk is dat de inburgering afgestemd wordt met de zorg van de kinderen, bijvoorbeeld door afstemming van de lesroosters of de beschikbaarheid van kinderopvang (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is echter niet terug te zien in de bijstandsafhankelijkheid, 67% van de mannen en 68% van de vrouwen is afhankelijk van een uitkering. Dit valt te verklaren doordat de vrouwelijke statushouders waarschijnlijk vaker afhankelijk zijn van het inkomen van hun partner (De Jong et al., 2018). In 2017 daalde het totale percentage van de statushouders die afhankelijk zijn van een uitkering ineens van 83% naar 70%. Dit kwam hoogstwaarschijnlijk door het hoge aantal nareizigers dat bij de partner is ingetrokken en daardoor niet meer afhankelijk is van een uitkering wanneer de partner al uit de bijstand is (De Jong et al., 2019).

Wanneer statushouders afhankelijk zijn van de bijstand, vallen ze onder de Amsterdamse aanpak waardoor ze geholpen worden door een *dedicated* klantmanager die handige trajecten kan inzetten en de statushouder kan begeleiden naar werk en/of opleiding (De Jong et al., 2018). Het punt waar de Amsterdamse aanpak waarschijnlijk de plank mislaat met betrekking tot de vrouwelijke statushouders, is op het moment dat de vrouw als nareiziger naar de gemeente Amsterdam komt en de man al uit de bijstand is. De vrouw valt dan niet meer onder de Amsterdamse aanpak en krijgt niet meer dezelfde hulp geboden. Op dit moment verdwijnt de vrouw als het ware uit beeld en kan er dus een achterstand ontstaan. Klantmanagers geven ook aan de begeleiding vaak meer of sneller in te zetten op werk voor mannen dan bij vrouwen, aangezien de man vaak meer kans maakt doordat deze eerder naar Nederland is gekomen, de taal vaak al beter spreekt of meer opleidings- en werkervaring heeft in het land van herkomst (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Voor vrouwelijke statushouders worden significant minder trajecten ingezet. Het grootste verschil is te zien bij *jobhunting*, dit wordt twee keer zo vaak bij mannen ingezet dan bij vrouwen. De kans om binnen twaalf maanden aan een baan te komen is bij mannelijke statushouders dan ook 3,5 keer zo groot als bij vrouwen. Daarbovenop komt dat vrouwelijke statushouders met een partner en kinderen nog minder kans maken dan alleenstaanden (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Buiten het feit dat de vrouwelijke statushouder hierdoor minder participeert in de samenleving, wordt het ook lastiger voor de vrouw om de Nederlandse taal te leren en voelen vrouwelijke statushouders zich vaker minder gelukkig en komen ze vaker in een sociaal isolement dan mannelijke statushouders (Oostveen, Klaver & Born, 2019).

Wat al eerder door het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) werd aangekaart dat het gemeentelijk beleid zich vaak focust op de man, waardoor de vrouw uit beeld verdwijnt, wordt bevestigd door het Amsterdamse beleid. De vrouwelijke statushouders participeren een stuk minder door middel van arbeid dan de mannelijke statushouder en

hebben een grotere kans om in sociaal isolement terecht te komen. Het beleid van de gemeente Amsterdam werkt hier zelf aan mee, doordat meer wordt ingezet op de man, omdat snelle uitstroom hierbij succesvoller wordt geacht. De stelling: “Vluchteling én vrouw, dan wordt werk vinden wel heel lastig” (Van Laarhoven, 2018), wordt door de Amsterdamse aanpak alleen maar bevestigd.

### 5.3 Analyse Rotterdamse aanpak naar aanleiding van kwalitatieve interviews

Respondent A (Bijlage 1) geeft aan dat de plotselinge grote toestroom van vluchtelingen de aanleiding vormde voor het ontstaan van de Rotterdamse Aanpak Statushouders. Hierdoor kwam de focus voornamelijk op de huisvesting en de maatschappelijke begeleiding te liggen. De gemeente Rotterdam nam hierbij de regierol in. De sturing lag dus bij de gemeente Rotterdam gecentreerd.

Een hele grote taak kwam te liggen bij VluchtelingenWerk die de maatschappelijke begeleiding vormgaven. De praktische begeleiding van statushouders werd dus voornamelijk gedaan door VluchtelingenWerk, die professionals en vrijwilligers in dienst hadden. Die moesten ervoor zorgen dat statushouders vier dagen in de week actief waren. Dit kon bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk, een werkervaringsplek of betaald werk. Verder werd er een groot beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van statushouders. Door het college in die tijd werd ervoor gekozen om niet veel extra geld en middelen vrij te maken voor statushouders, waardoor er ook slechts een minimaal aantal specifieke trajecten waren. Dit veranderde later door het nieuwe college en het invoeren van een nieuwe Rotterdamse aanpak (Respondent A, Bijlage 1).

De huisvesting verliep onder de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 goed volgens respondent A (Bijlage 1), maar de maatschappelijke begeleiding kon wel wat verbeterd worden. Het was vooral de toeleiding naar werk en onderwijs waar het fout liep, heel weinig statushouders gingen aan het werk. De aanpak was niet optimaal, daarom moest daar verandering in komen in de vorm van een nieuwe aanpak. Wel wordt aangehaald dat statushouders ook de kans geboden moet worden om te kunnen landen voordat ze uiteindelijk kunnen gaan werken of een opleiding kunnen volgen, dus dat wordt ook meegenomen in de eigen evaluatie van de aanpak.

Wat betreft de vrouwelijke statushouders geeft respondent A (Bijlage 1) aan dat er niet specifiek aandacht was voor vrouwelijke statushouders. Er waren ook een minimaal aantal specifieke trajecten, dus ook niet voor vrouwelijke statushouders. Na het onderzoek van KIS en door de motie ‘vrouwelijke statushouders’ kwam meer aandacht voor de vrouwelijke statushouders. De gemeente Rotterdam ziet in dat het lastiger is om de vrouw naar werk te krijgen dan de man, aangezien veel trajecten ook vooral op de man gericht zijn en bij vrouwelijke statushouders vaak ook nog een aantal drempels zijn waar overheen gestapt moet worden. Vanaf de nieuwe Rotterdamse aanpak is daarom meer aandacht voor de vrouwelijke statushouders. Zo wordt zowel de man als de vrouw van eenzelfde gezin door dezelfde consulent begeleid. Daarnaast is vanaf de nieuwe Rotterdamse aanpak ook een traject specifiek voor vrouwelijke statushouders en wordt er gewerkt aan een GIT-traject voor vrouwen.

De gemeente Rotterdam zag dus zelf in dat de aanpak niet optimaal was, door het nieuwe college werd daarom ook gevraagd om een nieuwe aanpak met meer maatwerk, lagere *caseloads* en strengere eisen. VluchtelingenWerk heeft in de nieuwe Rotterdamse aanpak een minder grote rol gekregen en doet puur de praktische begeleiding. Er zijn specialistische en professionele consultants ingezet voor de begeleiding van de statushouders naar werk en opleiding, die eind 2019 ook specifiek getraind werden in de omgang met vrouwelijke statushouders. Deze consulent heeft een beetje de rol van regisseur op zich gekregen en door het intensieve contact en het leveren van maatwerk is het makkelijker geworden om in beeld



te krijgen wat de statushouder nodig heeft en hoe deze het beste naar werk en/of opleiding begeleid kan worden. Binnen de nieuwe Rotterdamse aanpak is ook meer geld vrijgemaakt door het college voor het inkopen van verschillende trajecten en is ook meer ruimte voor de inzet van specifieke trajecten, zoals die voor vrouwelijke statushouders (Respondent A, Bijlage 1). De nieuwe Rotterdamse aanpak ziet er volgens respondent D (Bijlage 1) veelbelovend uit en is op papier ook steeds meer op de Amsterdamse aanpak gaan lijken.

#### 5.4 Analyse Amsterdamse aanpak naar aanleiding van kwalitatieve interviews

Respondent B (Bijlage 1) geeft aan dat de grote toestroom van vluchtelingen in 2015 en het rapport van WRR ‘geen tijd verliezen’ voor de gemeente Amsterdam één van de aanleidingen was voor het opstellen van de Amsterdamse Aanpak Statushouders. De gemeente Amsterdam wilde meteen actie ondernemen en iets doen met de vluchtelingen die in de noodopvang zaten op dat moment. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam een succesvolle aanpak voor jongeren en jeugdloosheid die met *dedicated* consultants werkt met een lage *caseload* van 1/50 en leidde tot een snelle en goede uitstroom. Hierdoor kwam het idee om hetzelfde principe toe te passen op statushouders om zo hopelijk hetzelfde effect te genereren. Er is daarom gekozen voor de inzet van *dedicated* klantmanagers met een lage *caseload* waar door het toenmalige college meteen veel geld voor werd vrijgemaakt. Het doel werd gesteld dat vijftig procent van de statushouders binnen drie jaar uit de uitkering is door middel van werk en/of een opleiding. Deze doelstelling is volgens respondent B (Bijlage 1) gehaald. Meer dan vijftig procent raakte binnen drie jaar, met begeleiding van de gemeente Amsterdam, uit de bijstand. De gemeente Amsterdam neemt hierbij een leidende rol op zich en heeft dus de sturing in handen. De klantmanager is de regisseur van de statushouder en zorgt samen met de *jobhunter* voor de begeleiding naar werk. Daarnaast wordt er samengewerkt en worden convenanten gesloten met de taalaanbieders in Amsterdam om statushouders zo goed mogelijk te ondersteunen bij de inburgering, ook al is dit niet meer de taak van de gemeente. Op deze manier probeert de gemeente Amsterdam toch op allerlei manieren invloed uit te oefenen op de statushouder om de integratie zo soepel mogelijk te laten verlopen. Zoals respondent B zegt: “Niet omdat we hun niet vertrouwen, maar omdat we weten dat ze het gewoon te moeilijk vinden en het zoeken is” (Bijlage 1).

De klantmanager vormt een belangrijk onderdeel van de Amsterdamse aanpak, deze vormt de regisseur van de klant en is de spin in het web naar werk met een *jobhunter* (Respondent B, Bijlage 1). Respondent B (Bijlage 1) geeft aan dat ongeveer twintig procent van de klantmanagers bestaat uit vluchtelingen of tweede generatie vluchtelingen die iets voor de nieuwe statushouders willen doen. Dit werkt extra goed, aangezien die klantmanagers beter de gewoontes en de taal kennen, dit is vooral in het begin handig. Daarnaast is het hierdoor makkelijker om een cultuur sensitieve aanpak te bewerkstelligen.

Wanneer het Nederlands van de statushouders op A2 niveau is en de grootste problemen overkomen zijn, wordt de statushouder aangemeld bij een *jobhunter*. De *jobhunter* gaat samen met de statushouder kijken naar de wensen, werkervaring en capaciteiten van de statushouder om zo samen met de statushouder te zoeken naar werk. Hierbij wordt heel erg vanuit de statushouder gekeken. Daarnaast helpt de *jobhunter* ook bij het opstellen van een cv, de voorbereiding van sollicitaties en indien nodig gaat de *jobhunter* ook mee naar sollicitatiegesprekken. Er wordt veel persoonlijke aandacht besteed aan de statushouders, zodat op deze manier een zo goed mogelijk passende baan gevonden kan worden (Respondent C, Bijlage 1). Veel werkgevers willen in Amsterdam graag meewerken door statushouders in te huren. Vaak kunnen ze hiermee het personeelstekort oplossen en vinden ze het ook fijn om statushouders te helpen. Daarnaast ondersteunt het soms de diversiteitsdoelstelling die een werkgever nastreeft. Toch loopt de samenwerking met de werkgevers niet altijd even soepel, geeft respondent C (Bijlage 1) aan, dit kan resulteren in uitval. Wanneer een werkgever last

heeft van personeelstekort en dit probeert op te lossen door het inhuren van statushouders en vervolgens niet genoeg tijd heeft om de statushouder goed in te werken, kan dit problematisch zijn. Het is daarom belangrijk dat er genoeg tijd en aandacht wordt besteed aan de statushouder tijdens het inwerken (Bijlage 1). Een oplossing hiervoor is de Taalboost, een taal cursus gericht op het werken bij een bepaalde werkgever. Wanneer dit wordt gedaan in combinatie met een proefplaatsing waarbij de statushouder voor ongeveer zestien uur in de week echt aan de hand wordt genomen en rustig alles uitgelegd wordt, kan dit leiden tot een duurzame plaatsing en dus minder uitval. Deze Taalboost wordt gesubsidieerd door de gemeente en bestaat uit een intensieve taal cursus waarbij een taalaanbieder samen met de werkgever een programma opzet waarbij op de werkvloer geoefend kan worden met de taal en het taalniveau op deze manier 'geboost' kan worden en aangepast wordt aan de wensen van de werkgever. Daarnaast kan vrijwilligerswerk soms een uitkomst bieden wanneer taal nog niet op het gewenste niveau is. Respondent C (Bijlage 1) geeft aan dat het een goede start kan zijn om de taal te leren, werkervaring op te doen en een netwerk op te bouwen. Er wordt tegenwoordig ook meer gewerkt met een soort stagecomponent bij een bedrijf. Hierbij worden statushouders intern getraind, dat al tot positieve resultaten heeft geleid. Stages en vrijwilligerswerk zijn volgens respondenten B & C (Bijlage 1) dierbaar, maar deze worden niet meegerekend in de doelstelling. De doelstelling is echt betaald werk, dit mag ook deeltijd werk zijn, maar vrijwilligerswerk valt hier niet onder. *Jobhunters* maken samen met de statushouders en de werkgevers de beslissing welke aanpak het beste past en tot een duurzame plaatsing kan leiden. Niet iedereen komt overigens bij een *jobhunter* terecht, er zijn ook statushouders die al eerder werk vinden en dus nooit een *jobhunter* aan te pas komt. Wanneer een statushouder een zeer gewild profiel heeft, de taal al snel spreekt of heel goed Engels spreekt, dan komen statushouders al vaker snel aan een baan en eventueel dus ook zonder *jobhunter* (Respondent C, Bijlage 1).

Statushouders die nog aan het inburgeren zijn, hebben drie halve dagen taalschool. Er wordt daarom, volgens respondent C (Bijlage 1), vaak ingezet op deeltijdwerk van maximaal zestien uur in de week. Wel wordt, volgens respondent B (Bijlage 1), tegenwoordig vooral geprobeerd om pakketjes te maken van taal en werk, zodat bijvoorbeeld de taalschool op de werkvloer kan plaatsvinden zodat het combineren van inburgering en werk steeds eenvoudiger wordt.

Wat betreft de vrouwelijke statushouders geeft respondent B (Bijlage 1) aan dat het in het begin logisch was om met de man te beginnen, aangezien vooral mannelijke statushouders werden gehuisvest. Pas toen de stroom met nareizigers wat meer op gang kwam, werden ook steeds meer vrouwelijke statushouders gehuisvest. Doordat de gemeente Amsterdam al een of twee jaar succesvol was in het bemiddelen van mannelijke statushouders naar werk, zijn deze mannelijke statushouders al uit de bijstand en vervalt de grondslag om via de Participatiewet de vrouwelijke statushouders ook te bemiddelen naar werk. Hierdoor vervallen eigenlijk de haken, waardoor het lastig is om deze vrouwelijke statushouders naar werk te begeleiden. Respondent B (Bijlage 1) geeft ook aan dat niet alle vrouwelijke statushouders in beeld zijn, doordat ze zijn nagereisd of in een AZC zitten en soms dus al eerder in Amsterdam zijn dan dat de gemeente Amsterdam daarvan af weet. De gemeente Amsterdam is van mening dat meer gedaan kan worden om de vrouwelijke statushouders naar werk te krijgen. Uiteindelijk is de doelstelling om vijftig procent binnen drie jaar uit de bijstand te krijgen, zowel bij de mannelijke statushouders moet dit vijftig procent zijn als bij de vrouwelijke statushouders. Om dit probleem tegen te gaan en de vrouwelijke statushouders wel aan het werk te krijgen is onder andere het programma Next Step ontwikkeld. Hierbij wordt aan statushouders, zowel mannen als vrouwen, die uit de uitkering zijn, maar wel nog aan het inburgeren zijn, begeleiding geboden. Dit kan bijvoorbeeld begeleiding zijn met de inburgering, taal, maar dus ook met het vinden van werk (Respondent B & C, Bijlage 1). Daarnaast is een aanbesteding

gedaan door de gemeente Amsterdam, zegt respondent B (Bijlage 1), om vrouwelijke statushouders extra aandacht te geven, deels door klantmanagement en deels door projectmatige activiteiten om de vrouw te kunnen begeleiden. Daarnaast wordt er meer ingezet op het in beeld krijgen van alle vrouwelijke statushouders, ook wanneer de man al uit de bijstand is, om zo toch de juiste hulp te kunnen bieden. Hiervoor moeten ook de juiste randvoorwaarden gecreëerd worden, denk hierbij aan kinderopvang, zodat het ook mogelijk gemaakt wordt voor beide partners om te participeren via werk.

Wat betreft de effectiviteit van de aanpak worden, volgens respondent B (Bijlage 1), iedere week cijfers bekeken waarin de uitstroom uit de bijstand vermeld staat en hoe de begeleiding gaat. Elke maand wordt een rapportage gemaakt, dat met de directie besproken wordt en gekeken wordt wat goed gaat, maar ook wat niet goed gaat en bijgesteld moet worden. Daarnaast is er elke week een teamoverleg met het beleidsteam, de teammanager van de klantmanagers en de vertegenwoordiger van de *jobhunters*. Tot slot wordt het beleid bij de gemeente Amsterdam gewoon op de werkvloer georganiseerd. Zo zit VluchtelingenWerk op de vloer van de klantmanager, waardoor onderling contact bespoedigd wordt. Er is nauw contact met de uitvoerende mensen aangezien het allemaal onderdeel uitmaakt van dezelfde dienst, horende bij dezelfde wethouder, dat schakelen een stuk makkelijker maakt.

## 5.5 Overeenkomsten en verschillen

In dit onderdeel zal worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de Rotterdamse Aanpak Statushouders en de Amsterdamse Aanpak Statushouders (periode 2016-2018). Te beginnen met de overeenkomsten en vervolgens de verschillen. Op sommige punten zullen de aanpakken overeenkomen, maar zal de invulling toch wat verschillen. Dit zal dan ook hierbij vermeld worden.

### 5.5.1 Overeenkomsten

Voor zowel de Rotterdamse Aanpak Statushouders als de Amsterdamse Aanpak Statushouders geldt dat de plotselinge toestroom van vluchtelingen de aanleiding vormde voor het ontstaan van de aanpakken. Bij beide aanpakken is gekeken naar de WRR Policy Brief “Geen tijd verliezen” en zijn de aanbevelingen uit de *policy brief* overgenomen in hun eigen aanpakken. De gemeente neemt hierbij de regierol op zich en heeft dus de sturing in handen. Beide aanpakken vallen dan ook onder de klassieke sturingsvorm. Daarnaast zetten beide aanpakken in op professionele trajectbegeleiding, maatschappelijke begeleiding, taal, participatie en een parallelle aanpak. Dit gebeurt echter niet op dezelfde manier. Zo wordt door de gemeente Rotterdam gestreefd naar een optimale aanpak van activiteiten die aansluiten bij de taalvaardigheden, het opleidingsniveau, het beroep in het land van herkomst, de mate van zelfredzaamheid en de kansen voor participatie van de statushouder. Hiervoor wordt door de gemeente Rotterdam veelal vrijwilligers ingezet van VluchtelingenWerk met een relatief hoge *caseload*. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen om voor elke statushouder een individueel plan van aanpak op te stellen waarin het participatiedoel en de competenties van de statushouder optimaal verenigd worden. Dit gebeurt door middel van het inzetten van *dedicated* klantmanagers met een lage *caseload* van 1:50. Samen met de statushouder worden korte- en lange termijn doelstellingen opgesteld om zo de weg naar zelfstandigheid te bespoedigen.

Wat betreft de maatschappelijke begeleiding, wordt dit bij beide gemeenten uitgevoerd door VluchtelingenWerk. Zoals hiervoor al gesteld werd, heeft VluchtelingenWerk een grotere rol binnen de Rotterdamse aanpak dan binnen de Amsterdamse aanpak. Waar VluchtelingenWerk bij de gemeente Amsterdam enkel verantwoordelijk is voor de maatschappelijke begeleiding in samenwerking met de *dedicated* klantmanagers, is bij de gemeente Rotterdam een grote rol weggelegd voor VluchtelingenWerk, waarbij ze

verantwoordelijk zijn voor zowel de maatschappelijke begeleiding als de professionele trajectbegeleiding.

Voor beide aanpakken vormt de uitstroom naar werk en dus uit de bijstand een belangrijk onderdeel. Statushouders die kunnen werken en/of een opleiding kunnen volgen, moeten zo snel mogelijk naar werk en/of opleiding begeleid worden. Hiervoor kan tijdens de professionele trajectbegeleiding gekozen worden om *jobhunters* of *jobcoaches* in te zetten. Dit gebeurt binnen de Rotterdamse aanpak door de inzet van *jobcoaches* en binnen de Amsterdamse aanpak in grotere mate door *jobhunters*, die een belangrijk onderdeel vormen van de aanpak.

Daarnaast wordt bij beide aanpakken ingezet op taal. Gemeente Rotterdam noemt het ‘onderdompeling in taal’ en geven dit vorm door de Rotterdamse Taalstart, een tienweekse programma waarbij statushouders drie dagdelen in de week taallessen krijgen van een gecertificeerde taaldocent en drie dagdelen in de praktijk oefenen met een taalmaatje. De gemeente Amsterdam geeft dit vorm door onder andere de verplichte TOV-cursus, het aanbieden van begeleiding bij de keuze van de inburgeringscursus en de Taalboost.

Het doel van beide aanpakken is om processen niet achtereenvolgend, maar gelijktijdig te laten plaatsvinden, zodat gesproken kan worden van een parallelle aanpak. Hierbij moet de statushouder gelijktijdig bezig zijn met de inburgering als met de integratie om zo een snellere ontwikkeling te laten plaatsvinden op alle domeinen. Dit bleek bij beide gemeenten een uitdaging te zijn, aangezien het voor statushouders lastig bleek te zijn om de inburgering te combineren met een voltijd baan of andere vormen van participatie. Dit heeft bij de gemeente Amsterdam uiteindelijk meer succes opgeleverd dan bij de gemeente Rotterdam. Wel is bij beide gemeenten een positieve ontwikkeling te zien in het aantal deeltijd banen, dat ook als een positief effect gezien kan worden aangezien deze inkomsten afgehouden kunnen worden van de bijstandsuitkeringen en het leren van de taal, de integratie en het participeren via arbeid op deze manier gelijktijdig kunnen plaatsvinden.

Wat betreft de effectiviteit van beide aanpakken, is gekeken naar de mate waarin de beoogde resultaten (doelstellingen) overeenkomen met de daadwerkelijke resultaten en in hoeverre de ingezette middelen (sturingsmiddelen) hebben geleid tot de realisatie van de beoogde resultaten. Voor beide aanpakken geldt dat niet alle doelstellingen zijn behaald voor de periode 2016-2018. Voor de gemeente Rotterdam kan gezegd worden dat de beoogde resultaten niet overeenkomen met de daadwerkelijke resultaten. Voor de periode 2016-2018 geldt dat slechts één van de vier doelstellingen het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Voor de gemeente Amsterdam geldt dat drie van de zeven doelstellingen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, waarbij één doelstelling niet te meten was. Al heeft de Amsterdamse aanpak tot meer gewenste resultaten geleid, geldt ook daar dat het voor de helft niet is gelukt, waardoor voor beide aanpakken gezegd kan worden dat de effectiviteit niet als ‘hoog’ aan te merken valt. Wanneer vervolgens naar de sturingsinstrumenten gekeken wordt, valt het op dat beide aanpakken vooral gebruikmaken van communicatieve sturingsinstrumenten. De Amsterdamse aanpak gebruikt bijna enkel communicatieve sturingsinstrumenten, de Rotterdamse aanpak gebruikt ook nog voor een aanzienlijk deel juridische sturingsinstrumenten. De werking van de sturingsinstrumenten, voortkomend uit de Rotterdamse aanpak, leidt voor het merendeel niet tot het gewenste resultaat. Maar liefst elf van de negentien sturingsinstrumenten leidde niet tot het gewenste resultaat. Hierbij leidde de communicatieve sturingsinstrumenten minder vaak tot het gewenste resultaat dan de juridische sturingsinstrumenten. Voor de Amsterdamse aanpak geldt dat slechts één van de acht sturingsinstrumenten niet heeft geleid tot het gewenste resultaat.

Wanneer specifiek wordt ingegaan op de vrouwelijke statushouders, is zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam het erover eens dat te weinig wordt gedaan voor de vrouwelijke statushouders. In het jaar 2017 en 2018 zijn veel vrouwelijke

statushouders gevestigd in de gemeenten als nareiziger. Daar is echter weinig mee gedaan, waardoor er te weinig aandacht wordt besteed aan de vrouwelijke statushouder en tevens sprake is van een minimaal aantal specifieke trajecten. Beide gemeenten concluderen dan ook dat de man vaker aan het werk gaat en ook vaker uit de bijstand raakt met de reden ‘inkomsten uit regulier arbeid’ dan de vrouw. Er wordt dan ook actie ondernomen door beide gemeenten om meer aandacht te besteden aan vrouwelijke statushouders door middel van specifieke trajecten en/of voorlichting van de begeleiders.

#### 5.5.2 Verschillen

Bij een vergelijking van de Rotterdamse Aanpak Statushouders en de Amsterdamse Aanpak Statushouders valt gelijk op dat de aanpakken niet op dezelfde punten inzetten. Hier zijn de eerste verschillen te vinden tussen de aanpakken. Zo kiest de gemeente Rotterdam ervoor om specifiek in te zetten op de huisvesting van statushouders en kiest voor maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk. De gemeente Amsterdam kiest ervoor om in te zetten op intensieve begeleiding door *dedicated* klantmanagers met een lage *caseload* en de maatschappelijke begeleiding daarnaast ook in samenspraak met de *dedicated* klantmanagers door VluchtelingenWerk te laten uitvoeren. Daarnaast wordt voor alle statushouders maatwerk geleverd en wordt een nauwe samenwerking met werkgevers nagestreefd. Tot slot moet de begeleiding al in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden, het liefst al in het AZC. De gemeente Rotterdam gaat daarentegen uit van de eigen verantwoordelijkheid van de statushouders, terwijl de gemeente Amsterdam liever het heft in eigen hand neemt en inzet op een intensieve begeleiding. Daarnaast zet de Rotterdamse aanpak nog specifiek in op het vergroten van de binding met de wijk voor de statushouders en het creëren van een netwerk, iets dat geen deel uitmaakt van de Amsterdamse aanpak.

Beide gemeenten bieden trajectbegeleiding aan, maar wel verschillend in intensiviteit. Zo begint de trajectbegeleiding bij de gemeente Rotterdam met een *intake*gesprek gevolgd door een driemaandelijke *follow-up* waarbij de progressie van de statushouder wordt gemonitord. De gemeente Amsterdam geeft intensieve begeleiding door een speciaal team, namelijk Team Entree, dat zoveel mogelijk beschikbaar probeert te zijn en biedt daarnaast wekelijkse maatschappelijke begeleiding door de vrijwilligers van VluchtelingenWerk gedurende een periode van twee jaar. Verder biedt de gemeente Amsterdam maatwerk aan elke statushouder. Door middel van een assessment moet een zo goed mogelijk beeld gevormd worden van de vaardigheden, wensen en belemmeringen van de statushouder om zo de inzet van doelgerichte instrumenten te bespoedigen. Dit moet allemaal in een zo vroeg mogelijk stadium gebeuren, het liefst al in de AZC-fase.

Beide aanpakken zetten in op participatie en het liefst participatie door middel van arbeid. Hiervoor is één van de doelstellingen vanuit de Amsterdamse aanpak om convenanten te sluiten met werkgevers en instellingen, zodat de toeleiding van statushouders naar werk makkelijker wordt. Dit gebeurt niet bij de Rotterdamse aanpak. Er wordt bij beide aanpakken dus veel waarde gehecht aan het actief zijn van de statushouders en het participeren op welke wijze dan ook. De voorkeur gaat uit naar betaald werk, maar ook vrijwilligerswerk wordt door zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam als waardevol aangeduid. De daadwerkelijke resultaten laten bij de beide aanpakken nog wat te wensen over. Het aantal statushouders dat een voltijdbaan heeft en dus onafhankelijk van de bijstand is, is nog redelijk laag. Een verklaring wordt door beide gemeenten geboden in het feit de statushouders de eerste drie jaar druk zijn met hun inburgering waardoor de combinatie met voltijdwerk lastiger is. Toch doet de gemeente Amsterdam het aanzienlijk beter met de toeleiding naar betaald werk. Respondent B (Bijlage 1) geeft aan dat meer dan de helft van de statushouders binnen drie jaar uit de bijstand is, terwijl respondent A (Bijlage 1) aangeeft dat de

Rotterdamse aanpak bijna geen statushouders naar werk heeft kunnen begeleiden en dus nog sterk te wensen overlaat.

Wat betreft de insteek van de aanpakken, hanteert de gemeente Amsterdam een meer flexibele aanpak. Door middel van *trial and error* wordt bekeken wat het beste werkt voor de statushouders en wordt besloten wat de doelstellingen voor de komende periode moeten zijn. Bij de Rotterdamse aanpak zijn van tevoren duidelijke doelstellingen gesteld, waardoor deze ook continu op dezelfde punten gemonitord konden worden. Voor de Amsterdamse aanpak is dit niet mogelijk geweest, aangezien zowel de aanpak zelf als de monitors telkens aan verandering onderhevig waren. Respondent B (Bijlage 1) geeft aan dat elke week een vergadering plaatsvindt met het beleidsteam, de klantmanagers, de *jobhunters* en VluchtelingenWerk om de resultaten te bespreken en te bekijken wat beter kan. Het ontbreekt de Amsterdamse aanpak, in tegenstelling tot de Rotterdamse aanpak, dus aan duidelijke doelstellingen en streefcijfers, maar het maakt de Amsterdamse aanpak daarentegen wel een meer adaptieve aanpak. Daarnaast vindt de beleidsvorming bij de Amsterdamse aanpak letterlijk op de werkvloer plaats, doordat alle belangrijke onderdelen van het beleid op dezelfde werkvloer gesitueerd zijn, wat de onderlinge communicatie eenvoudiger maakt. Iets wat bij de gemeente Rotterdam niet gebeurt, aangezien verschillende onderdelen verspreid zijn over verschillende afdelingen en gebouwen.

Wanneer wordt gekeken naar de effectiviteit van de aanpakken, kan geconcludeerd worden dat de Amsterdamse aanpak een meer solide basis vormt dan de Rotterdamse aanpak. Meer doelstellingen en beleidsinstrumenten hebben bij de Amsterdamse aanpak geleid tot het gewenste resultaat. Dit kan eventueel ook te wijten zijn aan de hoeveelheden geld en middelen die de gemeente besluit in de aanpakken te steken. Het college van de gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om niet veel extra geld en middelen vrij te maken voor de statushouders, terwijl het college van de gemeente Amsterdam juist besloot om extra geld en middelen vrij te maken voor de statushouders.

Samenvattend zijn de belangrijkste onderdelen waarop de aanpakken, aan de hand van de bovenstaande evaluatie, te vergelijken zijn, in de onderstaande tabel (figuur 17) samengevoegd.

Figuur 17: Overeenkomsten en verschillen Rotterdamse- en Amsterdamse Aanpak Statushouders

	<b>Rotterdamse Aanpak</b>	<b>Amsterdamse Aanpak</b>
<b>Sturingsvorm</b>	Klassiek	Klassiek
<b>Sturingsinstrumenten</b>	Communicatief, juridisch	Communicatief
<b>Professionele trajectbegeleiding</b>	VluchtelingenWerk	Dedicated klantmanagers
<b>Maatschappelijke begeleiding</b>	VluchtelingenWerk	VluchtelingenWerk
<b>Begeleiding naar werk</b>	Jobcoaches	Jobhunters
<b>Taal</b>	Rotterdamse Taalstart	TOV, begeleiding bij keuze inburgering, Taalboost
<b>Eigen verantwoordelijkheid bij statushouder</b>	Hoog	Laag

<b>Vorm van de aanpak</b>	Parallel	Parallel
<b>Uitvoering van de aanpak</b>	Volgens vooropgesteld plan	Flexibel, onderhevig aan veranderingen
<b>Specifieke aandacht vrouwelijke statushouders</b>	Nee	Nee

Tot slot is het voor dit onderzoek belangrijk dat gekeken wordt naar de economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders binnen zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Door het ontbreken van cijfers van de uitstroom uit de bijstand naar geslacht bij beide gemeenten, is het niet mogelijk om een harde uitspraak te doen over de economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders onder invloed van de aanpakken. Het is daarentegen wel mogelijk om te kijken naar de uitstroom uit de bijstand en daarmee de economische zelfstandigheid voor mannelijke en vrouwelijke statushouders tezamen en uitspraken te doen over de achterstand van de vrouwelijke statushouders binnen beide gemeenten.

Om als economisch zelfstandig bestempeld te worden, is de drempelwaarde gelijkgesteld aan 70% van het wettelijke nettominimumloon, of ook wel de netto bijstand van een alleenstaande. Wanneer iemand uit de bijstand stroomt, valt deze als economisch zelfstandig te bestempelen. Voor de vergelijking van de Rotterdamse Aanpak Statushouders en de Amsterdamse Aanpak Statushouders is gekeken naar het percentage van de statushouders dat uit de bijstand stroomt binnen de scope van het onderzoek, namelijk de periode 2016-2018. De percentages zijn in de onderstaande tabel (figuur 18) te vinden.

Figuur 18: Uitstroom uit de bijstand in de periode 2016-2018

<b>ROTTERDAMSE AANPAK</b>	<b>AMSTERDAMSE AANPAK</b>
18,8 %	29 %

Daarnaast kan ook gekeken worden naar de uitstroom uit de bijstand door inkomsten uit regulier arbeid of door inkomsten uit een zelfstandig beroep of bedrijf. Hierbij geldt voor de gemeente Rotterdam dat gemiddeld genomen 41,6% in de periode 2016-2018 uitstroomde uit de bijstand door regulier arbeid of inkomsten uit een zelfstandig beroep of bedrijf. Voor de gemeente Amsterdam zijn gegevens bekend over het percentage dat binnen twaalf maanden uit de bijstand raakt door regulier arbeid of inkomsten uit een zelfstandig beroep of bedrijf. Voor de periode 2016-2018 is dat 57%.

Figuur 19: Uitstroom uit de bijstand door regulier arbeid of uit zelfstandig beroep/bedrijf in de periode 2016-2018

<b>ROTTERDAMSE AANPAK</b>	<b>AMSTERDAMSE AANPAK</b>
41,6 %	57 %

Wanneer naar de economische zelfstandigheid van statushouders in het algemeen gekeken wordt onder invloed van beide aanpakken, is op te merken dat de gemeente Amsterdam een hoger percentage behaalt van statushouders die uit de bijstand raken (zie figuur 19). Daarnaast is in meer gevallen de reden dat de statushouder uit de bijstand raakt ook door inkomsten uit regulier arbeid of uit een zelfstandig beroep of bedrijf (zie figuur 20). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de Amsterdamse Aanpak Statushouders effectiever is op het gebied van de economische verzelfstandiging van statushouders in het algemeen.

Met betrekking tot de vrouwelijke statushouders kunnen geen harde, cijfermatige uitspraken gedaan worden over de verschillen tussen de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak over de economische zelfstandigheid van de vrouwelijke statushouders. Wel is het bij de Rotterdamse aanpak bekend dat de beëindiging van de uitkering bij de man in 46,7% van de gevallen als reden had dat deze inkomsten had uit regulier arbeid, terwijl bij de vrouw dit maar in 15,2% van de gevallen aan de orde was. Bij de Amsterdamse aanpak is aangegeven dat in de periode 2016-2018 gemiddeld 29,7% van de mannelijke statushouders werk had, terwijl dit voor de vrouwelijke statushouders maar 15,7% was. Voor beide gemeenten geldt dat de vrouwelijke statushouders veel lager scoren op het punt van het hebben van werk. Hieruit kan geconcludeerd worden dat beide aanpakken niet effectief zijn bij de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders.



## 6. SUCCES- EN STAGANATIEFACTOREN

---

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de succes- en stagnatiefactoren van de Rotterdamse Aanpak Statushouders en de Amsterdamse Aanpak Statushouders. Met succesfactoren wordt in dit onderzoek bedoeld op de factoren die beslissend zijn voor het behalen van het beoogde doel. Wanneer gesproken wordt over stagnatiefactoren worden de factoren die beslissend zijn voor het niet behalen van het beoogde doel bedoeld. Hiervoor zijn interviews gehouden met experts op het gebied van statushouders. Samen met de analyse van de werking van beide aanpakken moet hierdoor een beter beeld ontstaan van wat wel werkt binnen beide aanpakken en wat juist niet werkt. Hiervoor zullen eerst de succesfactoren besproken worden en daarna de stagnatiefactoren. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een figuur waar de succes- en stagnatiefactoren van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak overzichtelijk zijn gemaakt.

Voor beide aanpakken geldt dat stevig is ingezet op taal door het aanbieden van verschillende (verplichte) taalcursussen- en trajecten. Het inzetten op taal is erg belangrijk voor de integratie en participatie van statushouders. Het goed beheersen van de Nederlandse taal vergroot de kansen van statushouders aanzienlijk om sneller aan een baan te komen en te kunnen participeren in de samenleving. Daarnaast is het vooral ook voor de vrouwelijke statushouder van belang, doordat deze door het huidige beleid een grotere kans heeft om in een sociaal isolement terecht te komen. Het goed beheersen van de Nederlandse taal kan de vrouwelijke statushouder hiervoor behoeden. Tot slot is het bij het opvoeden van de kinderen ook belangrijk dat de ouders de Nederlandse taal goed beheersen om zo een taalachterstand op jonge leeftijd te kunnen voorkomen (Respondent D & E, Bijlage 1). De inzet op taal vormt voor beide aanpakken een succesfactor.

Een ander punt waar beide gemeenten op inzetten is een parallelle aanpak, waarbij verschillende fases van de aanpak gelijktijdig plaatsvinden in plaats van volgtijdelijk. Respondent D (Bijlage 1) noemt dit de belangrijkste les van de afgelopen jaren. Er zijn heel veel verschillende routes die genomen kunnen worden voor statushouders en dit hoeft niet allemaal na elkaar plaats te vinden. Het combineren van verschillende fases zorgt voor een meer effectieve aanpak. Dit is dan ook voor beide gemeenten als een succesfactor aan te merken.

Nu komt het punt waarop de verschillen tussen beide aanpakken duidelijk worden. Respondent D (Bijlage 1) geeft aan dat een effectieve aanpak voor statushouders intensief en *hands-on* moet zijn. Vooral om de vrouwelijke statushouders te betrekken, zal de gemeente veel inspanning moeten leveren door actief op bezoek te gaan, te informeren en te blijven activeren. Dit is het punt waarop de twee aanpakken verschillen. Voor de Rotterdamse aanpak wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder, deze is verantwoordelijk voor de eigen inburgering en integratie in de samenleving. De Amsterdamse aanpak pakt het precies anders aan en zet in op intensief beleid met bijbehorende intensieve begeleiding. Dit wordt dan ook aangemerkt als een succesfactor van de Amsterdamse aanpak, terwijl het inzetten op de eigen verantwoordelijkheid van de Rotterdamse aanpak wordt aangemerkt als een stagnatiefactor.

Verder wordt het belang van maatwerk benadrukt door de respondenten D & E (Bijlage 1). In het specifiek voor de vrouwelijke statushouder. Er moet een proces van *empowerment* plaatsvinden, waarin gekeken wordt naar de mogelijkheden die de vrouwelijke statushouder echt stimuleren om te participeren. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het eventuele gezin en besproken worden hoe dit eventueel gecombineerd kan worden met werk. De vrouwelijke statushouder moet aantrekkelijke opties voorgehouden worden, wat vraagt om maatwerk. De Amsterdamse aanpak zet hier dan ook sterk op in door voor iedere

statushouder individueel een plan van aanpak te maken met behulp van een *dedicated* klantmanager. Vanuit de Rotterdamse aanpak wordt ook getracht om een ideale combinatie te maken van verschillende instrumenten om zo een goed traject te vormen voor de statushouder, maar hier gaat veel minder tijd en middelen naartoe, waardoor goed maatwerk bij de Rotterdamse aanpak achterblijft. Dit vormt voor de Amsterdamse aanpak dus een succesfactor, terwijl dit bij de Rotterdamse aanpak een stagnatiefactor vormt.

Tot slot de stagnatiefactoren die voor beide aanpakken gelden. Huidig beleid voor statushouders wordt vaak verkeerd vormgegeven, waardoor de focus voornamelijk ligt op de man. De prikkel vanuit het beleid is om het huishouden uit de bijstand te halen, hierbij maakt het niet uit of dit de man of de vrouw is. Er wordt vaak gekozen om te focussen op de man, aangezien deze vaak al eerder in de gemeente gehuisvest is of makkelijker plaatsbaar is. Het moet onacceptabel gevonden worden door gemeenten dat de vrouwelijke statushouders amper de Nederlandse taal spreken, achter de voordeur verdwijnen, onzichtbaar zijn en niet participeren in de samenleving. Wanneer gemeenten enkel vanuit de Participatiewet het probleem benaderen, is dit dus een onvoldoende brede benadering. Beide gemeenten geven aan dat wanneer de man uit de bijstand is en daarmee het hele gezin uit de bijstand is, er te weinig wordt gedaan voor de vrouwelijke statushouder, aangezien deze dan niet meer binnen de Participatiewet valt en er minder middelen beschikbaar zijn om in te zetten. Dit is dus een punt waar nog veel winst te behalen valt en dat ook een stagnatiefactor vormt voor beide gemeenten. Door niet enkel de focus te leggen op de maatregelen vanuit de Participatiewet, maar ook in te zetten op emancipatiebeleid kan dit pijnpunt omgezet worden naar een succes (Respondent E, Bijlage 1).

Om vervolgens te werken aan de achterstand van de vrouwelijke statushouder, zodat daadwerkelijk iedereen een eerlijke kans krijgt om een steentje bij te dragen in de samenleving, is extra intensief beleid nodig voor de vrouwelijke statushouders. Ook aangezien het opleidingsniveau en de participatie in het land van herkomst vaak wat lager is. Onder andere door het inzetten op onderwijs neemt de kans op het vinden van betaald werk in Nederland toe (Respondent D, Bijlage 1). Dit gebeurt echter bij zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak niet. Zo geeft respondent A (Bijlage 1) aan dat er een minimaal aantal specifieke trajecten voor vrouwelijke statushouders zijn vanuit de Rotterdamse aanpak en dat dit veel meer kan. Ook respondent B (Bijlage 1) geeft aan dat door de gemeente Amsterdam te weinig wordt gedaan voor de vrouwelijke statushouder en dat de aandacht vaak al snel gaat naar de mannelijke statushouder waardoor de vrouwelijke statushouder in sommige gevallen niet eens in beeld is. Dit vormt daarom een stagnatiefactor voor beide aanpakken.

De succesfactoren en de stagnatiefactoren voor de Rotterdamse- en de Amsterdamse Aanpak Statushouders zijn te vinden in het onderstaande figuur (figuur 20).

Figuur 20: Succes- en stagnatiefactoren Rotterdamse- en Amsterdamse Aanpak Statushouders

<b>Rotterdamse Aanpak Statushouders</b>	<b>Amsterdamse Aanpak Statushouders</b>
<b>PLUSPUNTEN</b>	<b>PLUSPUNTEN</b>
Taal Parallel	Taal Parallel Intensieve aanpak Maatwerk
<b>MINPUNTEN</b>	<b>MINPUNTEN</b>
Focus op de Participatiewet Geen extra aandacht voor de vrouwelijke statushouder Weinig maatwerk Focus op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder	Focus op de Participatiewet Geen extra aandacht voor de vrouwelijke statushouder

## 7. BELEIDSLEREN

---

Beleidsleren houdt een proces in waarbij het verkrijgen van informatie, inzichten en vaardigheden resulteert in verbeteringen in het denken of doen van de lerende actor in de context van beleid. Er zijn vier vormen van leren te onderscheiden, namelijk *single-loop learning*, *double-loop learning*, leren in en door debat en leren in en door uitvoering. Volgens Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996) is sprake van leren met beleid wanneer consistent wordt gereflecteerd op beleidsprocessen en gebruik wordt gemaakt van twee of meer leervormen. In dit hoofdstuk zal eerst voor de gemeente Rotterdam worden gekeken in hoeverre de gemeente van het eigen beleid heeft geleerd en welke leervormen te onderscheiden zijn. Vervolgens zal voor de gemeente Amsterdam worden bekeken in hoeverre deze van het eigen beleid heeft geleerd en welke leervormen te onderscheiden zijn. Tot slot zal gekeken worden in hoeverre beide gemeenten eventueel van elkaar of van ander beleid geleerd hebben en of eventueel sprake is van het zogenaamde ‘*not-invented-here*’-*syndrome* zoals beschreven door Lichtenthaler & Ernst (2006).

### 7.1 Beleidsleren binnen de Rotterdamse aanpak

De eerste vorm, waarop geleerd kan worden met beleid, is *single-loop learning*. Hierbij wordt er geleerd, maar binnen de gehanteerde normen, waarden, aannamen en doeleinden. Dit betekent dat de beleidsinstrumenten bijvoorbeeld worden aangepast, maar de beleidstheorie, waarop het gestoeld is, niet. De meer diepgaande vorm van leren is *double-loop learning*, waarbij niet enkel de handelingstheorieën en sturingsparameters onder de loep worden genomen, maar ook de normen, waarden, aannamen en doeleinden. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om vast te stellen dat de huidige kaders niet langer aansluiten bij de beoogde doelstelling van een beleid (In ’t Veld & Van der Knaap, 1995; Jolly, 2003).

Voor de Rotterdamse Aanpak Statushouders geldt dat deze niet enkel één vorm kent. De aanpak is namelijk aangepast in 2018. De gemeente Rotterdam heeft na het uitkomen van de Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders, die in oktober 2017 gepubliceerd werd, de eerste inzichten van de toen gehanteerde aanpak verkregen. De gepresenteerde resultaten vielen niet al te positief uit voor de gemeente Rotterdam. Vooral de toeleiding naar werk onder de toenmalige aanpak bleef nog sterk achter. Naast de publicatie van de Monitor, verschenen ook de Kamerbrieven ‘Verdere integratie op de arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig’ en ‘Hoofdpijnen veranderopgave inburgering’, waarin de verandering van het inburgeringsstelsel werd aangekondigd, waarbij de gemeenten de regie verkrijgen over de inburgering. Tot slot zorgde het coalitieakkoord 2018-2022 ‘Nieuwe Energie voor Rotterdam’ voor verandering, hierbij wordt de nadruk gelegd op de intensieve inzet op taal, het blijvend uit de bijstand krijgen van Rotterdammers en de verbinding met integratie (Gemeente Rotterdam, 2018). Samen met de aanstelling van een nieuw college, met nieuwe doelstellingen en politieke belangen, vormde dit de aanleiding voor het opstellen van een nieuwe Rotterdamse aanpak. Dit valt onder de vorm *double-loop learning*, aangezien niet enkel geleerd is binnen de bestaande kaders, maar ook de bestaande kaders onder de loep zijn genomen. De complete beleidstheorie met de bijpassende visie en doelstellingen is namelijk aangepast om de Rotterdamse aanpak alsnog tot een succes te maken. Dit gebeurde echter pas in 2018, na de aanstelling van een nieuw college. De hiervoor uitgebrachte monitors, die vaak niet veel positieve resultaten gaven, hebben voor de gemeente Rotterdam geen aanleiding gevormd om zowel aan *single-loop learning* als aan *double-loop learning* te doen en de effectiviteit van het beleid al in een vroeg stadium te beoordelen en/of te verhogen.

De derde vorm van leren, leren in en door debat, houdt in dat de bestaande beleidstheorie vrijwel continu aangevallen en verdedigd wordt. Dit proces, ook al leidt het niet tot een beleidsverandering, wordt als een vorm van leren aangeduid (Eberg, Van Est &

Van der Graaf, 1996). Voor de gemeente Rotterdam geldt dat meermaals een hevig debat heeft plaatsgevonden omtrent de Rotterdamse aanpak, waarbij ook meerdere moties zijn ingediend met de vraag om de aanpak aan te passen. De wethouder bleef echter achter de aanpak staan en wilde niets horen over het eventueel overnemen van bepaalde facetten uit de Amsterdamse aanpak. Een zekere vorm van debat heeft dus plaatsgevonden over de Rotterdamse aanpak, maar de bestaande beleidstheorie is zeker niet vrijwel continu aangevallen en verdedigd om zo de effectiviteit van het beleid te verhogen. Een beleidsverandering heeft dan ook niet plaatsgevonden tot de aanpassing van de aanpak in 2018. Er kan derhalve niet gesteld worden dat er geleerd is in en door debat, zoals bedoeld door Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996).

Tot slot vormt ‘leren in en door uitvoering’ de vierde vorm van leren. Hierbij wordt de kennis en ervaring van de uitvoerders van het beleid gebruikt om het bestaande beleid te verbeteren (Eberg, Van Est & Van de Graaf, 1996). Voor de Rotterdamse aanpak geldt dat er geen indicaties zijn dat, alvorens de aanpassing van de complete aanpak, gebruik is gemaakt van de kennis en ervaring van de uitvoerders van het beleid om tot een beleidsverandering te komen. De aanpak is gedurende de periode 2016-2018 niet aan verandering onderhevig geweest en heeft, zelfs na tegenvallende resultaten, dezelfde vorm aangehouden.

Wanneer er gekeken wordt naar het ‘leren met beleid’, waarbij volgens Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996) sprake moet zijn van een consistente reflectie van beleidsprocessen, waarbij twee of meer vormen van leren gebruikt worden, kan geconcludeerd worden dat de gemeente Rotterdam niet heeft geleerd van het eigen beleid in de oude Rotterdamse aanpak, aangezien enkel de vorm van *double-loop learning* duidelijk te onderscheiden valt.

## 7.2 Beleidsleren binnen de Amsterdamse aanpak

Zoals al eerder is vastgesteld, is de Amsterdamse Aanpak Statushouders al aan wat verandering onderhevig geweest. Het ontbrak de Amsterdamse aanpak, in tegenstelling tot de Rotterdamse aanpak, aan concrete doelstellingen of streefcijfers. De aanpak is door Oostveen, Klaver & Born (2019) ook wel als een ‘lerende aanpak’ bestempeld. De Amsterdamse aanpak is samen met de bijbehorende monitors en jaarverslagen continu aan veranderingen onderhevig geweest. Door middel van een proces van *trial and error* is gekeken naar wat het beste werkt en werd telkens opnieuw besloten wat de doelstellingen voor het volgende jaar moesten zijn. Elke maand wordt er een rapportage gemaakt die met de directie besproken wordt over wat goed en wat minder gaat binnen de aanpak. Hierbij vindt een constant proces van *single-loop learning* en *double-loop learning* plaats, waarbij zowel binnen de gehanteerde kaders wordt geleerd als de gehanteerde kaders zelf onder de loep genomen en aangepast worden, zoals omschreven door Eberg, Van Est & Van de Graaf (1996). De kennis en ervaring die wordt opgedaan tijdens het uitvoeren van het beleid, wordt bij de Amsterdamse aanpak direct gebruikt om te leren en het beleid weer aan te passen. Daarnaast heeft ook de gemeente Amsterdam, mede door de aanstelling van het nieuwe college met nieuwe doelstellingen en politieke belangen, een nieuw beleidskader uitgebracht. Namelijk het Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2019-2022. Ook hierbij is sprake van *double-loop learning*, aangezien de gehanteerde kaders onder de loep zijn genomen en nieuwe ambities met nieuwe werkwijzen zijn vastgesteld. De Amsterdamse Aanpak Statushouders zal ook, zoals deze nu geldt, uitgebreid worden door alvast in te spelen op de aankomende wetswijziging waarbij de gemeenten weer verantwoordelijk worden voor het inburgeringstraject. Door nu alvast in te spelen op de aankomende verandering, tracht de gemeente Amsterdam de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Doordat de gemeente Amsterdam continu de resultaten monitort en niet vasthoudt aan vaste doelstellingen en/of streefcijfers, wordt de aanpak consistent onder de loep genomen waarbij niet enkel binnen de gehanteerde kaders wordt gekeken, maar ook waar nodig erbuiten. Er kan dus binnen de

Amsterdamse aanpak gesproken worden over zowel *single-loop learning* als *double-loop learning*.

De derde vorm van leren bestaat uit ‘leren in en door debat’. Dit valt voor de gemeente Amsterdam deels samen met de vierde vorm van leren, namelijk ‘leren in en door uitvoering’. De Amsterdamse aanpak is te bestempelen als een flexibele aanpak waarbij een proces van *trial and error* wordt gebruikt om tot de, in hun ogen, meest effectieve aanpak te komen. Hiervoor worden geregeld resultaten gepresenteerd en besproken in de gemeenteraad, maar ook op een kleinere schaal wordt elke maand een rapportage besproken met de directie en vindt er elke week een teamoverleg plaats met het beleidsteam, de teammanager van de klantmanagers en de vertegenwoordiger van de *jobhunters*. Daarnaast wordt het beleid op de werkvloer georganiseerd binnen de gemeente Rotterdam, doordat VluchtelingenWerk op de vloer van de klantmanager zit en nauw contact bestaat met de uitvoerende mensen aangezien het allemaal deel uitmaakt van dezelfde dienst, behorende bij dezelfde wethouder, waardoor de onderlinge communicatie bespoedigd wordt. Hierbij wordt de huidige aanpak vrijwel continu aangevallen en verdedigd en wordt daarnaast continu gebruik gemaakt van de expertise en ervaringen van de uitvoerders om op deze manier te streven naar de meest effectieve vorm van de Amsterdamse aanpak.

Concluderend kan voor de gemeente Amsterdam gesteld worden dat daadwerkelijk geleerd wordt binnen de eigen aanpak, aangezien zowel *single-loop learning*, *double-loop learning*, leren in en door debat en leren in en door uitvoering te herkennen zijn. Daarnaast vindt ook een consistente reflectie op de beleidsprocessen plaats, waarbij ook waar nodig veranderingen door de gemeente Amsterdam worden doorgevoerd om tot een effectiever beleid te kunnen komen.

### 7.3 Leren van anderen

Respondenten A en B (Bijlage 1) geven beiden aan dat bij de totstandkoming van de aanpak gekeken is naar het beleid van andere gemeenten. Ook al wordt in de raadvergadering van de gemeente Rotterdam op 22 februari 2018 hard door de wethouder geroepen dat niks uit Amsterdam wordt overgenomen, geeft respondent D (Bijlage 1) aan dat veel ook voor het publiek wordt gedaan en dat achter de schermen de gemeenten wel gewoon samenkomen. Respondent D (Bijlage 1) stelt ook dat de nieuwe aanpak van de gemeente Rotterdam sterk op die van de gemeente Amsterdam is gaan lijken. Dat een proces van leren tussen de beide aanpakken heeft plaatsgevonden kan dus zeker niet worden uitgesloten. Door de vijandige houding van beide gemeenten in onder andere raadsvergaderingen lijkt de gemeente niet open te staan voor het uitwisselen van kennis onderling. Dit kan dan ook wel bestempeld worden met het ‘*not-invented-here*’-syndroom. Dit lijkt echter in de werkelijkheid in mindere mate aan de orde te zijn en vormt vooral onderdeel van een politiek spelletje dat voor het publiek gespeeld wordt. Zoals respondent D (Bijlage 1) stelt: “... praten is altijd goed, zelfs tussen 010 en 020”.

Dit betekent echter niet dat de gemeente Rotterdam alleen van het beleid van de gemeente Amsterdam moet leren of andersom. Doordat het beleid niet *evidence-based* is, is het vooral gestoeld op ervaringen. Hierdoor is het goed voor gemeenten om van elkaar te leren, zodat successen herhaald kunnen worden. Hiervoor kan ook gekeken worden naar andere gemeenten. Zo geeft de gemeente Rotterdam aan dat in de nieuwe aanpak een nieuw instrumentarium gebruikt zal worden, waaronder dat er beter gekeken zal worden naar het aanbod vanuit de markt om statushouders aan werk te helpen. Dit werd in Veldhoven al eerder gedaan in de vorm van een *Social Impact Bond*, waar de gemeente Rotterdam een voorbeeld aan zal nemen. Verder geeft de gemeente Rotterdam in haar nieuwe aanpak ook aan dat ze gebruik zullen maken van *jobhunting* bij het vinden van werk voor de statushouder. Hierbij wordt werk gezocht vanuit het oogpunt van de statushouder. Deze persoonlijke

aanpak werd al eerder gehanteerd in de gemeenten Den Haag en Amsterdam en heeft positieve resultaten opgeleverd, dat voor de gemeente Rotterdam genoeg reden was om dit principe over te nemen (Gemeente Rotterdam, 2018a). De gemeente Amsterdam geeft aan de deskundigheid te willen gebruiken van ketenpartners, buurtbewoners en de statushouders zelf om de aanpak te verbeteren (Gemeente Amsterdam, 2019c). Tot slot wordt geregeld door de overheid een pilotstudie in een aantal gemeenten gestart, waaronder een voor vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, met als doel dat andere gemeenten hiervan kunnen leren. Wanneer de gemeenten hier serieus gebruik van maken, wordt het mogelijk om langzaamaan het eigen beleid wat meer *evidence-based* te maken.

Wanneer specifiek gekeken wordt naar wat de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam van elkaar kunnen leren met betrekking tot het onderdeel beleidsleren, is een groot verschil te ontdekken in de mate waarin beide gemeenten geleerd hebben van hun eigen beleid. Zo heeft bij de gemeente Rotterdam geen consistente reflectie plaatsgevonden van de beleidsprocessen en is maar een enkele vorm van leren te onderscheiden, namelijk *double-loop learning* op het moment dat een nieuwe aanpak werd ontwikkeld naar aanleiding van de aanstelling van een nieuw college. Voor de gemeente Amsterdam geldt daarentegen dat alle vier de vormen van leren zijn te herkennen en een consistente reflectie van het eigen beleid zichtbaar is. Dit is eventueel ook te wijten aan de politieke context in de periode van dit onderzoek, aangezien er door de gemeente Rotterdam voor was gekozen om weinig geld en middelen te steken in de begeleiding van de statushouders en voornamelijk werd ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouders. Om de effectiviteit van het beleid te verhogen, is het aan te raden om de feedbackcyclus kort te houden en gebruik te maken van een consistente reflectie van het eigen beleid met meerdere vormen van leren. Hierbij kan de gemeente Rotterdam het voorbeeld volgen van de gemeente Amsterdam.

## 8. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

---

In dit hoofdstuk zal de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord. Dit zal stapsgewijs plaatsvinden aan de hand van de deelvragen. Aan het einde van het hoofdstuk zal nog een discussie plaatsvinden waarbij de beperkingen van het onderzoek worden aangekaart en ideeën voor mogelijk vervolgonderzoek worden aangedragen.

### 8.1 Conclusie

In dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag. Deze luidt als volgt: “Wat is de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders, hoe valt dit te verklaren en welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit van beleid inzake de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders te verbeteren?” De beantwoording van de hoofdvraag zal stapsgewijs plaatsvinden aan de hand van de deelvragen.

Voor dit onderzoek is in de eerste plaats gekeken naar een aantal theoretische concepten die belangrijk zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag. Dit zijn de concepten sturing, effectiviteit van beleid, leren met beleid en economische zelfstandigheid. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de Rotterdamse Aanpak Statushouders en de Amsterdamse Aanpak Statushouders was het van belang om te kijken welke sturingsvorm en bijbehorende sturingsinstrumenten beide aanpakken hanteerden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de klassieke of de moderne sturingsvorm. De sturingsinstrumenten kunnen een vorm aannemen van een communicatief-, economisch-, juridisch- of fysiek sturingsinstrument. Daarnaast moest een beter beeld ontstaan van een effectiviteitsmeting in de context van beleid, aangezien beide aanpakken getoetst worden op effectiviteit door naar de beleidstheorie, doelstellingen, sturingsinstrumenten en behaalde resultaten te kijken. Om vervolgens de effectiviteit van het eigen beleid te kunnen verhogen, is het interessant om meer inzicht te verkrijgen in het leerproces binnen de gemeenten. Vandaar dat is ingegaan op het concept beleidsleren. Tot slot is het meten van economische zelfstandigheid toegelicht, aangezien dit een belangrijk onderdeel vormt voor de beantwoording van de hoofdvraag.

Vervolgens is gekeken naar de manier waarop invulling wordt gegeven aan zowel de Rotterdamse aanpak als de Amsterdamse aanpak en waar de verschillen tussen de aanpakken te ontdekken zijn. Voor de Rotterdamse aanpak geldt dat deze inzet op vier punten, namelijk het behalen van de taakstelling, het minimaal vier dagen per week actief laten deelnemen van statushouders aan de samenleving, het een jaar eerder laten inburgeren van statushouders en het streven om de directe bemiddeling onder de 30% te houden. Deze punten vormen ook gelijk de vier doelstellingen van de gemeente Rotterdam. De gemeente Amsterdam wil daarentegen voor een snelle participatie en integratie zorgen door in te zetten op een zestal punten, namelijk snelle activering vanuit het AZC, intensieve begeleiding, parallelle aanpak, maatwerk, extra ondersteuning bij taalverwerving en oriëntatie op de samenleving en nauwe samenwerking met werkgevers. Hieruit komen een zevental doelstellingen, namelijk dat bij iedere statushouder een assessment wordt afgenomen, de begeleiding moet in de AZC-fase starten, statushouders worden begeleid door Team Entree, een *dedicated* klantmanager, eventueel een *jobhunter* en VluchtelingenWerk, iedere statushouder die kan werken en/of een opleiding kan volgen wordt hierin begeleid, voor iedere statushouder wordt maatwerk geboden, 95% van de statushouders volgt binnen twee maanden een TOV-cursus, maakt eventueel gebruik van de Taalboost en van begeleiding bij de inburgeringscursus en er worden convenanten gesloten met werkgevers voor de statushouders. De aanpakken focussen dus deels op dezelfde factoren, maar er zijn ook verschillen te ontdekken. Zo focust de



gemeente Rotterdam vooral op huisvesting en besteedt de begeleiding uit aan VluchtelingenWerk, terwijl de gemeente Amsterdam inzet op intensieve begeleiding in een zo vroeg mogelijk stadium en laat enkel de maatschappelijke begeleiding over aan VluchtelingenWerk. Daarnaast wordt door de gemeente Amsterdam voor elke statushouder maatwerk geleverd en wordt er een convenant opgesteld met werkgevers om de begeleiding naar werk bij statushouders te bespoedigen. Het grootste verschil tussen de aanpakken is de intensiteit waarmee de statushouders begeleid worden. Waar de gemeente Amsterdam ervoor kiest om de statushouder als het ware bij de hand te nemen, vertrouwt de gemeente Rotterdam op de eigen verantwoordelijkheid van de statushouder zelf. Dit valt samen met het budget dat vrij wordt gemaakt voor de statushouders. Waar het college van de gemeente Amsterdam ervoor heeft gekozen om veel geld en middelen vrij te maken voor het opzetten van een Team Entree ten behoeve van intensieve begeleiding, heeft het college van de gemeente Rotterdam ervoor gekozen om dit niet te doen. Dit zijn politieke overwegingen die worden gemaakt en die eventueel een groot verschil kunnen maken.

Daarna is gekeken naar de factoren die voor succes en stagnatie zorgen bij beide aanpakken en in het specifiek op het gebied van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Hiervoor is eerst de effectiviteit van de aanpakken beoordeeld. Om iets over de effectiviteit te kunnen zeggen, is gekeken of de beoogde resultaten overeenkwamen met de daadwerkelijke resultaten van de aanpak. Voor de gemeente Rotterdam geldt dat drie van de vier doelstellingen niet het gewenste resultaat opleverden. Daarmee blijkt de onderliggende beleidstheorie van de Rotterdamse Aanpak Statushouders niet te werken zoals gehoopt en kan deze niet de effectiviteit waarborgen. Voor de Amsterdamse aanpak geldt dat drie van de zes te controleren doelstellingen zijn gehaald. De vooropgestelde beleidstheorie van de gemeente Amsterdam blijkt ietwat wankel te zijn en niet het gewenste effect op te leveren. Hierbij moet wel gesteld worden dat de Amsterdamse aanpak flexibel ingestoken is, waardoor deze geen vaste doelen en streefcijfers heeft. Wanneer een onderdeel van de Amsterdamse aanpak niet blijkt te werken, kan de gemeente er dus voor kiezen om deze tussentijds aan te passen. Daarnaast is, met betrekking tot het beoordelen van de effectiviteit van het beleid, gekeken naar de ingezette instrumenten en of deze tot het gewenste resultaat hebben geleid. Voor de gemeente Rotterdam geldt dat veelal juridische en communicatieve sturingsinstrumenten zijn ingezet, die grotendeels niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van het beleid niet gewaarborgd kan worden. Voor de gemeente Amsterdam geldt dat bijna enkel communicatieve sturingsinstrumenten zijn ingezet die voor het grootste deel ook hebben geleid tot het gewenste resultaat. Hieruit kan dan ook afgeleid worden dat op dit punt de effectiviteit van de Amsterdamse aanpak wel gewaarborgd kan worden. Op het gebied van economische verzelfstandiging voor statushouders over het algemeen is de Amsterdamse aanpak ook effectiever dan de Rotterdamse aanpak. De uitstroom uit de bijstand is voor de periode 2016-2018 bij de gemeente Amsterdam 29% tegenover 18,8% bij de gemeente Rotterdam. De uitstroom uit de bijstand met als reden inkomsten uit regulier werk of uit een zelfstandig beroep/bedrijf is in de periode 2016-2018 ook hoger voor de gemeente Amsterdam met 57% tegenover 41,6% voor de gemeente Rotterdam. Dit valt te wijten aan een aantal succesfactoren, namelijk de intensiviteit van de begeleiding binnen de aanpak en het maatwerk dat voor elke statushouder geleverd wordt. Daarnaast werkt de inzet op taal en de insteek van een parallelle aanpak als succesfactor voor zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak. Het punt waar beide aanpakken erg tekortschieten en dat tevens het subject is van dit onderzoek, is de aandacht voor de vrouwelijke statushouder. Beide gemeenten geven aan te weinig te doen voor de vrouwelijke statushouder en deze niet altijd even goed in beeld te hebben. Door de focus op de instrumenten vanuit de Participatiewet en

door niet in te zetten op emancipatiebeleid, wordt de vrouwelijke statushouder vaak uit het oog verloren. Daarnaast is de prikkel vanuit het beleid om in te zetten op de man, aangezien deze vaak eerder in de gemeente gevestigd is en meer werkervaring heeft in het land van herkomst. Beide aanpakken scoren dramatisch op het punt van aandacht voor de vrouwelijke statushouder. Zo kwam bij de Rotterdamse aanpak 46,7% van de mannelijke statushouders uit de bijstand met als reden inkomsten uit regulier arbeid, terwijl dit voor de vrouw maar 15,2% was. Bij de Amsterdamse aanpak kwam naar voren dat in de periode 2016-2018 gemiddeld 29,7% van de mannelijke statushouders betaald werk had tegenover 15,7% van de vrouwelijke statushouders. Veel data over de arbeidsparticipatie van de vrouwelijke statushouders binnen de gemeenten is er echter niet, aangezien in de meeste gevallen geen onderscheid wordt gemaakt naar geslacht bij de evaluaties. Hierdoor is het ook niet mogelijk om een harde uitspraak te doen over de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders onder invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak, maar enkel over de economische verzelfstandiging van statushouders in het algemeen. Een goed beeld over het achterblijven van de vrouwelijke statushouder hebben de gemeenten dan ook niet, maar wel een vermoeden. Dit vormt voor beide aanpakken een groot stagnatiepunt.

Vervolgens is ingegaan op het onderdeel ‘beleidsleren’. Hierbij is ten eerste gekeken naar de manier waarop de gemeenten Rotterdam en Amsterdam van hun eigen beleid geleerd hebben. Voor de gemeente Rotterdam geldt dat amper geleerd wordt van het eigen beleid. Er moet een consistente reflectie zijn van beleidsprocessen, waarbij twee of meer vormen van leren gebruikt worden. Er viel bij de gemeente Rotterdam echter enkel een proces van *double-loop learning* te onderscheiden op het moment dat de gehele aanpak herzien werd. Voor de gemeente Amsterdam geldt daarentegen dat de aanpak continu onderhevig is geweest aan verandering als resultaat van de uitkomsten van monitors en evaluaties en gesprekken met mensen uit de beleidspraktijk. Alle vier de vormen van beleidsleren, namelijk *single-loop learning*, *double-loop learning*, leren in en door debat en leren in en door uitvoering, waren dan ook terug te vinden binnen de gemeente Amsterdam. Waar bij de gemeente Amsterdam duidelijk gesproken kan worden over beleidsleren binnen de aanpak, is dit bij de gemeente Rotterdam niet het geval. Door meer gebruik te maken van monitors en evaluaties en door (vaker) te spreken met andere mensen, onder andere uit de beleidspraktijk, kunnen de feedbackcycli korter gemaakt worden en de effectiviteit van het beleid worden verhoogd. Daarnaast kon het vermoeden dat beide gemeenten last hebben van het ‘*not-invented-here*’-*syndrome* niet bevestigd worden. Beide gemeenten geven aan ook te kijken bij andere gemeenten bij het vormen van de aanpakken, iets wat aan te raden is aangezien het creëren van nieuw beleid vaak niet *evidence-based* is en *best practices* op deze manier eenvoudig overgenomen kunnen worden. Een vijandige houding tegenover een andere gemeente werkt alleen in het nadeel voor de gemeente en dat is iets wat te allen tijde ontmoedigd moet worden.

De laatste deelvraag beslaat de aanbevelingen die gedaan kunnen worden op basis van de analyse om een toekomstige aanpak op het gebied van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders te verbeteren. Deze aanbevelingen zullen dan ook volgen in het volgende hoofdstuk, maar nu geen deel uitmaken van de beantwoording van de hoofdvraag. De hoofdvraag kan dan ook als volgt worden beantwoord:

De invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders is minimaal. Beide gemeenten geven aan een minimaal aantal trajecten in te zetten specifiek voor de vrouwelijke statushouder en voornamelijk de focus te leggen op de man. De prikkel vanuit het beleid is dan ook om in te zetten op de mannelijke statushouder, aangezien deze vaak eerder gevestigd

is in de gemeente en meer kans heeft op een snelle uitstroom uit de bijstand. Op dit gebied moeten beide gemeenten dus nog flinke stappen maken om ervoor te zorgen dat niet enkel gefocust wordt op de man en sociaal isolement en een achterstand van de vrouwelijke statushouder voorkomen wordt. Daarentegen is wel bewezen dat de Amsterdamse aanpak met betrekking tot de economische verzelfstandiging van statushouders over het algemeen effectiever is. Met een hoger percentage van uitstroom uit de bijstand (29% tegenover 18,8%) en een hoger percentage van uitstroom uit de bijstand met als reden inkomsten uit regulier werk of uit een zelfstandig beroep/bedrijf (57% tegenover 41,6%) biedt de Amsterdamse aanpak op dit moment meer perspectief dan de Rotterdamse aanpak, mits extra aandacht wordt besteed aan de vrouwelijke statushouder in de toekomst.

## 8.2 Discussie

Deze paragraaf staat in het teken van de beperkingen van het onderzoek en de suggesties voor vervolgonderzoek.

Te beginnen met de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het onderzoek gaat over de invloed van zowel de Rotterdamse- als de Amsterdamse aanpak op de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders. Om hier een hard antwoord op te kunnen geven, moeten cijfers bekend zijn over de arbeidsparticipatie en de uitstroom uit de bijstand van de vrouwelijke statushouders in beide gemeenten. Deze ontbraken echter en waren niet bekend bij de gemeenten. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om te meten wat het onderzoek voor ogen had. Daarnaast zijn de bevindingen van het onderzoek niet generaliseerbaar naar andere gemeenten, aangezien het onderzoek zich concentreert op twee gemeenten in het bijzonder. Met betrekking tot de interviews is getracht om zoveel mogelijk interviews te houden met de betrokken personen bij de totstandkoming van beide aanpakken. Doordat beide gemeenten weigerden meer respondenten aan te leveren, gaat dit ten koste van de externe validiteit van het onderzoek. Wel is getracht de navolgbaarheid van het onderzoek zo hoog mogelijk te houden om de herhaalbaarheid te bevorderen. Daarnaast is het niet mogelijk geweest om de effectiviteit van de Rotterdamse- en Amsterdamse aanpak volledig te beoordelen met behulp van de Met-Zonder methode. Hierbij zou de economische zelfstandigheid van vrouwelijke statushouders onder invloed van de aanpakken vergeleken worden met de economische zelfstandigheid zonder de invloed van de aanpakken. Op deze manier is geprobeerd om een zo adequaat mogelijke uitspraak te doen over de effectiviteit van beide aanpakken. Dit was echter vaak niet mogelijk door het ontbreken van de gegevens hierover, aangezien deze niet door de gemeenten zijn bijgehouden.

De beperkingen van het onderzoek geven ook genoeg aanleiding tot vervolgonderzoek. Ten eerste is het interessant om, wanneer de data bekend is, te kijken naar de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouders bij de beide gemeenten. Hierdoor kan een goede inschatting gemaakt worden van de omvang van het probleem om hier gericht actie voor te ondernemen. Zo is het voor andere gemeenten ook goed om hetzelfde te doen om zo het probleem landelijk aan te kunnen pakken. Verder is het ook interessant om het daadwerkelijke effect te meten van de aanpakken door het te vergelijken met de situatie wanneer de aanpak er niet zou zijn. Dit zou wel betekenen dat een deel van de statushouders buiten de aanpak zou vallen. Tot slot hebben beide gemeenten een (nieuwe) aangepaste aanpak geformuleerd, mede door de aanstelling van een nieuw college. Het is dan ook interessant om te onderzoeken of deze (nieuwe) aangepaste aanpak effectiever is dan de voorgaande aanpak.

## 9. AANBEVELINGEN

---

In dit hoofdstuk staat deelvraag vijf centraal: “Welke aanbevelingen kunnen op basis van de analyse worden gedaan ter verbetering van de toekomstige aanpak van de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders?” en vormt tevens het antwoord op het laatste onderdeel van de hoofdvraag, namelijk: “Welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit van beleid inzake de economische verzelfstandiging van vrouwelijke statushouders te verbeteren?”. De aanbevelingen bieden een doorvertaling van de conclusie naar de praktijk. De aanbevelingen richten zich op de gemeente Rotterdam en Amsterdam, maar eventueel kunnen ook andere gemeenten die zich bezighouden met vrouwelijke statushouders hier hun lessen uit trekken.

*Aanbeveling 1: Maak bij de evaluaties onderscheid tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders voor een beter inzicht in de verschillen tussen de mannelijke en vrouwelijke statushouders bij hun integratie en participatie in de samenleving.*

Op dit moment kunnen beide gemeenten een overzicht verschaffen van het aantal statushouders dat aan het werk is, een opleiding volgt en uit de bijstand stroomt om welke redenen dan ook, maar er mist een uitsplitsing naar geslacht. Hierdoor lijkt de economische verzelfstandiging van statushouders, vooral bij de gemeente Amsterdam, steeds beter te gaan, maar ontbreekt een goed beeld van de achterstand bij vrouwelijke statushouders. Door dit verschil wel inzichtelijk te maken, kan een eerste stap worden gemaakt in het beter begrijpen van het probleem en kan de eventuele oplossing van het probleem ook gemonitord worden.

*Aanbeveling 2: Verwijder de prikkel uit het beleid om te focussen op de mannelijke statushouder en trek het beleid breder door te kijken naar het emancipatiebeleid om de economische verzelfstandiging van de vrouwelijke statushouder te bevorderen.*

Momenteel focussen beide gemeenten op de Participatiewet. Hierdoor is de prikkel vanuit het beleid om een gezin zo snel mogelijk uit de bijstand te krijgen. Aangezien de man in veel gevallen eerder in de gemeente gevestigd is of meer kans heeft op een snelle uitstroom uit de bijstand, wordt de aandacht gevestigd op de man. Wanneer de uitstroom eenmaal gerealiseerd is, verdwijnt het hele gezin uit het beeld. Dit is dan ook de manier waarop de vrouwelijke statushouder vaak uit het beeld verdwijnt en achterloopt met de integratie en participatie. Daarnaast lopen door trauma's en stress de spanningen soms hoog op tussen echtparen en komen echtscheidingen regelmatig voor. Op dat moment heeft de vrouwelijke statushouder niks en is het gevaar op sociaal isolement groot. Om dit te voorkomen moet het beleid breder getrokken worden dan enkel te focussen op de Participatiewet. Er moet ook gekeken worden naar het emancipatiebeleid en het belang dat de vrouwelijke statushouder ook participeert in de samenleving.

*Aanbeveling 3: Zorg voor intensieve begeleiding, maatwerk en specifieke trajecten voor de vrouwelijke statushouder.*

De gemeente Amsterdam biedt al intensieve begeleiding en maatwerk voor de statushouders, dit gebeurt echter niet voor de vrouwelijke statushouders in het bijzonder. Om de achterstand van de vrouwelijke statushouders tegen te gaan en de economische verzelfstandiging te bevorderen, zal intensieve begeleiding geboden moeten worden. Er moet gekeken worden hoe werk gecombineerd kan worden met het eventueel hebben van kinderen of het leren van de taal. Dit kan bereikt worden door middel van maatwerk. Voor elke statushouder moet een

individueel plan van aanpak opgesteld worden waar zowel de korte- als de lange termijndoelen worden opgesteld aan de hand van de wensen en de competenties van de statushouder. Tot slot dienen er specifieke trajecten voor vrouwelijke statushouders aangeboden te worden. Deze kunnen in het teken staan van *empowerment* en hierbij kan eventueel gebruik gemaakt worden van rolmodellen om de participatie van vrouwelijke statushouders te bevorderen.

*Aanbeveling 4: Houd de feedbackcycli kort en zorg voor een consistente reflectie van het eigen beleid door het combineren van verschillende vormen van leren.*

Om ervoor te zorgen dat het geformuleerde beleid effectief is en blijft, is het van belang om te blijven leren binnen het eigen beleid. Dit gebeurt door de feedbackcycli kort te houden en consistent te blijven reflecteren op het eigen beleid. Hierbij moet gebruik gemaakt worden van een proces van *single-loop learning*, waarbij binnen de gehanteerde kaders wordt geleerd. Wanneer blijkt dat de gehanteerde kaders niet langer houdbaar zijn, moet een proces van *double-loop learning* ontstaan, waardoor ook de gehanteerde kaders onder de loep genomen worden en eventueel aangepast worden. Daarnaast moet geleerd worden in en door debat en in en door uitvoering. Door het gesprek gaande te houden en de ervaring en expertise van de beleidsuitvoerders erbij te betrekken, wordt het beleid effectiever. Om de achterstand van de vrouwelijke statushouders terug te dringen en de economische verzelfstandiging te bevorderen, is het van belang dat er een consistente reflectie van het beleid is en wanneer dit nodig is, ingegrepen wordt om het beleid effectief te maken en te houden.

*Aanbeveling 5: Wees niet te eigenwijs om van andere gemeenten te leren.*

Elke gemeente heeft vanaf 2015 te maken gehad met een grote toestroom van vluchtelingen die gehuisvest moest worden. Hierbij is het voor elke gemeente nodig geweest om een eigen aanpak te ontwikkelen om hier het beste mee om te kunnen gaan. Inmiddels is de grootste toestroom achter de rug en zijn de eerste resultaten bekend. Door kritisch naar het eigen beleid te kijken, wordt het duidelijk waar zwaktepunten te vinden zijn. Wees hierbij niet te eigenwijs om hier open over te zijn en te kijken naar andere gemeenten en de *best practices* daaruit te halen. Op dit moment is het beleid niet *evidence-based* en moet elke gemeente het wiel zelf uitvinden, maar door te kijken naar wat wel heeft gewerkt, kan het beleid langzaamaan meer *evidence-based* worden. Zo zijn zes gemeenten met een *pilot* vanuit de Rijksoverheid gestart voor vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten met als doel dat andere gemeenten van de aanpak kunnen leren. Maak hier gebruik van.

## 10. LITERATUUR

---

- Abma, T., & In 't Veld, R. (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. NL, Amsterdam: Boom.
- Antons, D., Declerck, M., Diener, K., Koch, I., & Piller, F.T. (2017). Assessing the not-invented-here syndrome: Development and validation of implicit and explicit measurements. *Journal of Organizational Behavior*, 38(8), 1227-1245.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., De Goede, M., Peters, V., & Van der Velden, T. (2013). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (3<sup>e</sup> druk). NL, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2<sup>e</sup> herziene druk). NL, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. NL, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M.A.P., Derksen, W., & Witteveen, W.J. (1986). *Sturing van de samenleving: conferentie over "Het schip van staat"*. NL, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.T.A. (1993). *Beleidsevaluatie en beleidseffecten*. In A. Hoogerwerf (Ed.), A. Hoogerwerf (red.). *Overheidsbeleid* (pp. 161-179). NL, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.T.A. (1993). Bespreking van J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof: Sturingsinstrumenten voor de overheid. *Beleidswetenschap*, 7(3), 58-61.
- CBS. (2016). *Arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht*. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/21/arbeidsparticipatie-naar-leeftijd-en-geslacht>
- CBS. (2018). *11 procent van statushouders heeft werk*. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>
- De Bruijn, J.A., & Ten Heuvelhof, E.F. (2011). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext* (3<sup>e</sup> geheel herziene druk). NL, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Decorte, T., & Zaitch, D. *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (2<sup>e</sup> ed.). Den Haag, NL: Acco.
- De Jong, I., Bakens, J., Slot, J., & Van der Boom, W. (2016). *Vluchtelingenmonitor: najaar 2016, meting 2 – 22-11-2016*. Geraadpleegd van <https://data.amsterdam.nl/publicaties/publicatie/vluchtelingenmonitor-amsterdam-najaar/d1209480-7844-479a-a681-d034b4df8d19/>
- De Jong, I., De Graaff, L., Van den Boom, W., & Kuyvenhoven, J. (2017). *3<sup>e</sup> Vluchtelingenmonitor Amsterdam, juni 2017*. Geraadpleegd van <https://data.amsterdam.nl/publicaties/publicatie/vluchtelingenmonitor/70fed9e9-d46a-4351-b972-235e24b96a71/>

De Jong, I., Hoedemaker, R., De Graaff, L., Wijffels, C., Ahamiane, S., & Van Spijker, F. (2018). *Vluchtelingenmonitor 2018*. Geraadpleegd van <https://data.amsterdam.nl/publicaties/publicatie/vluchtelingenmonitor-2018/ae1df25e-1aba-4da3-828d-e0c25ab235e9/>

Eberg, J.W., Van Est, R., & Van de Graaf, H. (1996). *Leren met beleid: beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*. Amsterdam, NL: Het Spinhuis.

Eerdmans, J., Belhaj, S., & De Jonge, H. (2014). *Volle kracht vooruit: Coalitieakkoord 2014-2018*. Geraadpleegd van: <https://www.vno-ncwwest.nl/regio/rotterdam/Rotterdam%20Dossier/Coalitieakkoord20142018.pdf%20gemeente%20Rotterdam.pdf>

Engbersen, G. (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen, R. (WODC), Bakker, L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC), m.m.v. Klaver, J., & Odé, A. (Regioplan). (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR-Policy Brief 4*. Den Haag, NL: WRR.

Ferrera, M., & Gualmini, E. (2004). *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam, NL: Amsterdam University Press.

Fischer, T., & Julsing, M. (2014). *Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek* (2<sup>e</sup> druk). NL, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Fokkema, T., & Liefbroer, A.C. (1999). *Brengt werken echtscheiding dichterbij? De invloed van economische onafhankelijkheid op de echtscheidingskans van vrouwen geboren in de periode 1903-1937. Mens & Maatschappij*, 74(1), 62-81.

Gemeente Amsterdam. (2015). *Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018*. Geraadpleegd van: <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-35057/1/bijlage/exb-2015-35057.pdf>

Gemeente Amsterdam. (2017). *Amsterdamse Aanpak Statushouders: Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd van [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/440333#ai\\_3514989](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/440333#ai_3514989)

Gemeente Amsterdam. (2018a). *Amsterdamse Aanpak Statushouders: versneld naar werk, opleiding of participatie* [Brochure]. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D20464&did=2018D20464>

Gemeente Amsterdam. (2018b). *Jaarverslag 2017 Amsterdamse Aanpak Statushouders (WPI/EZ)*. Geraadpleegd van <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6367754/1#search=%22jaarverslag%202017%20amsterdamse%20aanpak%20statushouders%22>

Gemeente Amsterdam. (2019a). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/96325/jaarverslag\\_2018\\_gemeente\\_amsterdam.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/96325/jaarverslag_2018_gemeente_amsterdam.pdf)

Gemeente Amsterdam. (2019b). *Jaarverslag 2018 & Resultaten tot 1 september 2019: Amsterdamse aanpak statushouders*. Geraadpleegd van

[https://www.platform31.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/137/25/2018-jaarverslag-en-voorlopige-resultaten-2019-Amsterdamse-aanpak-statushouders-1583155783.pdf](https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/137/25/2018-jaarverslag-en-voorlopige-resultaten-2019-Amsterdamse-aanpak-statushouders-1583155783.pdf)

Gemeente Amsterdam. (2019c). *Samen naar duurzame integratie: Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2019-2022*. Geraadpleegd van <https://www.rolfulhorn.amsterdam/wp-content/uploads/2019/11/Beleidskader-Vluchtelingen-2019-2022-19-6-2019.pdf>

Gemeente Rotterdam. (2016). *Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020*. Geraadpleegd van: [https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wonen-statushouders/16bb2715\\_\\_Rotterdamse\\_aanpak\\_statushouders\\_2016-2020.pdf](https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wonen-statushouders/16bb2715__Rotterdamse_aanpak_statushouders_2016-2020.pdf)

Gemeente Rotterdam. (2017). *Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020: Monitor 2016 – september 2017*. Geraadpleegd van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wonen-statushouders/>

Gemeente Rotterdam. (2018a). *Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022*. Geraadpleegd van: <https://www.sociaalweb.nl/cms/files/2018-10/rotterdamse-aanpak-statushouders.pdf>

Gemeente Rotterdam. (2018b). *Monitor Statushouders: Periode september 2017 – december 2018*. Geraadpleegd van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wonen-statushouders/>

Groot Wassink, R., Van Doorninck, M., Meliani, T., Kock, U., Kukenheim, S., Moorman, M., Dijkma, S., & Ivens, L. (2018). *Een nieuwe lente en een nieuw geluid: Coalitieakkoord GroenLinks/D66/SP*. Geraadpleegd van: [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/887342/coalitieakkoord\\_amsterdam\\_2018.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/887342/coalitieakkoord_amsterdam_2018.pdf)

Hageman, C.P. (2016). *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies*. Den Haag, NL: Stichting Instituut voor Bouwrecht.

Hakvoort, J.L.M., & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties* (3<sup>e</sup> herziene druk). NL, Den Haag: Sdu uitgevers.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (9<sup>e</sup> geheel herziene druk). NL, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Huijnk, W., & Andriessen, I. (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Geraadpleegd van: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Integratie\\_in\\_zicht](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Integratie_in_zicht)

In 't Veld, R.J., & Van der Knaap, P. (1995). *Dynamische bestuurskunde: informatie en sturing in publieke dynamiek: perspectieven voor het leervermogen van de overheid*. NL, Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jolly, R.D. (2003). *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur* (Proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Karremans, V., Kasmi, S., Bokhove, J., Kathmann, B., De Langen, S., & Vonk, T. (2018). *Nieuwe energie voor Rotterdam: Coalitieakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd van <https://www.rotterdam.nl/nieuws/coalitieakkoord/Coalitieakkoord-2018-2022.pdf>



Kennisplatform Integratie & Samenleving. (2018). *'Mind the gap': barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Geraadpleegd van: <https://www.kis.nl/publicatie/barrieres-en-mogelijkheden-voor-arbeidsparticipatie-vluchtelingenvrouwen>

Klaver, J., & Oostveen, A. (2017). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: De Amsterdamse aanpak*. Geraadpleegd van <https://www.regioplan.nl/project/versnelde-participatie-en-integratie-van-vluchtelingen-de-amsterdamse-aanpak/>

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London, UK: Routledge.

Kickert, W.J.M. (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. NL, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Koolmees, W. (2018, 2 juli). Hoofdlijnen veranderopgave inburgering [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdlijnen-veranderopgave-inburgering>

Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A., & Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. NL, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Larsen, V. & Lubbe, M. (2017). *MKBA Aanpak nieuwe statushouders (na juli 2016)*. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D20462&did=2018D20462>

Leefbaar Rotterdam (z.d.). *Standpunten: Integratie*. Geraadpleegd van: [http://www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/lr/comments/verkiezing2018\\_2](http://www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/lr/comments/verkiezing2018_2)

Lichtenthaler, U., & Ernst, H. (2006). Attitudes to externally organising knowledge management tasks: review, reconsideration and extension of the NIH syndrome. *R&D Management*, 36(4), 367-386.

Ollongren, K. (2015). *Actieplan ondernemerschap en werk: kansen voor en door vluchtelingen*. Geraadpleegd van: <http://docplayer.nl/24688178-Actieplan-ondernemerschap-en-werk-kansen-voor-en-door-vluchtelingen.html>

Oosten, W. (2005). *Ruimte voor een democratische rechtsstaat: Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen* (Proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak*. Geraadpleegd van <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2018/10/16110-Overkoepelende-eindrapportage-Amsterdam-Regioplan.pdf>

Paternotte, J., Van der Burg, E., & Ivens, L. (2014). *Amsterdam is van iedereen: Coalitieakkoord 2014-2018*. Geraadpleegd van: [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/900484/collegeakkoord\\_2014-2018.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/900484/collegeakkoord_2014-2018.pdf)

PDC. (z.d.). *Politieke partij: Links en rechts*. Geraadpleegd van: [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wsy/links\\_en\\_rechts](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wsy/links_en_rechts)

Portegijs, W., Cloin, M., Keuzenkamp, S., Merens, A., & Steenvoorden, E. (2008). *Verdeelde tijd: Waarom vrouwen in deeltijd werken*. Geraadpleegd van: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2008/Verdeelde\\_tijd](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2008/Verdeelde_tijd)

Portegijs, W., & Van den Brakel, M. (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Geraadpleegd van: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Emancipatiemonitor\\_2016](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Emancipatiemonitor_2016)

Razenberg, I.D., & De Gruijter, M. (2016). *Vluchtelingen aan het werk: Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*. Geraadpleegd van: <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/vluchtelingen-aan-het-werk.pdf>

Razenberg, I.D., Kahmann, M.J., & De Gruijter, M. (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017: Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*. Geraadpleegd van: <https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-vluchtelingen-2017>

Rijksoverheid. (2018, 2 juli). *Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft* [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/inburgering-op-de-schop-nieuwkomers-zo-snel-mogelijk-aan-het-werk-leenstelsel-afgeschaft>

Román, A.A. (2006). *Deviating from the standard: effects on labor continuity and career patterns* (Proefschrift). NL, Amsterdam: Dutch University Press.

Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.

Sociaal-Economische Raad (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Geraadpleegd van: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/arbeidsmarktintegratie-vluchtelingen.aspx>

Telegraaf. (2018, 25 januari). Rotterdam: geen andere aanpak. *Telegraaf*, De. pag. Rotterdam.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). *Meerjarenbeleidsplan emancipatie 2006-2010 emancipatie: vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf!* Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30420-2.html>

Van den Brakel, M., & Leufkens, K. (2011). *Economische zelfstandigheid van werkende mannen en vrouwen*. Geraadpleegd van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2011/12/economische-zelfstandigheid-van-werkende-mannen-en-vrouwen>

Van der Hel, J. (2016, 30 juni). Asielzoeker, vluchteling, statushouder. Wat is het verschil? *Refugee start force*. Geraadpleegd van: <https://refugeestartforce.eu/2016/06/30/asielzoeker-vluchteling-statushouder-wat-het-verschil/>

Van den Heuvel, J.H.J. (2017). *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid* (3<sup>e</sup> druk). Den Haag, NL: Boom Bestuurskunde.

Van der Meer, M., & Roes, B. (2009). *Parallele innovatie als een vorm van beleidsleren: Het voorbeeld van de keten van werk en inkomen* (AIAS working paper; Nr. 09-70). Amsterdam, NL: Amsterdam Institute for Advanced labour Studies, University of Amsterdam.

Van Laarhoven, K. (2018, 8 februari). Vluchteling én vrouw, dan wordt werk vinden wel heel lastig. *NRC*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/08/vluchteling-en-vrouw-dan-wordt-werk-vinden-wel-heel-lastig-a1591447>

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding* (2<sup>e</sup> ed.). Bussum, NL: Coutinho.

Vliegthart, A., & Ollongren, K. (28 maart 2017). *Resultaten 2016 Amsterdamse Aanpak Statushouders* [Brief]. Geraadpleegd van [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5556073/1/Brief\\_van\\_wethouders\\_Ollongren\\_en\\_Vliegthart\\_inzake\\_resultaten\\_2016\\_Amsterdamse\\_aanpak\\_statushouders](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5556073/1/Brief_van_wethouders_Ollongren_en_Vliegthart_inzake_resultaten_2016_Amsterdamse_aanpak_statushouders)

Wijntuin, P., El Ouali, N., & Bokhove, J. (22 februari 2018). *MOTIE Vrouwelijke statushouders* [Motie]. Geraadpleegd van [https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6218215/1/23\\_\\_Motie\\_1\\_Vrouwelijke\\_statushouders](https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6218215/1/23__Motie_1_Vrouwelijke_statushouders)

## 11. BIJLAGEN

---

### 11.1 Transcripties interviews

#### 11.1.1 Respondent A

##### *Introductie*

I: ... Oké, zal ik dan beginnen met mijn vragen?

R: Ja.

I: Even kijken, mijn onderzoek gaat vooral over, uh, eigenlijk de Rotterdamse aanpak nog van 2016-2020, omdat...

R: Oké, ook de oude aanpak...?

I: Ja. En ik neem de nieuwe ook wel mee, maar meer, ik ga ook kijken naar het proces van leren binnen een bepaalde gemeente is dit is dus interessant voor mij, omdat dus, omdat er dus waarschijnlijk al geleerd is door de gemeente Rotterdam, omdat er dus een nieuwe aanpak is gekomen. Uh, maar de grote focus gaat vooral zijn om 2016-2020, omdat ik die het beste kan vergelijken, de periodes, en omdat daar al, uh, ook al evaluaties van bekend zijn.

R: Ja.

I: Uhm, dus mijn vraag is eigenlijk, hoe kwam de Rotterdamse aanpak statushouders tot stand?

R: De vorige...?

I: Ja.

R: Uhm, wat ik daarvan weet, want ik was daar zelf niet bij betrokken, maar er kwam natuurlijk zo'n grote toestroom van vluchtelingen...

I: Ja.

R: ... En toen was het vooral, de vorige aanpak die was ook vooral, uh, het accent lag op huisvesting en op de maatschappelijke begeleiding en uh, ja, bij de vorige aanpak lag dus wat meer het accent op het huisvesten, want ze moesten ineens zoveel mensen huisvesten.

I: Ja.

R: Dus daar heeft heel erg de nadruk op gelegen.

I: Ja precies. En is er bij de gemeente Rotterdam, uh, voor de aanpak ook gekeken naar de aanpak van andere gemeentes?

R: Ja, dat weet ik eerlijk gezegd niet, ik neem aan van wel, maar het was volgens mij ook op dat moment ook gewoon, iedereen moest op dat moment wel een beetje het wiel uitvinden

wat ik heb meegekregen, dus er zullen wel landelijk overleggen geweest zijn en gesprekken met andere gemeentes vermoed ik. Uhm, maar ook moet je daar wel je eigen draai aan geven, want overal was de huisvesting natuurlijk anders. Bij de ene gemeente ging dat wat gemakkelijker dan bij de ander, uhm, het lag er ook een beetje aan wat voor college had je...

I: Ja.

R: ... Dat telt ook altijd mee.

I: Precies, maar je weet niet of er echt specifiek naar andere gemeentes is gekeken voor de aanpak?

R: Dat lijkt mij wel.

I: Oké.

R: Maar ik kan je geen voorbeelden geven.

I: Nee, precies. En weet je of er in de oude aanpak specifiek werd ingezet op het begeleiden van statushouders naar werk?

R: Uh, ja, alleen in de nieuwe aanpak zeg maar, kreeg dat veel meer aandacht. In de vorige aanpak, uh, was het dus heel erg de huisvesting en de maatschappelijke begeleiding en in de vorige aanpak had Vluchtelingenwerk ook best een grote rol, uhm...

I: Hm-hm.

R: ... Ik weet niet of je dat hebt gelezen, je hebt Vluchtelingenwerk die doet al heel lang de praktische begeleiding, de maatschappelijke begeleiding die uitgevoerd wordt door vrijwilligers...

I: Ja.

R: Maar, we hebben toen ook een opdracht gegeven vanuit de gemeente om de professionele begeleiding te doen, daarmee bedoelen we de trajectbegeleiding en uhm, daarin hebben we, dat hebben we op een gegeven moment, hadden we zoiets, het is toch handiger als we dat als gemeente meer zelf gaan doen, die professionele begeleiding richting werk en opleiding door de consulenten.

I: Ja.

R: En we hebben daarom nu ook specialistische consulenten, die alleen maar met statushouders werken.

I: Oké.

R: En Vluchtelingenwerk die heeft nog steeds wel een belangrijke rol, maar echt puur de praktische begeleiding.

I: Oké, ja. En werd er binnen de oude aanpak al rekening gehouden met vrouwelijke statushouders?

R: Niet specifiek, daar hebben we nu in deze aanpak meer aandacht voor.

I: En was dat ook naar aanleiding van het onderzoek van het Kennisplatform of was er een andere aanleiding voor?

R: Uhm, nou we hebben ook een motie gehad binnen de Raad...

I: Ja.

R: ... Om daar meer, om te kijken hoe we dat doen en meer de aandacht voor te vragen...

I: Ja precies.

R: ... En uhm, ook, KIS kwam toen eigenlijk ook op ons pad, om te kijken hoe wij omgaan met die vrouwelijke statushouders, uh dus, eigenlijk een beetje door die motie en omdat we met die nieuwe aanpak bezig waren en KIS contact zocht, dus zo is dat eigenlijk gekomen.

I: En uh, weten jullie of alle vrouwelijke statushouders nu voor jullie in beeld zijn?

R: Met 100% duidelijkheid kan ik dat nooit zeggen, maar wat wij altijd doen is, eigenlijk moet je, maakt het niet zo zeer uit man of vrouw, maar in principe moet iedereen in beeld zijn...

I: Ja.

R: ... En, uh, dat zie je ook in de literatuur, van uh, tenminste dat heb ik toevallig van de week in het rapport gelezen dat uiteindelijk, vaak zie je dat trajecten vaak meer geschikt zijn voor mannen dan voor vrouwen...

I: Ja.

R: ... En daar proberen we wel meer naar te kijken van, wat kunnen we ook voor de vrouwen doen? Is het ook geschikt voor vrouwen? Zo proberen we er wat meer naar te kijken, maar in principe moet iedereen in beeld zijn. En het is nu ook zo dat de consulent, uh, zowel de man als de vrouw in begeleiding heeft...

I: Oké.

R: ... Uh, dus ja, daar wordt ook wel opgelet. Of als dat niet handig is, uh, dus daar wordt heel bewust gekeken van nou, moeten ze allebei bij dezelfde consulent? Of is het toch handiger om een aparte consulent? Ze worden wel allebei individueel gesproken.

I: Ja.

R: Want anders komt het, wat jij naar waarschijnlijkheid in de literatuur al wel hebt gehoord van die, ja uh, als ze in hun eigen land waar ze vandaan komen is het niet altijd gebruikelijk dat de vrouw gaat werken.

I: Nee precies.

R: En dat soort dingen spelen altijd wel een rol, die man-vrouw-verdeling.

I: Ja precies.

R: En ook, wat je ook terugleest uit de literatuur is dat vrouwen ook gewoon voor de kinderen er willen zijn.

I: Hm-hm.

R: Dus ik vind zelf altijd, vinden we de vrouw, vind ik het altijd nog wel extra moeilijk om die richting werk te krijgen dan voor mannen, want dan moeten we soms nog wel over een paar drempels heenstappen.

I: Ja precies, is ook een cultureel dingetje hè.

R: Ja, en dat vind ik belangrijk dat de consultants daar goed van de hoogte zijn en snappen hoe ze daar mee om moeten gaan.

I: Ja, dus die zijn daar ook specifiek voor opgeleid...?

R: Ja, nou, uh, een beetje en toevallig heb ik het daar met KIS over gehad, want ik zou graag willen dat de consultants daar nog wat meer in getraind worden, dus dat gaan we in het najaar wel doen.

I: Oké, ja, oké dat snap ik inderdaad.

R: Ja.

I: Uhm, welke instrumenten worden er gebruikt vanuit de Rotterdamse aanpak om statushouders toe te leiden naar werk?

R: Heb je het over de vorige aanpak, was dat minimaal specifieke trajecten zeg maar. Bij de nieuwe aanpak hebben we veel meer ruimte daarvoor, we hebben daar wat middelen voor beschikbaar gekregen vanuit het college en worden verschillende trajecten, uhm, ingekocht zeg maar.

I: Ja en die staan ook allemaal in de aanpak zelf volgens mij?

R: Er staan wel wat voorbeelden genoemd, ja.

I: Ja precies. Oké en die worden nu, want ik de vorige aanpak was het vooral dan zeg maar, dan kregen meer vrijwillige partijen, kregen dan meer subsidies toch?

R: Uhm, hoe bedoel je vrijwillige partijen?

I: Meer dat uh, er werden meer projecten opgezet vanuit de vorige aanpak en die kregen dan subsidie om dat uit te voeren vanuit de gemeente, dat was toch denk ik de hoofdzakelijke manier waarop mensen aan het werk gekregen werden.

R: Ik weet niet of je me goed begrijpt, maar in de vorige aanpak lag er een belangrijke taak bij Vluchtelingenwerk...

I: Ja.

R: ... En die had professionals zeg maar in dienst...

I: Oké.

R: ... En die hadden, die moesten er dan weer voor zorgen dat mensen zeg maar uh, in de vorige aanpak stond het doel dat mensen vier dagen, nee, ja vier dagen in de week actief zijn...

I: Ja precies.

R: ... En dat was natuurlijk ook, ja, dat kon vrijwilligerswerk zijn, een werkervaringsplek of werk...

I: Hm-hm.

R: En, uhm, nu, in deze aanpak werken we gewoon met, uhm, verschillende professionele organisaties, die, uhm, trajecten aanbieden. Soms specifiek, we hebben nu ook specifiek een traject voor vrouwen.

I: Oké.

R: En we zijn ook bezig met een soort GIT-traject voor vrouwen.

I: Oké, en is die naam ook bekend van dat traject?

R: Uhm, dat van de GIT is nog in ontwikkeling en uh, de andere die nu al loopt doet Call bewerkt (???), dat is een organisatie die dat doet.

I: Oké, dat is ook wel interessant om te weten misschien. Uhm, welke rol neemt de gemeente Rotterdam hierbij in? Meer een leidende rol of wordt vooral de samenwerking opgezocht vanuit andere partijen?

R: Wij hebben in principe de regierol.

I: Hm-hm.

R: De consultants die zien de statushouders en die kijken wat nodig is en, uh, andere organisaties die kunnen een subsidie of via een aanbesteding, uh, hun aanbod kenbaar maken en dan kijken wij of het past binnen de, naast de andere trajecten die we al hebben.

I: Oké en wordt er ook ingezet op het stimuleren van onderwijs of vooral...



R: Ja.

I: ... Of vooral het betaald werk?

R: Nee zeker. Nee, nee. We hebben zeg maar een afdeling tot 27 jaar en we hebben een afdeling vanaf 27 jaar. En als vrouwelijke statushouders onder de 27 zijn, dan gaan ze naar het Jongerenloket, zo heet dat en daar is de focus inderdaad, waar het kan, onderwijs en opleiding.

I: Ja. En ook misschien voor omscholing als ze al een diploma hebben in het land van herkomst?

R: Ja, ja.

I: Ja precies.

R: In principe is het wel altijd maatwerk, maar als ze nog wat jonger zijn kijk je toch wat is er mogelijk.

I: Ja, snap ik. Uhm, zijn er indicaties dat het vorige Rotterdamse beleid, dus de vorige Rotterdamse aanpak op het vlak van arbeidsparticipatie onder de statushouders effectief was?

R: Uhm, even wachten, je vraagt nu of de arbeidsparticipatie in de vorige aanpak of dat effectief was zeg maar?

I: Ja.

R: Uhm, nee haha. Want als je kijkt naar de monitor van 2016 een stukje en 2017, hebben we een monitor laten, uhm, uitgebracht. We hebben elk jaar een monitor. En dan zie je dat heel weinig mensen aan het werk zijn...

I: Ja.

R: ... En toen heeft de Raad ons ook wel gevraagd, nou er moet meer maatwerk, caseloads moeten naar beneden, heel veel strenge dingen hebben ze gevraagd aan ons, toen moesten we een nieuwe aanpak maken, uhm, wat ook meespeelt is dat mensen ook wel tijd nodig hebben om zeg maar hier te landen en uiteindelijk te kunnen werken, dat kost gewoon echt, echt ook wel een aantal jaren...

I: Ja precies.

R: ... Dus aan de ene kant heeft het beleid, of die vorige aanpak, die was gewoon nog niet helemaal optimaal, dus daar moesten wat verbeteringen in komen en twee, hebben we ook gewoon, moeten de mensen ook gewoon, ja, even tijd gunnen om uiteindelijk richting werk of opleiding te kunnen.

I: Ja precies. Waren er ook nog andere aanleidingen waarom er uiteindelijk is overgegaan op een nieuwe Rotterdamse aanpak?

R: Ja, vanwege de veranderingen vanuit het ministerie van SZW, dat de inburgering, uh, naar de gemeente toe komt...

I: Ja.

R: ... Speelt ook mee en ook qua landelijke financiering veranderde er ook wel wat, we kregen wat minder geld, dus dat heeft ook wel, uh, ja dat heeft ook bijgedragen en we kregen ook een nieuw college...

I: Ja.

R: ... Die wilde ook gewoon wat meer, uh, hoe zeg je dat, wat meer investeren hierin.

I: En waren er ook nog andere vlakken waarop het oude beleid niet effectief was?

R: Op andere plekken? Op andere gemeenten bedoel je?

I: Nee, op andere vlakken, behalve alleen arbeidsparticipatie?

R: Nee, eigenlijk, huisvesting is gewoon goed verlopen en de maatschappelijke begeleiding daar kon wel iets in verbeterd worden, maar dat ging op zich ook redelijk, maar het vooral die toeleiding naar werk en onderwijs, dat was het, uh, dat had gewoon minder aandacht in de vorige aanpak en dat heeft nu veel meer aandacht.

I: Ja, precies. En dus ook voor de vrouwelijke statushouders?

R: Ja, precies.

I: Ja. Oké, uhm, is er bij de totstandkoming van de nieuwe aanpak, uh, gekeken naar het beleid van andere gemeentes?

R: Ja, ja, we zijn ook een keer bij Amsterdam geweest.

I: Oké.

R: Ja, haha.

I: Oké. En, uhm, ziet de gemeente Rotterdam al effecten van dit nieuwe ingevoerde beleid?

R: Uh, wat je ziet is, uhm, qua cijfers, even kijken hoor, in Maart is er weer, ik weet niet of je die hebt gelezen hoor, weer een monitor naar buiten gebracht...

I: Ja.

R: ... Daar zie je wel dat de cijfers wel wat beter worden, maar dat ging eigenlijk nog wel over de vorige aanpak, omdat de nieuwe aanpak officieel pas in Januari van start is gegaan...

I: Ja, precies.

R: ... En wat ik wel zie is gewoon doordat we meer maatwerk leveren en een intensievere aanpak hebben, uh, hebben we de statushouders wel veel meer, uhm, in beeld en hebben we veel meer contact met hen, uhm, dus dat contact is gewoon intensiever en dat we ook wel beter kunnen zien welke trajecten we moeten inkopen. Dus ik hoop uiteindelijk dat we, dat we meer mensen richting werk en opleiding kunnen, kunnen krijgen en dat zie je op zich wel langzaam de goede kant op gaan. Nu is er wel het een en ander nodig, maar volgend jaar moeten we, komt de nieuwe monitor naar buiten van dit jaar...

I: Ja...

R: ... Dus dat is nog even spannend...

I: Ja tuurlijk.

R: ... Maar ik heb wel het idee dat we nu, ook omdat de consulent, dat die zeg maar een beetje de regisseur is, die moet alles in beeld hebben van de statushouder, dat gaat wel, dat werkt wel beter.

I: Ja, snap ik.

R: En dat er ook specialistisch zijn in het werken met statushouders, werkt ook beter, dus ze snappen wel beter de doelgroep.

I: Maar die komt volgend jaar pas uit, dus dan weten jullie pas echt hoe en wat?

R: Ja, die komt volgend jaar pas uit, precies ja.

I: En dan mijn bijna laatste vraag, uh, denkt u dat de gemeente Rotterdam een effectief beleid heeft ontwikkeld met de nieuwe aanpak of denkt u dat het nog beter kan?

R: Het kan altijd beter denk ik, maar, uhm, dat hangt een beetje af van wat ik net vertelde, ook van de cijfers, uiteindelijk zijn de cijfers natuurlijk, ja, dat zijn harde resultaten zeg maar...

I: Ja precies.

R: ... En, uh, we zijn natuurlijk bezig met de nieuwe aanpak en een aantal dingen, dat loopt wel goed en een aantal dingen kunnen nog wel wat beter. We zijn bijvoorbeeld ook bezig nog met een assessment te ontwikkelen...

I: Ja.

R: ... Uhm, dus ja, we zijn wel constant nog in ontwikkeling en we moeten ons ondertussen ook nog voorbereiden op de wet, de nieuwe inburgeringswet die er vanaf 2020, dat vraagt dan ook gewoon wat aanpassingen binnen de aanpak.

I: Dus misschien komt er dan wel weer een nieuwe aanpak?

R: Hmm, nou ik verwacht niet helemaal, maar binnen de aanpak kun je wel weer wat veranderingen aanbrengen. Dan hoeft niet gelijk een hele nieuwe aanpak te zijn.

I: Ja, precies. Oké. Uhm, en dan mijn laatste vraag of u misschien nog wat meer contactpersonen kent die ik zou kunnen spreken over de Rotterdamse aanpak?

R: Dat ligt er een beetje aan wat je graag zou willen weten.

I: Ja, over die oude aanpak is nog wel interessant voor mij om daar wat meer over te weten.

R: Over die...? Wat zei je?

I: Over die vorige aanpak, die van 2016-2020. Iemand die daarbij betrokken is geweest...?

R: Uhm, ja, even denken hoor, een aantal zijn er nog wel een beetje mee bezig, maar het is echt wel de vraag wat je daar nog over zou willen weten. Het is ook, we krijgen best wel veel verzoeken van studenten, dus ik moet mijn collega's ook een beetje in bescherming nemen en ik ben zelf als projectleider erbij betrokken geweest vanaf 2017 volgens mij, vanaf Februari, dus ik weet er zelf wel veel van. Maar de totstandkoming, daar ben ik niet bij betrokken geweest, maar als je zegt ik heb daar nog een paar vragen over dan is het denk ik handig om die vragen nog even op de mail te zetten dan kan ik die nog wel doorsturen naar een collega.

I: Oké, ja dat is prima. Dan doe ik dat.

R: Ik denk zelf, omdat je ook gericht bent op de vrouwelijke statushouder, is het voor jou ook nog leuk om met KIS nog contact op te nemen...

I: Ja, dat ga ik sowieso doen, dat is sowieso interessant.

R: ... En te vragen wanneer de, je kunt even sowieso op hun website kijken, wat er als laatste staat over vrouwelijke statushouders en je kunt [naam] of [naam] vragen wanneer de nieuwe publicatie komt.

I: Ja, precies, dat ga ik dan wel doen en als ik dan nog vragen heb over het begin van de Rotterdamse aanpak, dan zal ik die dan wel op de mail zetten.

R: Ja en misschien kan ik ze dan wel beantwoorden en anders kan ik ze nog wel even aan een collega doorzetten.

I: Ja, precies. Oké, dan wil ik u heel erg bedanken voor uw tijd, heel fijn.

R: Ja, succes.

I: Ja, dankjewel, zal wel goedkomen.

*Afsluiting gesprek*

11.1.2 Respondent B

*Introductie*

I: ... Nu was ik al heel erg, uh, bekend met het beleid in Rotterdam, omdat ik daar zelf aan de evaluatie mee heb geholpen...

R: Hm-hm.

I: ... Maar die, die noemen het ook de Rotterdamse aanpak voor statushouders, nu is er niet per se de Amsterdamse aanpak voor statushouders...

R: Zij hebben hun naam aan de onze ontleend...

I: Ja, wel? Maar er is niet echt een document die zo heet dan...

R: Ja, wij heten eigenlijk de Amsterdamse aanpak statushouders...

I: Ja...

R: ... We zijn daar in 2016 mee begonnen en toen is Rotterdam, vorig jaar hebben ze de Rotterdamse aanpak statushouders genoemd...

I: Ja.

R: ... Dus dat is duidelijk bij ons afgekeken, ook geïnspireerd door ons...

I: Oké.

R: ... Zeker wat betreft *dedicated* klantmanagement gebruiken...

I: Ja.

R: ... We zijn er met een veel kleinere *caseload*, alleen door klantmanagers die, uh, de tijd hebben voor vluchtelingen, dus er zit ook verder niemand anders in die *caseloads* en een *caseload* die veel kleiner is en volgens mij zetten zij nog niet in op vijftig, maar dat hebben wij wel en dat levert inmiddels, ja, vinden wij, goede resultaten op.

I: Ja.

R: Ja.

I: Ja, want uh, wat ik vooral kon vinden is het beleidskader Vluchtelingen dan.

R: Ja, dat is net nieuw.

I: Oké, die vanaf tweeduizend...

R: 2015 was dat.

I: Ja precies.

R: We hebben net een nieuwe in de Raad gehad, die zal ik je toesturen...

I: Oké.

R: ... Net voor de zomervakantie in de Raad aangenomen, uhm, en ik zal kijken welke cijfers ik je mag sturen, want inmiddels zijn we met onze aanpak, hebben we meer dan vijftig procent, raakt uit de uitkering binnen de drie jaar dat wij ze begeleiden en daar hebben we mooie cijfers van, maar sommige zijn nog niet langs het bestuur geweest en dan kan ik ze nog niet delen...

I: Ja precies.

R: ... Dus ik stuur jou het nieuwe beleidskader, aanpak statushouders, ik zal je het regioplan onderzoek sturen...

I: Ja, die heb ik volgens mij...

R: Of die heb je al gevonden?

I: Ja, die heb ik volgens mij al gevonden, een heel groot document met...

R: Ja, ja.

I: Oké, die heb ik gevonden, daar stond inderdaad heel veel interessants in...

R: Ja.

I: ... Uhm, maar buiten dat beleidskader Vluchtelingen, zijn er daar nog aanvullende, andere documenten, die zeg maar bij de aanpak horen?

R: We hebben nog een MKBA...

I: Ja, die heb ik ook gevonden.

R: Die heb je gevonden?

I: Ja.

R: Goed zo, maar die is uit 2017 en de nieuwe is nog niet publiek, omdat die nog niet langs het bestuur is geweest...

I: Oké, ja, ja precies.

R: ... Die hebben we in de voorbereiding, die is eind vorig jaar, begin dit jaar gemaakt.

I: Oké.

R: Maar die kan ik nog niet met je delen.

I: Nee, dat is prima. Uhm, hoe kwam dat beleidskader tot stand, of de aanpak, uh, voor statushouders?

R: Ja, het beleidskader gaat over de hele populatie statushouders, op alle domeinen, in Amsterdam en onze aanpak statushouders kwam eigenlijk via twee invalshoeken tot stand,

enerzijds hadden wij en hebben wij, moet ik zeggen, succesvolle jongeren, jeugdwerkloosheid aanpak...

I: Uhu.

R: ... En die werkt eigenlijk op dezelfde manier met *dedicated* consulenten, jongerenconsulenten, een op vijftig voor jongeren en daar zagen we al wel snel een goede uitstroom ontstaan en toen is bedacht, als we dat nou ook van toepassing laten zijn op vluchtelingen, zou dat misschien hetzelfde effect kunnen hebben en dat is inderdaad zo.

I: Oké.

R: Het tweede was dat we eigenlijk in 2015 een grote stroom mensen kwam en toen de WRR dat rapport schreef, dat zul je ongetwijfeld ook gelezen hebben, geen tijd verliezen...

I: Ja.

R: ... Werd hier ook bedacht, heel veel mensen die nu in de noodopvang zitten, daar moeten we wat mee...

I: Hm-hm.

R: ... En dat kunnen we niet op de gewone manier doen en die gewone manier is soms dat mensen in een *caseload* zitten van een klantmanager met driehonderd andere klanten, dat schiet niet op, dus toen is bedacht we moeten veel, ja, geconcentreerder gaan werken, dus die twee dingen bij elkaar zorgen dat onze directie en vervolgens ook ons bestuur zeiden van dit gaan we met *dedicated* klantmanagers doen en dan ook zorgen dat dat gefinancierd wordt, dus eigenlijk wat de randvoorwaarden waren om dat te bekostigen en afgelopen jaren is dat een budget geweest van tien miljoen per jaar...

I: Hm-hm.

R: ... En dat had Rotterdam niet, is dat dat geld door het bestuur vrijgemaakt werd om klantmanagers in te huren. In eerste instantie inhuren en een grote groep, zestig, hebben nu per 1 april een vaste aanstelling gekregen...

I: Oké.

R: ... En daarbinnen zit weer twintig procent zijn ook vluchtelingen of mensen, tweede generatie vluchtelingen die ook iets voor vluchtelingen wilden gaan doen.

I: Oh, dat is leuk.

R: Ja, behalve dat het leuk is, is het ook handig...

I: Ja.

R: ... Want mensen kennen de gewoonten, kunnen de taal, in belangrijke mate, vooral in het begin is het dan wel handig als je dat kunt en dat je een beetje snapt hoe Eritreeërs denken en voelen om het zo maar te zeggen, het cultuur sensitieve dat is wel heel interessant...

I: Hm-hm.

R: ... Dus die dingen bij elkaar hebben we tot een aanpak gebombardeerd...

I: Ja.

R: ... En uiteindelijk, toen was nog steeds dat beleidsplan fingerend, zoals jij dat net, of gezien hebt. Dus in het nieuwe beleidsplan moest dat allemaal gaan bevatten, maar ook alles wat met sport en onderwijs en andere zaken te maken heeft en dat staat in het nieuwe beleidsplan.

I: Ja, ja precies. En op welke manier wordt er door de gemeente Amsterdam ingezet op het begeleiden van statushouders naar daadwerkelijk werk?

R: Ja, nou ja, dat is dus dit, de combinatie klantmanager, *dedicated*, vanuit, nu gaan we, zijn we eigenlijk ook begin dit jaar gaan doen met die nieuwe aangestelde mensen vanuit de stadsdelen. We doen dat met *dedicated jobhunters*, dat had ik nog niet verteld, we hebben denk ik iets van zeventig klantmanagers, maar daarnaast dertig *jobhunters* die banen werven...

I: Hm-hm.

R: ... En klanten voorbereiden op gesprekken met de werkgever en we hebben ook gezorgd dat Vluchtelingenwerk op de werkvloer bij de klantmanager zit, dus dat het niet ellelang heen en weer gebeld wordt over klanten, maar dat mensen snel met elkaar contact hebben en dat allemaal bij elkaar hebben we steevast bij het bestuur laten horen, maar ook overal waar iets met vluchtelingen was, komen wij met onze kraam, of komen wij met onze praatjes langs om dat goed te laten landen, nou dat is een beetje het verhaal. Aan de andere kant is het ook zo en dat lees je ook in het Regioplanrapport, Amsterdam is natuurlijk op dit moment, zijn er best veel banen, *booming* is misschien een te groot woord, maar de economie, anders dan in sommige andere stukjes van Nederland, draait best goed, volgens mij ook in Rotterdam, maar dat bij elkaar, dus dat de economie er is, dat er veel werkgelegenheid is en die inzet, maakt dat we succesvol zijn.

I: Ja, en, uhm, even kijken, neemt de gemeente Amsterdam hiermee meer een echt een leidende rol in of wordt vooral de samenwerking opgezocht, ook met andere partijen?

R: We hebben echt een leidende rol, de klantmanager is de regisseur van de klant, dus die is de spin in het web naar werk met een *jobhunter*, maar ook naar zorg samen met de mensen van, die zitten toevallig hier, van zorg of als mensen nog taalondersteuning nodig hebben via de activiteiten die er in de stadsdelen zijn en we proberen in hoge mate ook vinger te krijgen achter de inburgeringstrajecten hoe die lopen, we weten dat we daar niet over gaan, maar we hebben een team in de stad die kijkt wat er gebeurt er nou in de klassen en hoe kunnen we nou veel meer met de taalaanbieder, hoewel dat commerciële partijen zijn, samenwerken dat klanten goed begeleid worden, we hebben ook een convenant met de taalaanbieders gesloten en nou ja, dat zegt al, we proberen op allerlei manieren onze invloed te doen gelden en het niet aan de klant over te laten. Niet omdat we hun niet vertrouwen, maar omdat we weten dat ze het gewoon te moeilijk vinden en zoeken is.

I: Ja.



R: We hebben op dit moment in Amsterdam denk ik 35 of 36 taalaanbieders inburgering en dat is voor de gemiddelde vluchteling lastig om te vinden, wat is een goede partij en hoe kan ik het beste leren en wat we steeds meer proberen te doen en dat zal met de nieuwe wet Inburgering makkelijker worden, want dan krijgen wij de regie terug als gemeente...

I: Ja.

R: ... Is dat we taal weer verknopen aan werk en opleiding waar iemand toch mee aan de slag gaat...

I: Ja.

R: ... Dus dat je niet zomaar wat leert, maar dat het van toepassing wordt in je werk of in je opleiding, dus op allerlei manieren proberen wij te sturen.

I: Ja en dan moet je denk ik al wel, want het is natuurlijk niet zoals je normaal een baan krijgt, dat dat meteen verworven is, dus dan moeten er ook al wel afspraken of iets gemaakt zijn of niet, met de werkgever, dat die dan de taal kunnen leren daar of...?

R: Dat is wat we doen, proberen met, Albert Heijn zit toevallig hieronder...

I: Ja.

R: ... Daar hebben we een afspraak mee of met, uh, met Kruidvat, met Etos en zo zijn er een aantal partijen waarbij we kijken hoe zit jullie inwerkplan in elkaar, kunnen wij daar iets aan bieden en Amsterdam heeft naast inburgering ook een Taalboost in de aanbidding, dus taal is op de werkvloer, dus dan komen er docenten die wij inhuren, die komen dan lesgeven in het klasje van de Albert Heijn...

I: Hm-hm.

R: ... En dan verknopen ze dan taal op de werkvloer zal ik maar zeggen, wat moet je leren om vakken te vullen of cassière of zelfs *teammanager* te worden, wat heb je nodig en hoe kunnen we dat dan zo buigen dat extra taal die je krijgt daar ook inpast, dus zo proberen wij, ja, pakketjes te maken die, uh, die goed werken.

I: Oké, ja. Uhm, heeft de gemeente Amsterdam bij de totstandkoming van hun eigen aanpak, ook gekeken naar de aanpakken van andere gemeenten?

R: Uh, dat hebben we wel gedaan, maar het laten, maar vooral het doen sturen via de klantmanager en die daarvoor vrijmaken, daar waren wij, toen we daar mee begonnen, de eerste en ook de enige in en heeft voor een deel ook alles te maken met het bestuur die daar erg enthousiast over was...

I: Hm-hm.

R: ... Vorig bestuur ook en die hebben besloten om daar vijf miljoen in eerste instantie en vervolgens tien miljoen per jaar voor vrij te maken en dat heeft Rotterdam nu een beetje, maar de andere gemeenten hebben die stap niet gezet...

I: Ja.

R: ... Het is ook een politieke stap.

I: Ja precies, ja.

R: Ja, ja.

I: Want er moet dus ook wel extra geld voor vrijgemaakt worden om...?

R: Nou je kunt je voorstellen dat je *caseload*, want die hebben wij ook bij de andere groepen, als je een *caseload* hebt van driehonderd, dan heb je niet één klantmanager nodig in ons geval, maar zes.

I: Ja.

R: Dus een klantmanager kost zestig-zeventig duizend euro per jaar, dus reken maar uit wat dat kost als je zeventig klantmanagers hebt en dertig *jobhunters*, dat is honderd man.

I: Ja precies, ja. Uhm, wordt er door de gemeente Rotterdam rekening gehouden met de vrouwelijke statushouders? Uhm, Amsterdam, sorry. Sorry, als je al die steden zo vaak door elkaar gebruikt haha.

R: Nee, maakt niet uit. Uh, wel, maar we gaan daar nog meer voor doen. We hebben inderdaad ook in de klankbordgroep van dat KIS rapport gezeten en we merken, dat merken de anderen ook, het was logisch om met de man te beginnen, want, met name de Syriërs en de Eritreeërs kwamen de mannelijke vluchtelingen, bij Eritreeërs kwamen er ook wel vrouwen mee...

I: Hm-hm.

R: ... En nu de nareizigers goed op gang komen, zijn toch vaak vrouwen, merken we dat we daar extra aandacht aan moeten besteden en dat heeft ook weer twee dimensies in Amsterdam, doordat wij redelijk succesvol zijn om die mannen te bemiddelen binnen een of twee jaar, ja, vervalt eigenlijk de grondslag om dat via de Participatiewet te doen en dan komt die vrouw nareizen en de man is ondertussen uit de bijstand...

I: Ja...

R: ... En dan hebben wij geen haken meer, dus daarvoor hebben wij een programma, dat heet *Next Step* ontwikkeld, om zowel de man nog te blijven begeleiden als ze dat willen, maar ook de vrouw om te kijken of die naar werk kunnen, dus de mensen hebben geen uitkering meer, maar we zien dat meer als niet-uitkeringsgerechtigden en daar hebben we een benadering voor. We hebben nu 240 mensen aangeschreven en 100 hebben er inmiddels gezegd: we willen graag van jullie aanbod gebruik maken.

I: Oké.

R: Dus we hebben een soort *service-setting* voor mensen die al uit de uitkering zijn. Tweede is wat we nu aan het doen zijn, we hebben een bepaalde subsidieregeling, die is net

aanbested, willen we toch nog voor een grotere groep vrouwen extra aandacht en we merken, of laat ik het zo zeggen, in het beginnen dachten we, nou, we hebben vrij veel middelbaar opgeleide Syrische mannen, dus dan zullen de vrouwen ook wel navenant zijn, maar we merken daar ook, dat veel vrouwen toch wel veel minder opleiding hebben gehad dan de mannen en daar willen we nu eigenlijk extra aandacht aan gaan geven, deels door klantmanagement, maar deels ook door projectmatige activiteiten om die vrouw te kunnen begeleiden, maar ook de randvoorwaarden te creëren en daar komt toch weer die klassieke kinderopvang om de hoek kijken, want als er kinderen zijn, toch een deel van de mannen denkt dan, ik ben op zoek naar werk en taal en inburgering, dus mijn vrouw, een beetje flauw gezegd, moet voor de kinderen zorgen...

I: Hm-hm.

R: ... Niet dat iedereen dat wil, maar dan zeggen we, laten we dan kijken wat kinderopvang voor jullie kan doen voor jullie als gezin...

I: Ja.

R: ... Dan kan de vrouw ook tijd aan haar inburgering besteden, maar misschien wil ze ook wel werken en dat soort emancipatie discussies lopen inmiddels al en daar zijn we mee bezig.

I: Ja en uhm, wordt er dan vooral ingezet op betaald werk of ook op vrijwilligerswerk?

R: Combinatie, ja, vrijwilligerswerk, deels betaald werk, parttime werk en betaald werk, alle varianten zijn ons dierbaar, waar kan in combinatie met inburgering en het liefst nog ook met werk of eerst een opleiding en dan pas naar werk...

I: Ja.

R: ... We gaan ook dit jaar en komende jaren ook erg, veel meer nog inzetten op, ja, dat heet dan duurzaam werk. Duurzaam kan vaak dan via een U-bocht, eerst vakkenvullen vinden wij namelijk ook werk, als je daarnaast tijd hebt om je opleiding of je inburgering af te maken, kun je door dus weer alles mee te nemen en de kunst wordt komende periode, als mensen dan inburgering hebben gedaan, dat de werkgever waar ze dan gaan zitten, dat die dan ook door kan. Vakkenvullen is mooi wat ik al zei, maar als iemand dan door kan binnen Albert Heijn, op een andere functie is dat nog veel mooier...

I: Ja, precies.

R: ... Dus zo proberen we, ja, treintjes van trajecten te maken.

I: Ja en er wordt dus ook ingezet op onderwijs?

R: Ja, ja. Samen met UAF, dat zul je ook gelezen hebben, proberen we mensen met MBO, HBO en Wetenschappelijk Onderwijs zoveel mogelijk te stimuleren dat, dat te doen. Ook hier weer, het moet passend zijn bij wat iemand wil en kan.

I: Hm-hm.

R: En ook overal is maatwerk, maar als een veertigjarige Syriër zegt ik wil nu toch per se jurist worden...

I: Hm-hm.

R: ... Maar die zou dan heel zijn juridische opleiding in Nederland, want hij heeft dan Arabisch recht of Syrisch recht gedaan, geen Nederlands recht, dan wordt het heel ingewikkeld, dus die doen we dan vaak niet, maar dan gaan we kijken, wat kunnen we dan toch met jouw kennis binnen juridisch gebied iets gaan doen, wordt je misschien niet advocaat, maar iets anders...

I: Ja.

R: ... En dat, dat probeer je dan samen met de klant te ontwikkelen, van wat is mogelijk.

I: Ja en zijn alle vrouwelijke statushouders bij jullie in beeld?

R: Dat kan beter. Door nareis en omdat mensen altijd in een AZC zitten, zijn ze soms al eerder in Amsterdam dan dat wij weten...

I: Hm-hm.

R: ... Dat proberen we eigenlijk wel beter, ja, in beeld te krijgen en voor de personen, de vrouwen die eigenlijk een man hebben die uit de uitkering is, gaat dat niet een, twee, drie, automatisch, dus dan moet je echt, of via Vluchtelingenwerk of via de man zelf, je aanbod doen.

I: Ja precies.

R: Ja.

I: Uhm, heel even kijken, uhm, zijn er indicaties dat het Amsterdamse beleid op het vlak van arbeidsparticipatie onder, zeg maar gewoon alle statushouders, effectief was? Of is, nog steeds?

R: Ja, wij denken van wel. Wij hebben onszelf het doel gesteld om, wat ik al zei, binnen drie jaar, eigenlijk hebben we de inburgeringsperiode als termijn genomen, dat mensen dus die in 2016 gestart zijn, 1 juli 2016 zijn we begonnen, dat op 1 juli 2019 vijftig procent daarvan, uh, uit de uitkering is...

I: Ja.

R: ... Of naar werk, of naar opleiding, opleiding vinden wij ook uit de uitkering, want dan krijgen mensen studiefinanciering...

I: Ja.

R: ... En dat nogmaals, dat ligt nu klaar voor het bestuur, die cijfers kan ik je nog niet laten zien, maar het ziet ernaar uit dat dat lukt, dus de mensen die op 1 juli in begeleiding zijn genomen, dat van die hele populatie, al vanaf 1 juli dit jaar, meer dan de helft uit de uitkering

is en ik hoop dat we dat komende maanden, die cijfers ook kunnen publiceren, dus die zou ik je dan ook nog kunnen laten sturen.

I: Ja precies. En voor de vrouwelijke statushouders is daar al iets van een beeld van hoe de arbeidsparticipatie daar is?

R: Nou, de nareizigers, ik weet niet hoe het in Rotterdam is, maar bij ons kwam die eigenlijk pas in 2018 goed op gang. Eigenlijk vorig jaar en er zijn al een aantal vrouwen begeleid en ook al een aantal uit de uitkering, maar ook daar geldt voor, want wij kijken niet per se naar vrouwen, moet ook vijftig procent uit de uitkering zijn, maar die zijn later Amsterdam binnengekomen, dus als je, ja, wat moet ik zeggen, een hek gaat zetten om de groep die op 1 juli 2018 binnenkwam, daar zal nog niet vijftig procent van uit de uitkering zijn.

I: Nee, precies, uhm, bent u van mening dat de gemeente Amsterdam voldoende doet om de vrouwelijke statushouders te laten participeren via arbeid?

R: Ik vind, nee, ik heb toevallig net, wat ik zei, een aanbesteding gehad, daar gaan we nu ook werk van maken, wij vinden dat wij daar iets meer op kunnen doen, omdat, ja waar mannen al gewerkt hebben of een opleiding hebben, is bij een deel van de vrouwen dat niet zo...

I: Hm-hm.

R: ... En een deel, ook bij de jongere vrouwen, die hebben wel op een opleiding gezeten, maar zeker in Syrië, deels, mensen zijn weggebombardeerd, et cetera, hebben in kampen gezeten, of opleidingen zijn niet afgemaakt of vrouwen zijn niet begonnen op het niveau waarop ze het konden...

I: Hm-hm.

R: ... En ja, dat, daar lopen we nu tegenaan, klinkt wat zwaar, maar daar willen we nu extra aandacht aan geven en daarom hebben we gezegd met een subsidieregeling gaan we met een aantal organisaties kijken, kunnen we daar extra aandacht aan besteden, dus dat is eigenlijk nog een soort achterstand in de opleiding oplossen, voor zover je daar als gemeente zicht op hebt...

I: Ja precies.

R: ... Maar ook kijken welke kennis en kunde hebben vrouwen, misschien hebben ze bepaalde *skills* die gebruikt kunnen worden met een passende opleiding om daar wat mee te doen...

I: Ja.

R: ... En dat gaan we de komende periode nog veel meer starten.

I: Ja precies en uh, er is nu dus een nieuw beleid ontwikkeld zei je toch? En is dat zeg maar gedaan met de informatie die jullie nu hebben over...?

R: Ja eigenlijk proberen we, en niet alleen een reëel plan, maar hebben we elke week krijgen we de cijfers, dus het management ziet hoe de uitstroom gaat en hoe de begeleiding gaat, per maand maken we een rapportage die we met de directie bespreken en alles waar dingen, waar

we van vinden hé dat loopt anders of wat gebeurt daar, daar duiken we in en proberen we, proberen we bij te stellen, dus als we, nou ja, ik zei al dingen tegenkomen waarvan we zeggen hé bij die werkgever of die branch is nu vraag, gaan we snel schakelen om daar iets te regelen. Vanochtend kwam een collega nog met Capgemini, een project ICT'ers zijn we een tijd geleden gestart, en dan kun je zeggen bij dat ICT-verhaal is het toch bekend dat daar altijd mensen komen, maar nu gaan ook ICT-bedrijven of, zal ik maar zeggen, veel meer tijd en energie steken om het laaghangend fruit wat al weg is, nu te kijken van welk fruit hangt er nog meer in de boom en hoe kunnen we daar iets aan doen...

I: Ja.

R: ... Voor de zomer zijn we met Braspenning, dat is een Amsterdamse scheepsbouwer die onderhoud doet, gaan kijken, ja, jullie zullen ongetwijfeld geen scheepsbouwers in jullie bestand hebben, maar welke mensen willen in de metaal of in het spuiten of willen technische, leren een technisch beroep te ontwikkelen en daar zijn we met veertien mensen gestart en twaalf daarvan hebben nu een aanstelling bij dat bedrijf...

I: Oh ja.

R: ... Sommigen van hen hadden nog nooit nagedacht over schepen spuiten of schoonmaken en die vinden het nu een fantastische kans, dus die hebben een vaste aanstelling gekregen bij Braspenning, dus je probeert ook gelegenhedencombinaties te maken en kijkt wat er mogelijk is.

I: Dus eigenlijk wordt er door de gemeente Amsterdam op wekelijkse basis, uh, geëvalueerd over het eigen beleid?

R: Ja, ja, dat zijn dus de cijfers, hoe staan we ervoor en daar trekken we onze conclusies uit...

I: Ja.

R: ... En, uh, we hebben elke week, ik hoor dan bij het beleidsteam, collega's van, uh, van de planmanagers en de vertegenwoordiger van de *jobhunters*, de teammanager, die zit ook in dat teamoverleg, dus die kan ons vanochtend over het Capgemini, praat die ons bij en dat is, jij vroeg in het begin wat doe jullie anders? Wat wij ook anders doen is namelijk, beleid zit gewoon op de werkvloer georganiseerd, dus we hebben nauw contact met de uitvoeringsmensen om te horen, waar lopen jullie tegenaan? Zodat je gelijk ook makkelijker kan schakelen, we zitten bij elkaar bij één afdelingetje, dat is anders dan bij Rotterdam, bij Rotterdam zit volgens mij beleid bij de beleidsafdeling en Werk & Inkomen is een andere afdeling en wij zitten bij elkaar georganiseerd samen onderdeel van dezelfde dienst, horende bij dezelfde wethouder en at maakt schakelen wat makkelijker.

I: Ja, uh, even kijken, ik denk dat ik al, eigenlijk wel mijn vragen beantwoord heb zo, ja, veel is al wel beantwoord al in het verhaal zelf.

R: Nou, ik stuur jou die dingen nog toe en wat mij betreft als je nog wat aanvullende dingen wil weten en als ik die cijfers eerder krijg, uh, dan stuur ik je die nog even.

I: Ja, dat is fijn inderdaad. Zou het misschien ook een mogelijkheid zijn dat ik misschien met zo'n klantmanager kan spreken, want dat is misschien nog wel interessant, want die staan

natuurlijk helemaal er bovenop, dus dat is misschien nog wel interessant voor mijn verhaal om daar nog een kleine extra dimensie aan te kunnen brengen.

R: Ja, dan zal ik even kijken met mijn collega die veel met klantmanagers gewerkt heeft...

I: Ja, precies, dat ik dan...

R: ... Bij (naam), die had ik eigenlijk al hierbij willen hebben, ja, ga ik...

I: Ja, dan heb ik net weer een andere invalshoek, dat maakt het dan wel weer interessant.

R: Ja, (naam) zit inmiddels in het beleidsteam, maar die heeft altijd bij het klantmanagementteam gezeten en die kent alle varianten en die kent ook dat speciale *Next Step* programma, daarvan is zij de coördinator van, dus dan kan ze daar ook wat over vertellen.

I: Oh ja, dat is interessant voor mijn...

R: Zit jij in Amsterdam of niet?

I: Nee, ik, uhm, studeer, dit is mijn studie voor in Rotterdam, maar ik studeer ook in Den Haag, maar ik woon in Tilburg, dus dat is weer, daar heb ik ooit mijn bachelor gedaan en daar blijven hangen, maar ik heb gewoon een OV, dus ik kan overal naartoe reizen, voor mij maakt het allemaal niks uit waar ik naartoe moet ofzo, ben gewoon lekker mijn scriptie thuis aan het schrijven, dus kan overal naartoe.

### *Afsluiting*

#### 11.1.3 Respondent C

### *Introductie*

I: Wat houdt je werk precies in als *Jobhunter*?

R: Als *Jobhunter*, wat we doen is, we werken heel erg vanuit de kandidaat, de klant, de stathouder. Ik zeg wel gewoon klant, omdat wij dat, wij gebruiken die term eigenlijk...

I: Ja dat is prima.

R: ... Dus wij werken echt vanuit de klant en we kijken, wat is iemands achtergrond, uh, werkervaring, uh, onderwijs, en ook beeld bij wat voor werk ze zouden willen doen hier in Nederland, in Amsterdam...

I: Ja.

R: ... Dus daar gaan we echt vanuit, van iemands kracht en achtergrond en dan gaan we zelf op zoek, uh, dus we gaan zelf bellen met, uh, nou ja, werkgevers waar je dan ook maar aan denkt of er zijn ook vacatures die we hebben uitstaan binnen het team. Dus eigenlijk is dat zo in de loop van tijd, sinds dat iemand ermee is begonnen, ontstaan, omdat je komt ergens binnen met een klant en dat bevalt de werkgever goed en dan vraagt die daarna nog iemand...

I: Ja.

R: ... Dus dan mag je doorwerven zeg maar, dus op een gegeven moment ben je ook aan het zoeken voor werkgevers, maar de nadruk moet wel liggen op het werken vanuit de kandidaten die we hebben of de klanten die we hebben.

I: Heb je ook weleens dat een werkgever liever niet meewerkt met statushouders?

R: Uhm, nou in Amsterdam denk ik dat, het is best wel makkelijk merk ik om binnen te komen bij werkgevers, ze staan er best wel voor open, maar waar misschien toch lastig blijft is omdat het werken met statushouders is toch vaak echt wel een investering, ook vanuit de werkgever qua tijd en training en, uh ja, om toch te zorgen dat het toch een duurzame plaatsing wordt...

I: Ja.

R: ... Dat het daar misschien wat meer op misloopt.

I: Ja precies.

R: Of dat het daar, bijvoorbeeld, ik kan wel een voorbeeld noemen... Deze resultaten ga je daar een scriptie van schrijven of wordt het ook een artikel of waar komt jouw, waar komt jouw data terecht? Want als ik wat vertel over [werkgever], kan dat dan tussen ons blijven?

I: Ja, ik kan het gewoon helemaal anoniem maken, ik mag sowieso geen namen noemen, nee.

R: Ah, ook niet van bedrijven...?

I: Nee, ik denk niet dat dat de bedoeling is, nee.

R: Nee, dan kan ik het wel, als je dat dan zou willen doen, want ik wil hun ook niet voor het hoofd stoten. Maar [werkgever] heeft natuurlijk ook, toen ik begon met het werk ben ik bij [werkgever] toevallig naar binnengekomen bij HR, via een klant van mij die graag [in een bepaalde branche] wilde werken en toen ben ik ook voor hun verder gaan werven. Maar wat me heel erg opvalt, want [werkgever] zet natuurlijk op de website dat ze diversiteit heel erg belangrijk vinden, maar ja statushouders spreken hun dan in eerste instantie heel erg aan, want andere culturen, diversiteit binnen de organisatie, dat ondersteunt hun diversiteitsdoelstellingen. Maar wat ik merkte is dat er toch weinig tijd is, omdat [werkgever] zit volgens mij wel met een groot probleem qua personeel, ze hebben een personeelstekort en het is druk op de werkvloer. Ze doen een ochtendstart van een paar minuten en dan moet je eigenlijk gewoon je eigen toko runnen, je kan het eigenlijk, het is meer een soort van productie draaien, uh, wat ik terugkreeg van statushouders, of klanten, die er gewerkt hebben, dat het dus ook best wel lastig was omdat je heel snel veel verantwoordelijkheid krijgt en je wordt niet echt, je kan niet echt goed ingewerkt worden en als dat aspect er niet is, dat de werkgever de tijd heeft om echt klanten in te werken en ook te monitoren, ja dan gaat het snel mis, ook vanwege de taal of volgens mij ja, is taal dan wel het grootste probleem...

I: Ja.



R: ... En misschien dan ook, maar er is sowieso veel uitval bij [werkgever], ik denk niet dat het per se, ik denk dat Nederlanders het ook lastig hebben bij [werkgever] om zich daar staande te houden, omdat de werkdruk zo hoog is en er daarom zoveel uitval is, maar ik denk onder statushouders is het nog hoger, omdat je, je houdt geen vinger aan de pols en ze krijgen niet de extra tijd om, uh, ingewerkt te worden. Want als ik het vergelijk met [werkgever], waar we echt een traject bij hebben opgezet van, nou ja, uh, een Taalboost doen we dan, een taal cursus gericht op het werken in de [werkbranche], samen met twee maanden proefplaatsing, waarbij klanten dan zestien uur in de week echt aan de hand genomen worden door een medewerker daar en heel rustig alles uitgelegd wordt en dat ze ook echt de tijd nemen van, kom je een keer te laat, uh, dan is dat oké, kom je een tweede keer te laat, ja, jammer, maar derde keer te laat... Ja, je bent niet meteen ontslagen dan, ze gaan wel echt in gesprek natuurlijk, maar, uhm, ja, er is veel meer, er is echt een bewuste keuze gemaakt voor de doelgroep en ik denk [werkgever] probeerde met mij, in samenwerking met mij, een probleem op te lossen, een soort van personeelstekort en tegelijkertijd vinden ze het ook fijn dat ze statushouders helpen...

I: Ja...

R: ... Dus, ja, en dan een ander punt, behalve dan de training op de werkvloer, is dat als je in de selectieprocedure ook geen aanpassingen maakt, dan ga je ook goede kandidaten afwijzen. Dus bijvoorbeeld, bij [werkgever] was de procedure een groepssollicitatie van tien tot vijftien mensen met een *recruiter* en een *storemanager* en dan moest je wat presenteren en wat zeggen over jezelf en je moest een opdracht doen, een korte presentatie houden over hoe je, wat je had gebrainstormd en bla bla en op een gegeven moment werd dat veranderd in een rollenspel zonder dat ze mij daarvan op de hoogte hadden gesteld. Sowieso had ik al gezegd dat zo'n groepssollicitatie voor mensen die nog nooit een sollicitatiegesprek in Nederland hebben gehad, is best wel spannend, zeker als het niet je moedertaal is en je bent een beetje, nou ja, sowieso meer bewust van fouten die je maakt. Dan is het fijner om met een groepje met alleen maar statushouders te zitten, maar ja, dat wilden ze bijvoorbeeld niet. Dus ik heb alleen maar mensen doorgestuurd die echt heel erg goed Nederlands spraken...

I: Ja.

R: ... En dan nog werden ze vaak afgewezen vanwege de taal. Dus dan waren de *recruiters* die dan die dag werkten niet op de hoogte gesteld van, joh er komt nu een bijzondere doelgroep, uh ja, zorg dat ze wat meer op hun gemak zijn... Toen op een gegeven moment, de procedure veranderde naar een rollenspel, toen zakte echt mijn broek af, want toen dacht ik, ja, als je me dat niet laat weten, dan kan ik dat niet oefenen met mijn klanten en dan hebben ze geen idee. Want in Syrië is dat, sowieso een sollicitatiegesprek, hebben heel veel mensen nog nooit gedaan en een rollenspel, ja, wij weten toevallig, omdat wij ook in onze studie rollenspellen doen, wat er van je verwacht wordt. Maar, iemand uit een andere cultuur weet dat niet. Plus feedback geven, want waar ze dan echt van zeiden van, jullie mensen zijn niet geschikt, is dat ze geen feedback gaven, maar ja, als er iets is wat je in de Syrische cultuur niet doet is, nou ja, kritiek uitten, sowieso kritiek uitten naar onbekenden is *not done*, de harmonie in de groep bewaren is belangrijker en dat dan *en public* doen, dat doet niemand. Maar dat betekent niet dat ze niet geschikt waren voor [werkgever], maar [werkgever] trok de conclusie, jullie passen niet bij onze 'open feedback cultuur', dus het houdt op. Uiteindelijk heb ik daar nog wel een gesprek over gehad met [werkgever] en toen was eigenlijk de conclusie van ja, we hebben eigenlijk niet de tijd om een andere procedure aan te gaan of meer in te werken met degene op de werkvloer, dus ja, zij zagen ook wel dat het daarop

misliep, maar ja, uiteindelijk kreeg HR dat van managers terug dat ze geen statushouders meer wilden aannemen, omdat het vaker misging, maar ja, ja, bij [werkgever] worden mensen heel rustig ingewerkt en is er veel meer tijd en ruimte om te wennen aan de werkzaamheden en de Nederlandse werkcultuur en bla bla bla, ja, dat werkt dan beter.

I: En dan hebben ze waarschijnlijk ook op lange termijn gewoon plezier van.

R: Ja zeker, ze zijn bij [werkgever] in Amsterdam nu, volgens mij werken er nu drie klanten en ze zijn helemaal dol op die jongens. Eentje is laatst overstapt op de [werkgever], daar baalden ze onwijs van, maar ze vonden het ook een enorme kans voor hem.

I: Jazeker.

R: Ja, het is natuurlijk ook een ander soort bedrijf, meer een familiebedrijf dan een grote multinational, maar, ik denk dat je wel sneller binnenkomt bij werkgevers, maar om echt een duurzame band aan te gaan, dat is niet altijd denk ik makkelijk.

I: Nee en het inburgeringstraject vraagt ook wel veel van die mensen en dan moeten ze...

R: Ja.

I: ... En dan moet het natuurlijk ook op de werkvloer, moet het ze natuurlijk ook wel energie geven en niet alleen maar...

R: Exact.

I: ... Energie uit hun slurpen anders wordt het helemaal een heel vermoeiend traject.

R: Ja, ja, inderdaad, over het algemeen gaan we uit van, als een klant nog de inburgering doet, dus nog taalschool heeft, dat die maximaal zestien uur in de week parttime gaat werken.

I: Oké.

R: Naast de taalschool.

I: En dat regelen jullie ook dan, op dat moment ook al of gaan jullie echt vanaf het moment dat iemand fulltime gaat werken?

R: Nee, nee, wij zijn ook voor parttime werk...

I: Oké.

R: ... Dus voor allebei, ja, maar even denken, uh, bij welke vraag zijn we? Sorry ik ben een klein beetje de weg kwijt, want we hadden het over mijn werk en daarna over, uh, nee we zijn al bij vraag twee over die dat het lastig is om binnen te komen.

I: Ja, dus eigenlijk een beetje over welke problemen de statushouder heeft, daar zijn we een beetje langzaam naartoe gegaan.

R: Oja, ja, is er nog iets waar ik nog op moet terugkomen over mijn werk zit ik te denken?

I: Uhm...

R: Uhm, ja ik denk misschien wat nog wel goed is om te noemen is dus, uh, dat we eigenlijk ook altijd meegaan op gesprek, dat we het CV maken als dat er nog niet is, ja, dat we, wat doen we nog meer...? Oja, wat ik ook heel veel doe, is het coachen van sollicitatiegesprekken, omdat dat hoe dat op de Nederlandse manier gaat, niet echt bij de meeste statushouders bekend is, uhm, ik probeer dat te oefenen met de vragen op de *starmeter*, dat er een voorbeeld in ieder geval genoemd wordt om de werkervaring of het antwoord in ieder geval te illustreren en ook heel erg uit te leggen dat je motivatie moet formuleren voor de baan, maar ook voor de organisatie en hoe je dat dan kan doen en dat oefenen we samen, of ik heb ook in groepsverband sollicitatietraining gegeven. Dat en we gaan ook mee op gesprek vaak, uhm, niet altijd, als iemand hoger opgeleid is en ja, dat het eigenlijk ook een beetje gek is als wij erbij zouden zitten, dan doe je dat niet. Dus je voelt een beetje aan waar dat wel kan en niet kan en uiteraard ook vooral als de klant dat het dus zelf fijn vindt, dan ga je mee. Als een klant echt zegt van liever niet, dan niet. Ik kan mezelf ook wel heel goed voorstellen dat je niet iemand van de gemeente erbij zou willen hebben als ik ga solliciteren. Dus het hangt er maar een beetje vanaf, maar ik merk wel dat het goed werkt, omdat je zelf dan, als iemand zenuwachtig is en je hebt een sollicitatiegesprek voorbereid, kun je wel weer iemand ingeven van, weet je nog dat we het hierover hadden. Je kunt het gesprek ook een klein beetje sturen, dus in mijn ervaring is het wel handig om mee te gaan.

I: Ja.

R: Uhm, dat, uhm, ja dat is eigenlijk wel de kern van het werk.

I: Oké en we hadden het net al een beetje over welke problemen de statushouder dan bijvoorbeeld tegenkomt...

R: Ja.

I: ... Zijn er nog meer problemen, uh, waar u, waar jij sorry...

R: Maakt niet uit.

I: ... Waar jij achter komt, waar statushouders...

R: Tijdens het werk bedoel je?

I: Nou eigenlijk al in het begin als zij dus, nou maakt niet echt uit, gewoon problemen waar statushouders tegenaan lopen, wat misschien dan het proces naar de arbeidstoeleiding toe, uh, belemmert?

R: Ja, eigenlijk in de basis de profielen die de mensen hebben, ik denk dat bepaalde profielen zijn gewoon heel erg gewild op de arbeidsmarkt, zoals als je een IT achtergrond hebt, als je in de *retail* wil werken, horeca is natuurlijk echt heel erg gewild, logistiek, magazijnwerk, als je daar ervaring in hebt of je wil daar in aan de slag, dan zijn er wel mogelijkheden en stel dat je dan wat minder ervaring hebt of een minder perfecte achtergrond, dan zijn werkgevers ook wel bereid om, uh, om misschien een soort korte stage te doen of om misschien zelf te investeren in een certificaat of wat dan ook. Maar als jij een profiel hebt wat minder

interessant is voor de arbeidsmarkt in Nederland, dan vind ik het zelf als *Jobhunter* en dan wordt het ook voor de klant best lastig. Bijvoorbeeld, ik heb een aantal docenten Engels gehad, die hadden op de een of andere manier allemaal een beetje hetzelfde profiel, dus men heeft, uhm, in Damascus, Engelse taal en cultuur gestudeerd, en dat wordt dan hier in Nederland, en dan gewerkt als Engels docent op basisscholen en middelbare scholen, en dat wordt dan hier geherwaardeerd als, wat was het, twee van de drie jaar bachelor Engelse cultuur of zoiets, dus daar kom je niet mee voor de klas.

I: Ja.

R: Maar stel dat het nu een wiskundedocent is, dan zijn scholen bereid om een soort van traject in te zetten met werkervaringen en ik weet niet precies wat voor trajecten, maar er zijn trajecten voor wiskunde en scheikundedocenten, maar voor Engels docenten dan weer niet, dus die moeten dan toch echt gaan bedenken van, hey wat kan ik nog meer met mijn vaardigheden en wat vind ik leuk. Zo heb ik een jongen die dan nu een traineeship is begonnen bij gemeente Amsterdam en dat was best een lastige procedure, want er waren heel veel sollicitanten voor, maar hij is daar echt wel goed doorheen gekomen en nu, werkt hij dus voor de gemeente als management trainee...

I: Zo...

R: ... Dat heet YPPS, *Young Professional* nog iets, mocht je het nog willen opzoeken, voor statushouders, dus dat heeft hij gedaan en ik heb een andere dame die ook als Engels docent heeft gewerkt in Damascus en hier ook dus geen werk kan vinden en zij gaat binnenkort, uh, een traject starten met kinderopvang, want daar is natuurlijk ook heel veel behoefte aan, aan pedagogisch medewerkers bij kinderopvangcentra en daar willen ze nu ook, ja mijn collega heeft dat opgepakt voor mijn verlof, dus ik weet niet heel zeker wat de status is, maar ik geloof dat ze begin volgend jaar zouden gaan starten bij [naam] heet dat, dat is een kinderdagverblijf waar ze dan in een jaar gaan werken en dan ook de opleiding op een een of andere manier gaan doen, dus een dag in de week leren en dan vier dagen in de week gaan werken dacht ik, maar ik weet niet precies meer wat de, daar ben ik dus een beetje uit. Maar je moet echt jezelf wel herpakken en een nieuwe soort van richting vinden, want sowieso vind ik de Nederlandse, als je hier een baan zoekt moet je de perfecte achtergrond hebben met de juiste opleiding, juiste werkervaring, anders dan wordt het lastig. Dus kun je nagaan als je een profiel hebt wat minder interessant is, dat is al een probleem. Even denken, wat zijn nog meer problemen, uh ja, uh, ja klanten worden over het algemeen bij ons aangenomen als denk ik de grootste problemen overkomen zijn, dus als het Nederlands op A2 niveau is en uh, en ook psychische problemen maken wij eigenlijk niet mee als *Jobhunters*, omdat ja, anders zou een klantmanager niet een klant aanmelden bij ons als dat zo is. O wacht, ik heb wel een keer een klant gehad die inderdaad uitviel door psychische problemen, maar het is niet een, het is echt een klant geweest, dus het komt niet zo vaak voor.

I: Het is een uitzondering.

R: Ja, het is echt een uitzondering, ik denk als je met psychische problemen zit, dat je dan nog niet klaar bent om te werken, maar zijn er andere dingen? Zijn er nog meer problemen? Uh, gek dat ik nu niet op problemen kan komen...

I: Nou, maakt niet uit hoor.

R: Ja uh, motivatie kan wel soms een probleem zijn, dat kom ik weleens tegen, ik denk dat dat ermee komt dat, omdat de mensen, als ik denk aan de mensen die gebrek aan motivatie hadden, lag het er ook wel aan dat ze in het land van herkomst echt een goede baan hadden en dan hier dan, weer iets moeten doen wat meer beneden hun niveau is. Ik had bijvoorbeeld een klant die was directeur van een school geweest en die had ook allerlei onderwijservaring, ook dat Engelse profiel op de een of andere manier en hij is ook wat ouder, maar hij was volgens mij best wel gewend aan veel aanzien binnen zijn functie in Syrië en hier waren we aan het kijken naar, ja, hij had een stage gedaan bij de UVA bij de bibliotheek, dus we waren meer aan het kijken naar balie of bibliotheek functies, maar eigenlijk was het helemaal niet zo'n handige stage, want in de bibliotheek zoeken ze niet zoveel mensen en de UVA was, die is juist aan het krimpen qua personeelsbestand, de universiteitsbibliotheek, dus ja. Maar volgens mij komt het daardoor, als mensen weinig motivatie hebben, dan kan ik me daar ook wel weer inleven, maar dan is het best wel lastig om daarmee om te gaan, dus motivatie kun je ook wel omschrijven als een probleem.

I: Ja.

R: Ja.

I: Het is ook wel lastig.

R: Dat ze wat moeten doen wat ze niet leuk vinden of niet vinden passen bij hunzelf en iedereen denkt natuurlijk, ik grijp alles aan, ik ga alles doen, want ik wil graag uit die uitkering, mensen denken best vaak van, als ik nu bij [werkgever] ga werken voor weet ik veel, veertig uur in de week, krijg ik hetzelfde als de uitkering, ja, dan ga ik liever verder kijken.

I: Ja, dat snap ik ook wel.

R: Ja, mensen gaan ook wel een berekening maken heb ik het idee.

I: Ja en dat het diploma van het land van herkomst dus niks waard is in Nederland.

R: Ja, terwijl ze daar wel echt een diploma hebben met een soort van aanzien, dus hoe kan het dan dat het hier zo hergewaardeerd wordt?

I: Ja.

R: Ja, dat is natuurlijk wel heel naar, maar ook, wat ook echt een uitzondering is, is dat een meisje gebrek aan motivatie had, maar uiteindelijk bleek ze zwart aan het werken te zijn, dus dat is, dat komt ook voor, maar het is meer een uitzondering dan de norm natuurlijk.

I: Ja precies, nee dat snap ik wel.

R: Ja.

I: En de statushouder, op welk moment, want je zei net al dat eigenlijk alle grote problemen zijn opgelost...

R: Ja.

I: ... Maar op welk manier in het proces komt eigenlijk de statushouder bij een *Jobhunter* terecht?

R: Ja, als iemand dus, uh, op A2 niveau, wij zijn *job ready* als ze op A2 niveau Nederlands zijn, maar in de regel worden mensen ook weleens eerder aangemeld en dan gaat de *Jobhunter* kijken of, uh, hij of zij optie ziet, maar over het algemeen zeg maar, kunnen wij zeggen van, sorry maar deze klant is nog niet *job ready*, wanneer het Nederlands ja, te laag is, dus wij hanteren A2 niveau, maar het ene A2 is het andere niet. Dus sommige mensen kunnen met A2 niveau gewoon echt een goed gesprek voeren en andere, dan gaat het gewoon echt nog niet goed, dus dan gaan we meer kijken naar vrijwilligerswerk of tips geven aan de klantmanager van ja, daar en daar zou je kunnen zijn voor vrijwilligerswerk, maar dat is wel veranderd in de afgelopen tijd, we mogen dus niet meer vrijwilligerswerk ook tellen in ons *target* dat het een plaatsing is. We hebben dan wel een *target*, wat een beetje raar klinkt misschien aangezien je het over mensen hebt, maar ja, je moet toch op de een of andere manier meten wat je doet...

I: Ja.

R: ... En vrijwilligerswerk doen we er een beetje bij, maar dat is niet onze doelstelling, onze doelstelling is echt betaald werk. Maar nu ga ik een beetje afwijken van het onderwerp, waar hadden we het ook alweer over hiervoor? Ja, wanneer wordt een klant aangemeld. Ja, A2 Nederlands en ja, eigenlijk zijn, ja iemand is een beetje geard in Amsterdam, heeft een huis, uitkering, alles loopt en is klaar om werk te gaan zoeken.

I: Want je ziet, ik hoorde van Jan van den Oord, die had gezegd...

R: Ja.

I: ... Dat, uh, sommige statushouders ook bij [werkgever] en [werkgever] een soort van scholing ook krijgen in het bedrijf zelf, uhm...

R: Ja, dat is... Ja?

I: ... Ja, is dat dan als ze al op A2 niveau zijn, dat ze dan meer scholing krijgen of daarvoor?

R: Uhm, nee, dat is meestal daarvoor. Stel een statushouder is nu op A1 niveau, nee volgens mij is dat daarvoor inderdaad, we hebben dan ook samenwerkingen met [werkgever], maar [werkgever] weet ik niet, misschien bedoelt hij [werkgever]?

I: Ja, dat kan ook, dat hij dat bedoelde.

R: Maar ik denk dat hij dat in zijn hoofd had, maar wij hebben samenwerkingen met [werkgever], nee sorry, de toelating is daar ook A2, nee ik ben nu in de war. Dat is dan om nog beter te worden, om bijvoorbeeld naar B1 te gaan. Want je kunt wel A2 Nederlands hebben, maar dan kun je nog geen gesprek met een klant voeren op de manier waarop [werkgever] dat wil.

I: Nee.

R: Dus ze hebben dan, toen heette het anders volgens mij, maar toen heette het *Taalboost*, nu heet het intensieve taalcursus volgens mij, maar het is hetzelfde. Het wordt dus gesubsidieerd door de gemeente, volgens mij was het zeventig uur taallessen en dat kan dan een op een zijn of in een groepje bij de werkgever en dan gaat de taalaanbieder in overleg met [werkgever] in dit geval of [werkgever] een programma opzetten en zet daar docenten op en die gaan dan ook op de werkvloer oefenen en dan heb je een *Taalboost* voor specifiek die ene werkgever, uh, dus ik denk dat Jan daaraan refereerde...

I: Ja, dat zou wel kunnen.

R: ... En dat hangt dan ook af van de vacature, want als het gaat om, uh, nee, [werkgever] wil ook A2 niveau als het gaat om [type werk]. Ik snap dat hij dat dacht, dat je dat voor A2 niveau kunt doen, maar dat denk ik zelf ook steeds, maar dat is echt niet zo.

I: Nee, want je moet echt ook een gesprek met een klant kunnen voeren als iemand vraagt waar iets ligt.

R: Ja en ook met je collega's, want ik had een tijdje geleden een klant die niet op A2 niveau zat, maar ik dacht, die is echt helemaal geschikt voor [werkgever], daar ben ik toen ook mee geweest op gesprek, maar die werd afgewezen op de taal, want ze willen echt A2 plus.

I: Oké, ja.

R: En trouwens ook voor [werkgever] of voor winkelpersoneel, op de een of andere manier is die misvatting ook heel erg onder klantmanagers en die krijg ik niet weg, is dat je B1 plus Nederlands moet kunnen spreken om, uh, om in een winkel te staan. Maar dan zegt iedereen van, o ja, ik kom ook mensen tegen die Engels spreken en dat gebeurt natuurlijk ook wel dat je een medewerker bij [werkgever] die alleen Engels kan, maar toch, ja, op de een of andere manier is de eis aan statushouders om B1 niveau Nederlands te praten. Dat is echt wel goed niveau van Nederlands.

I: Ja.

R: Ja.

I: Dus dan toch eerst, want als je naar de Amsterdamse aanpak kijkt, zeggen ze van, we willen eigenlijk meteen ongeveer als ze in de gemeente komen, dat ze meteen gaan werken en gaandeweg de taal leren...

R: Ja.

I: ... Maar dat is in de praktijk toch dat ze eerst wel een beetje taal moeten leren en dan pas gaan werken?

R: Ja, of dat ze eerst een ander soort baan, uh, maar ik weet niet wat voor baan dan... Ja, uhm, dat is een hele goede vraag. Kijk als je, ja, hmm, zal ik er dan naastzitten? Bij [werkgever], nee bij [werkgever], het hangt er denk ik per werkgever vanaf wat de eisen zijn, want bij [werkgever] bijvoorbeeld daar werden wel mensen aangenomen die nog niet de inburgering hadden behaald, dus die waarschijnlijk tussen A1 en A2 in zaten, met de *Taalboost* dan

worden ze echt een niveau'tje hoger, dan komen ze wel echt op het A2 niveau, dus ik denk ook echt dat het van de vacature afhangt.

I: Ja en het misschien ook een visie meer die ze hebben, iets waar ze meer naartoe willen werken, maar wat misschien in de praktijk... Ja, je bent natuurlijk ook afhankelijk van je werkgevers en welke eisen zij stellen...

R: Ja welke eisen er zijn. Maar in de horeca bijvoorbeeld, daar is het makkelijker om een baan te vinden als je nog geen A2 niveau spreekt, dan kan je bijvoorbeeld wel gaan afwassen en logistiek is het ook wat makkelijker, maar dan moet je wel de kritische vraag stellen, in hoever leer je dan de taal? Dan moet je wel even kijken in de keuken, staan daar ook Nederlanders? Uh, en zit men niet alleen tussen mensen die ook de Nederlandse taal niet spreken.

I: Ja, dan wordt het lastig.

R: Maar bijvoorbeeld bij, uh, hoe heet het, bij een hotel in Amsterdam waar ik ook contact mee heb, daar heb ik ook een klant die echt nog niet op A2 niveau zit, maar die wel gaat afwassen en als hulpkok, dat is meestal zo'n combinatie van afwassen en hulpkok en daar heeft hij ook Nederlandse collega's, daar heb ik ook echt wel opgelet, omdat het anders natuurlijk niet klopt als je iemand eigenlijk, uh, ja, aan het werk zet, terwijl die niet echt een kans heeft om de taal te leren, dus daar zijn we ons wel bewust van.

I: Ja, snap ik.

R: Als het dan, maar goed, zo makkelijk is het niet om mensen die nog niet de taal spreken overall maar te laten werken en dat ze dan maar de taal gaan leren...

I: Nee, nee. Dan komt de communicatie ook wel heel moeilijk tot stand lijkt me, met de werkgever.

R: Ja, dat ook en wat je net ook zei over de vereisten die ze hebben, gewoon de eisen die ze stellen aan hun personeel zijn toch vaak hoger dan dat je zou denken qua communicatie. Maar ik geloof nog steeds wel heel erg in de Amsterdamse aanpak, misschien meer ook omdat er ook zoveel hulp wordt geboden aan vluchtelingen, dat er echt zo'n team op zit die zich ermee bezig houdt. Ik heb wel een tijdje geleden een werkbezoek gehad van, uhm, toen waren er ook, het ging over diversiteit op de werkvloer, het was van doe, durf en divers was het geloof ik, van BKB, en het was ook met een delegatie uit Den Haag en er waren verschillende gemeentes en toen hadden we ronde tafelgesprekken, ook over *Next Step*, maar ook over hoe de Amsterdamse aanpak werkt et cetera en toen hoorde ik ook wel, dat het ook in Limburg en Brabant, dat het wel echt heel anders gaat. Dat statushouders, als ze de taal nog niet spreken, dat ze dan opgehaald worden en in de logistiek moeten werken met busjes. Ja, dus ik geloof nog steeds wel dat het... Sowieso geloof ik ook wel in de combinatie leren en werken.

I: Ja.

R: Want je hebt natuurlijk maar drie halve dagen taalschool en dan heb je halve dagen om voor te bereiden en dan heb je op zich nog twee werkdagen over, dus waarom zou je niet dan deeltijd gaan werken?



I: Zeker.

R: Ja.

I: Dat past ook wel een beetje bij de volgende vraag, van welke stappen er genomen moeten worden om een statushouder succesvol naar werk te begeleiden...

R: Ja.

I: ... Dat is dan denk ik ook wel veel aandacht?

R: Ja, zeker, ja. Echt veel aandacht, ja. Ook als iemand al aan de slag is dat je wel contact houdt, wat best lastig is, maar ja, ik probeer toch zoveel mogelijk beschikbaar te zijn, veel bemiddeling met de werkgever als er wat aan de hand is en ook, ja, mensen persoonlijke aandacht geven, dat je iemand helpt met zijn CV, het leren, ik denk dat dat wel belangrijk is.

I: Ja.

R: De mensen die het alleen kunnen, hebben dat al alleen gedaan, (onverstaanbaar)...

I: Nee. Maar denk je dat er ook mensen zijn die alleen meteen werk vinden?

R: Jazeker, dat denk ik wel, er zijn ook mensen die in het AZC al werk vinden. Sowieso mijn man ook, die heb ik via mijn werk leren kennen, maar een jaartje, nee, twee jaar daarvoor, maar hij heeft ook zelf gewoon werk gevonden, dus uh, ik denk dat er veel mensen zijn die zelf ook uit de uitkering komen, maar daar houden wij ons dan niet mee bezig.

I: Nee, daar heb je dan ook geen zicht op.

R: Nee, denk ik, maar misschien dat jij dat in de cijfers wel, ik weet niet of dat in de cijfers gespecialiseerd staat.

I: Ik denk niet zo specifiek, maar uh... Op zich, die mogen, die tellen dan ook gewoon mee als mensen die succesvol naar werk zijn toegekomen en dan maakt de weg daar naartoe niet heel veel uit.

R: Nee, maar stel dat jij wel het profiel hebt wat hier heel erg gewild is, dan is het ja, dan is het makkelijker...

I: Jazeker.

R: ... Of je spreekt de taal snel, of je spreekt heel goed Engels, dan denk ik dat je gewoon geen *Jobhunter* tegenkomt...

I: Nee, nee.

R: ... Wat heel fijn is, ja.

I: Ja, dat begrijp ik ook wel.

R: Ja.

I: Uhm, als, heb jij het gevoel dat gemeenten meer aandacht geven aan de mannelijke statushouder dan aan de vrouwelijke statushouder?

R: Nee, dat gevoel had ik niet. Uhm, ik krijg ook gewoon mannen en vrouwen aangemeld. Uhm, ik denk wel dat ik daar misschien wat minder zicht op heb, omdat ik niet degene ben die de keuze maakt...

I: Ja.

R: ... Stel dat er een gezin hier is, dat kan ik me voorstellen dat de klantmanager, als de man een betere kans op werk heeft en de vrouw heeft weinig werkervaring of een ander profiel, een lastiger profiel, kan me voorstellen dat de man dan sneller gaat. Maar ik heb ook wel stellen ontmoet van wie de vrouw weer sneller gaat, dus ik denk niet dat, misschien heb ik daar gewoon niet het overzicht over, maar voor mijn gevoel, niet per se.

I: Jij ziet wel gewoon veel mannen en vrouwen?

R: Ja, ik zie ook wel veel vrouwen. Wel meer mannen, maar ja, de voorbeelden die ik gaf, ik zat mijn *caseload* ook een beetje te bekijken en ik zie ook wel best wel veel vrouwen, dus het is niet zo dat het, dat ik geen vrouwen zie.

I: Maar dat is, uh, positief in ieder geval.

R: Maar heb jij dan, ik krijg, jouw verhaal komt ergens vandaan in ieder geval, heb jij cijfers dan dat mannen kansrijker zijn?

I: Ja, wat veel gemeentes doen is vooral inzetten op de man zodat ze uit de bijstand zijn eigenlijk, dan is het hele gezin uit de bijstand en dan verliezen ze, dan worden ze uit het oog verloren en...

R: Ah oké.

I: ... En vooral bij het onderzoek toen van Kennisplatform Integratie en Samenleving, die hebben een onderzoek gedaan naar die vluchtelingenvrouwen en die zien dus dat echt heel veel vluchtelingenvrouwen geen baan hebben en...

R: Oké.

I: ... Dat die dus economisch afhankelijk zijn van de man...

R: Ja.

I: ... En wanneer de relatie dan stukloopt, dan hebben ze helemaal niks, want dan kennen ze de taal nog niet zo goed, dan hebben ze geen werk, dan hebben ze geen connecties...

R: Ja, dat moet je niet willen, ja.

I: ... Dus dat is vooral het probleem waardoor ik ook dacht, dat is interessant om daar nog eens verder een onderzoek naar te doen.

R: Ja, ja, zeker.

I: Dus dat eigenlijk dus, dus dat. Maar het is positief als in ieder geval, jij als Jobhunter in ieder geval wel gewoon, niet alleen mannen aan het helpen bent zeg maar.

R: Ja, nee zeker niet, ik denk dat, voor mijn gevoel is het meer 60/40, 70/30, zoiets.

I: Ja.

R: Maar ik kreeg het idee dat dat was dus, omdat er meer, omdat de mannen die ik dan heb gezien, volgens mij waren de meeste daarvan wel *single*, dus ik kreeg het idee dat dat het stereotype van de Syrische *single* man was of zo, dat er gewoon meer mannen deze kant op komen.

I: Ja, het kan ook zijn dat er nog vrouwen zijn in het land van herkomst, maar dat die bijvoorbeeld pas later na zijn gaan reizen, of nog na moeten reizen, dat kan ook, want de nareizigersstroom is pas in 2017 een beetje op zijn hoogtepunt gekomen.

R: Ah oké, ja, misschien hebben we die dan niet in beeld omdat de man dan al uit de uitkering is.

I: Ja, of die hebben hun inburgeringstraject nog niet afgerond, dat kan ook allemaal.

R: Oké.

I: Maar, uh...

R: Maar ik heb niet het idee dat klantmanagers daar mee bezig zijn, of dat in ieder geval niet communiceren naar *Jobhunters*.

I: Nee, nee.

R: Ik heb het niet gehoord eerder, maar dat komt denk ik dus, volgens mij zit ik veel meer in de voorbeelden zeg maar, want ik heb dan, dan denk ik aan een koppel waarvan de man heel lastig plaatsbaar was en de vrouw juist heel snel gaat met het werk en ook met taal en dat dat lastig is voor de relatie zelf, omdat die man dan thuiszit en niet ja, dat is natuurlijk niet fijn voor zijn mannelijkheid...

I: Nee.

R: Dus ja, hij is niet meer de kostwinnaar en in Syrië was die dat wel, dus ja, dus, maar goed, ja, dat zegt natuurlijk niets, maar ik heb het idee dat daar geen direct beleid op is vanuit de gemeente, omdat dat natuurlijk best wel erg zou zijn als dat zo, uh, gecommuniceerd zou worden. Misschien dat vanuit dat Next Step, daarvoor ontstaan is, om te zorgen dat je vrouwen, dat je die ook kunt bedienen, die al uit de uitkering zijn, omdat hun man al wat gevonden heeft.

I: Ja, want, ja, merk je bij vrouwelijke statushouders wel telkens dat ze wel heel graag willen werken? Of, merk je dat ze toch een beetje terughoudend zijn? Of dat misschien dat de man zelfs terughoudend is van dat de vrouw gaat werken?

R: Uhm, ja, uhm... Nou als ik denk aan de vrouw die ik via Next Step had aangemeld gekregen, dat was een lastig geval, want zij had eigenlijk haar Bachelor afgerond in architectuur of iets, ja, binnenhuisarchitectuur, maar vervolgens had ze nooit gewerkt en nu zocht ze een baan, dus dat was een heel lastige. Dan had het meer... Dan zou ze nu wel heel graag willen, maar ja, dat was wel een grote mismatch, ik weet niet wat daar nu mee gebeurt is, want ik ging met zwangerschapsverlof, maar over het algemeen vrouwen die ik heb bemiddeld... Ik had ook een meisje die economie had gestudeerd en administratieve achtergrond en in de verzekeringen had gewerkt, die is nu al een hele tijd bij mijn ex-werkgever aan de slag, die was super gemotiveerd, uh, een aantal meiden die ook bij [werkgever] hebben gewerkt, ja jonge meiden dan, een aantal, ja, ook bij [werkgever] veel vrouwen, uh, ik merk niet dat ze minder gemotiveerd zijn dan mannen, wel merk je soms, bijvoorbeeld na een sollicitatiegesprek als bij [werkgever] dat we de *speeddates* hadden, dat er dan bij een vrouw komt dan de man mee, wat ze dan heel gek vonden...

I: Ja.

R: ... Maar ja, dat merk je soms wel, dat een man in eerste instantie naar zo'n afspraak met je mee wil en dan moet je wel, ja, om haar te beschermen, misschien spreekt hij beter de taal, dat was dan de insteek, maar dan moet je wel even iemand, ja, vragen om toch afstand te nemen...

I: Ja precies.

R: ... Maar, ik, ja, ik snap waar de vraag vandaan komt, omdat in de Syrische cultuur, misschien ook in de Eritrese cultuur, dat weet ik niet, dat het niet per se nodig is dat de vrouw werkt, maar ja, ik heb het in mijn werk nog niet meegemaakt dat een man zegt, ik wil niet dat jij werkt, dat is meer ook een uitspraak denk ik voor Saoedi Arabië denk ik, maar niet echt, niet echt iets wat ik in de Syrische... Volgens mij ook wat ik begrijp van de Syrische cultuur, dat het meer aan de vrouw zelf ligt...

I: Oké.

R: ... Als zij per se niet wil werken en bij de kinderen wil blijven, dan kan een man daar inkomen, maar ja, voor wat ik meemaak, maar mijn beperkte blik, is dat niet zo. Want normaal zeg je mag je niet werken, maar bij de Eritrese doelgroep, Somalische... Nee. Ik heb het ook nog nooit gehoord.

I: Dat is alleen maar positief.

R: Ja, ja, denk ik wel. Maar het zou ook zo kunnen zijn dat de vrouwen die niet mogen werken, dat ik die gewoon niet zie, omdat een klantmanager daar niet doorheen komt of zo.

I: Nee precies, precies, dat, dat zou ook kunnen.

R: Ja, maar ik heb het ook nog nooit bij collega's gehoord dat een vrouw niet mag werken en we praten wel veel met collega's van, wat kom je nou tegen, waar loop je nou tegenaan, en dit is wel echt een *topic* wat bespreekbaar is...

I: Ja.

R: ... Of wat iemand interessant zou vinden om te vertellen, maar, nee, dat heb ik nog niet gehoord.

I: Het is ook vaak een assumptie die gedaan wordt...

R: Ja.

I: ... Maar het is juist ook belangrijk, je weet het ook helemaal niet, dus het is ook belangrijk om er helemaal blanco in te gaan.

R: Ja, inderdaad.

I: Ik denk dat uiteindelijk iedereen zich wel gewoon nuttig wil voelen en, uh, eigen geld wil verdienen denk ik, maar ja...

R: En in Syrië hebben heel veel vrouwen ook gewoon gewerkt...

I: Ja.

R: Dus, ja, volgens mij is dat daar... En mijn schoonfamilie komt ook uit Syrië, dus wat ik via hun meekrijg, ja, iedereen werkt...

I: Ja.

R: ... Behalve een vrouw van een neef, maar dat is haar keuze, haar man had liever dat ze wel zou werken.

I: Ja daarom, ja, is het belangrijk om niet vast te zitten in bepaalde, ja, denkpatronen die ons aangeprept worden.

R: Ja, denk ik, maar ja, dat is echt weer iets voor nog... Syrië is dan misschien niet zo conservatief als mensen denken...

I: Ja.

R: ... Maar, ja, qua islam, of ja, over, gewoon ook familieregels, normen, nee. Ik denk dat dat voor de oudere generatie geldt, maar niet voor mensen die ik heb gezien in ieder geval.

I: Maar dat geldt in Nederland eigenlijk precies hetzelfde zo, dus...

R: Ja, voor onze opa's en oma's was het inderdaad niet normaal dat de oma ging werken.

I: Nee.

R: Nee.

I: Mijn volgende vraag was eigenlijk ook dat de vrouwelijke statushouder dan eigenlijk minder onderwijs heeft gevolgd of minder werkervaring in het land van herkomst, maar dat is misschien dan helemaal niet zo relevant, want ik weet niet of jij dat in jouw, uh, eigen ervaring tegenkomt dat vrouwelijke statushouders minder werkervaring hebben?

R: Nou, soms dus wel, want via Next Step heb ik dan een klant aangemeld gekregen die dan, eigenlijk twee klanten aangemeld gekregen, die zelf minder werkervaring hadden, omdat ze op een gegeven moment zijn gaan trouwen en de een had dan daarvoor nog wel wat werkervaring gehad na haar studie en een ander helemaal niets, echt een enorme *gap* gehad van een gezin opvoeden eigenlijk en nu zijn de kinderen eigenlijk, uh, zestien, twintig en nu zijn ze klaar om weer wat te gaan doen, hier zouden ze graag wat doen, maar dan is dat best wel lastig.

I: Want is het dan ook lastiger om werk voor die mensen te vinden?

R: Ja, wel iets wat ze dan zelf willen. Ze willen dan bijvoorbeeld graag bij een architectenbureau werken of iets creatiefs doen en dan kom je weer terug op de Nederlandse arbeidsmarkt is toch best wel rigide. Als jij niet de juiste, als jij ooit hebt gewerkt na je studie, twintig jaar geleden, ja, dan moet je echt wel een bedrijf vinden wat zin heeft om jou, uh, daarin op te leiden en ook de tijd heeft en er is genoeg aanbod van kandidaten, dus waarom zouden ze dat doen?

I: Ja precies.

R: En ik had wel, o ja, ook een vrouw uit Syrië, die had dan wel veel werkervaring als technisch tekenaar en haar heb ik toen bij een architectenbureau in Haarlem geplaatst, ook voor, dat was een leerstage, dat was geen betaalde baan, maar tijdens dat traject kwam ze te weinig vooruit uiteindelijk. Dat was heel sneu, toen besepte ze ook, ik zal nooit op dat niveau komen.

I: Dat is wel zielig.

R: En toen moest ze gaan, ja, zich gaan beraden wat ze dan wel wilde en ze is toen weer, volgens mij, ja, ik heb haar toen weer terug aangemeld bij de klantmanager en haar man zat in de antiek, dus ze wilde samen gaan kijken of ze een eigen bedrijfje konden opstarten, uh, met handel in antiek, dus daar is ze nu verder mee gegaan. Ik heb haar niet meer terug gezien, dus ik weet ook niet precies wat ze nu doet. Maar ze wilde dus een eigen onderneming gaan beginnen met haar man, maar ja, die kon uiteindelijk toch niet doen wat ze wilde.

I: Ja, het niveau ligt hier ook wel heel erg hoog.

R: Inderdaad, ja, en de, o ja, ik had ook een keer iemand met technisch tekenervaring die echt dus alleen maar letterlijk tekende en dat andere mensen voor hem, het in de computer gingen doen. Maar ja, hij is dan echt een enorme statusbaan gewend en dan hier, oké, je kunt niet eens met de computer werken, oké, wat ga je dan doen?

I: Ja.

R: Maar ik merk niet vaak dat vrouwen... Maar misschien dat ik er gewoon niet echt op heb gelet, maar het valt me niet erg op dat vrouwen per se minder makkelijk te plaatsen zijn, nee, zeker niet. Behalve die drie gevallen dan of twee...

I: Ja.

R: Ja.

I: En je zei dat jullie vrijwilligerswerk niet meer mee mogen tellen als geslaagd zeg maar dan...

R: Ja, als plaatsing.

I: Ja, uhm, maar denk je dat vrijwilligerswerk wel evenveel van waarde kan zijn als betaald werk of dat niet?

R: Ja, denk ik wel, ja, ik denk zeker wel dat het een mooie start kan zijn om de taal te leren, dat het ook mooi en fijn is voor je CV om werkervaring bij een Nederlandse werkgever daar op te zetten, uh, dat het goed is voor je netwerk, dat het goed is voor je, ja, ritme en een gevoel van dat je, ja, wat betekent. Dus ik denk dat het echt wel van grote waarde kan zijn voor statushouders in Amsterdam, dat denk ik wel. Maar niet iedereen is het daarover met me eens hoor. Want de kritische noot is, leidt het dan wel echt tot betaald werk? Maar ja, ik denk niet dat je altijd alles in resultaat zo kan, uh, kan vatten, dus als, ja, ik denk dat vooruitgaan met de taal ook heel belangrijk is en uh, en je nuttig voelen en een dagbesteding hebben...

I: Ja precies.

R: ... Uhm, ja, en in het geval van bijvoorbeeld [werkgever], waar mijn collega's ook een samenwerking mee hebben, daar hebben ze dan, ja kijk, als er een soort van stagecomponent aan het vrijwilligerswerk zit of een training of wat dan ook, dat het dan heel erg zin heeft. Bij [werkgever] zijn toen denk ik tien mensen gestart bij de eerste lichting die werden opgeleid tot, uh, *software*, uh, consultant... IT consultant of iets in die geest. Ze leerden ook programmeren et cetera, het is een heel traject van een half jaar waar ze met behoud van uitkering, nee, minimumloon zouden ze krijgen, konden ze, werden ze opgeleid en acht van de tien hebben nu een betaalde baan bij [werkgever] en zijn uit de uitkering na een halfjaar. Die zijn echt helemaal intern getraind. Je moest wel een achtergrond hebben in of interesse in IT en het Nederlands moest volgens mij ook A2 of B1 niveau zijn en uh, als jij dus een carrièreswitch wilde maken, dan was het al goed.

I: Ja.

R: Ja en dat is echt een heel succesvol project geworden en dat zou je ook, ja, die zijn dan wel betaald, maar bij [werkgever] zijn dan ook weer stages geweest waar betaald werk uit voortvloeide... Ja, ik denk dat stages en vrijwilligerswerk best wel ergens toe kunnen leiden, juist dat als je het niet doet, ja, dat je dan misschien kansen mist.

I: Ja, precies, dat je dan misschien meer uitval al hebt.

R: Ja.

I: Ja, uh, en, uh, kom je ook weleens tegen dat vrouwen of ook mannen dat die problemen hebben met de kinderen thuislaten? Dat misschien dan kinderopvang misschien een oplossing zou kunnen zijn?

R: Ja, dat is wel echt een goede vraag of een goed punt, maar dat komen we wel echt tegen dat vrouwen het toch wel lastig vinden om hun kindje of jonge kindje naar de kinderopvang te brengen, ja. Ja, dat je daar... Ze doen het uiteindelijk wel hoor, maar ze schrikken meestal wel van de eerste suggestie en uh, ja, dan is meestal het advies van, ga maar gewoon kijken en wat is je gevoel er dan bij en dan zijn mensen vaak wel weer om hoor.

I: Dus eigenlijk het aanbieden van kinderopvang, dat is wel belangrijk?

R: Ja, echt noodzakelijk, ja zeker, want anders, hoe kan iemand toch gaan werken? Want ja, als je een baby thuis hebt, dan kun je natuurlijk niks...

I: Nee precies.

R: ... Het vergt wel even, ik denk, voor mensen moeten wel even een soort hobbel over en dan probeer ik ook vanuit mijn eigen ervaring te praten. Natuurlijk voel je je wel altijd ergens schuldig, maar het moment dat je wel weer de dag voor jezelf hebt en jezelf kan horen nadenken en wat anders doet, dan word je ook weer een gelukkiger mens en een betere moeder en de kwaliteit van kinderopvang in Nederland is gewoon echt heel goed, dus ik probeer een beetje dat angstbeeld weg te nemen. Want in Syrië bijvoorbeeld worden kinderen vooral opgevangen bij hun schoonouders of bij de ouders, schoonouders, dat is heel normaal, maar mensen moeten er wel een beetje aan wennen, maar gelukkig wordt de kinderopvang wel altijd gesubsidieerd, ook door de gemeente en volgens mij dat de gemeente het bedrag dat overblijft na de toeslag aanvult dacht ik.

I: Oké.

R: Maar ik ben geen klantmanager, dus ik weet niet precies wat de regel is, maar ik geloof dat klanten er bijna niks voor betalen.

I: Ja, dat kan ik wel nog even uitzoeken, dat komt wel goed.

R: Ja.

I: En dan over het Next Step Traject Amsterdam, hoe is dat precies tot stand gekomen?

R: Ja, die vraag heb ik dus even doorgezet naar [naam], zij is van beleid. Ik denk dat het tot stand is gekomen of ik weet dat het tot stand is gekomen om mensen te helpen die, uh, wel al ingeburgerd zijn, wacht, nog niet inburgerd zijn, maar al wel uit de uitkering, die om te zorgen dat als ze problemen hebben met inburgeren, met taalscholing of wat dan ook. Of met het vinden van het nieuwe baan of ze willen een carrièreswitch maken dat Amsterdam dan toch nog ondersteuning biedt, ik denk ook om te voorkomen dat mensen toch nog terugkomen in de uitkering, maar volgens mij ook vooral, voor bijvoorbeeld voor vrouwen van mannen die al uit de uitkering zijn...

I: Ja.



R: ... Wat dan toevallig degene die ik gezien heb best wel lastige gevallen waren en die ik geplaast heb mannen waren die weer wat, ja, zelfstandiger waren en de volgende stap zoals, ja, maar goed, ik denk dat het ook tot stand is gekomen vanwege vrouwen, om ja, vrouwen te ondersteunen. Maar goed, die vraag heb ik uitgezet, die moet ik nog even, om het helemaal zeker te weten kom ik daar nog op terug.

I: Ja, dat is prima hoor. En is er zover jij weet al veel vraag naar die extra ondersteuning van statushouders?

R: Ja, volgens mij redelijk veel, wat ik begrijp, uh, al de, uh, er is dus een informatiepakketje uitgegaan naar klanten in Amsterdam die dan uit de uitkering zijn, maar nog niet zijn ingeburgerd en dan is het aanbod van, dit is Next Step, dit kunnen we voor je betekenen als je vragen hebt, bel dan op of email en... Ik weet nou niet meer wat de aantallen waren... Wat ik wel begreep, het duurde best wel eventjes voordat ik klanten aangemeld kreeg met een werkvraag, het waren meer vragen rondom de inburgering, bijvoorbeeld klanten die dan, uh, snel een baan hadden gevonden en voor hun werk Engels gingen, uh, moesten praten, hoogopgeleid en dan niet, uh, niet verder kwamen met de Nederlandse taal daardoor of te weinig tijd hadden en, uh, dan had bijvoorbeeld mijn collega geholpen met het vinden van een taalschool waar ze dan in de avonduren les konden krijgen, uhm, ja, maar veel vraag... Die vraag heb ik dus ook naar [naam] uitgezet, wat is veel, uhm, om hoeveel klanten gaat het precies.

I: Ja, ja.

R: Ik dacht dat het om een paar honderd ging misschien.

I: Oké.

R: Maar goed, dat moet ik dus nog even nagaan.

I: En de hulp die je dan, uh, geboden wordt is dan... Jij doet dan mensen die vragen hebben over werk dan?

R: Ja, ja, mijn collega's gaan meer helpen met de inburgering, maar wat het dan precies is, want daarom vond ik je vraag dus best wel confronterend. Ik weet dus niet precies wat zij doen. Ik zit altijd wel bij de weekstart en dan hebben we het over, nou ja, ik heb zoveel klanten aangemeld gekregen, het gaat, ik ben nu deze en deze stappen aan het zetten en nu gaat het goed la la la, maar zij zeggen niet waar zij mee bezig zijn, dus ik vang af en toe wat op, maar volgens mij gaat het over, ja, planning en misschien uitstel van het examen, hoe regel je dat? Uh, uh, hoe heet het ook alweer? Volgens mij gaat het ook over, wat is het ook alweer? Dat je zo'n CV en profiel moet samenstellen voor, uh, ik ben even kwijt hoe het heet. O ja, la la la Nederlandse arbeidsmarkt, ONA, Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt, zit nu ook bij de inburgering. Sommige mensen die een baan hebben, hadden dat nog niet gedaan en hebben dan ook daar *issues* mee. Gek genoeg, want die hebben dan al een baan, dus waarom zou je dan nog gaan oriënteren, maar ja. Dat. Maar ik heb die vraag dus ook uitgezet naar [naam] van, hey, ik weet niet precies wat [naam] en [naam] doen, maar goed, daar kom ik dan nog wel even op terug. Maar mijn hulp is dan ook gewoon wat ik doe bij reguliere klanten, alleen zijn mensen vaak wat zelfredzamer. Ze hebben al een CV, ze hebben al werkervaring, ze weten beter wat ze willen, uh, ze gaan makkelijker zo'n sollicitatiegesprek door...

I: En ze zijn dus al uit de bijstand.

R: ... Dus eigenlijk gaat het allemaal wat makkelijker. Wat zeg je?

I: Ze zijn dus al uit de bijstand, zijn ze dan bijvoorbeeld op zoek naar een andere baan of zijn het dan juist wel vaak de vrouwen die dan bij jou komen?

R: Ja, ik had dan bijvoorbeeld twee vrouwen die echt een *gap* hadden in hun werkervaring, wat echt lastig was. Maar ook een paar mannen die, een jongen die werkervaring had in de horeca, die graag naar een ander hotel wilde overstappen...

I: Ja.

R: ... Dus die heb ik daarmee geholpen, maar dat is eigenlijk best wel makkelijk.

I: Hm-hm.

R: Wat nog meer? Uh, o ja, een jongen die studeerde aan de UVA en die studeerde iets technisch ook, ik weet niet meer wat. Maar hij... Wat hij ook alweer gedaan? Hij kon heel goed programmeren en wilde de IT in. Nee, hij studeerde aan de VU, nou ja, maakt niet uit. Maar voor nu wilde hij even wat simpels, uhm, waar hij gewoon niet hoefde na te denken als bijbaan naast zijn studie...

I: Ja.

R: Dus ik heb hem toen... Toen is hij gaan werken als *frontrunner* bij [werkgever], daar waren ze heel blij met hem, want het is een heel bescheiden, lieve jongen, uhm, maar die was ook heel makkelijk plaatsbaar omdat hij gewoon, ja, ik weet niet, ze zijn gewoon, hij was al gewoon wat verder denk ik...

I: Ja.

R: ... Maar de inburgering had hij dan nog niet gedaan.

I: Oké. Dus op zich, dus het is niet dat je nou het idee hebt dat er meer vrouwen aan het traject deelnemen dan mannen?

R: Nee, maar ik weet niet of dat komt omdat ik maar een beperkter clubje zie...

I: Ja precies.

R: ... Dus die vraag heb ik ook bij [naam] neergelegd van, hey hoe zit het nou precies met aantallen, want zij heeft gewoon een lijst van, ik neem dat ze gewoon kan selecteren van man/vrouw en dan gewoon kan kijken van, om hoeveel gaat het precies en wat is de verdeling.

I: Ja.

R: Ik heb haar net nog even gebeld en ik weet zeker dat ik haar nog te spreken krijg, maar het lukte gewoon niet voor dit interview, dus op die vraag kom ik ook nog even op terug.

I: Nee, dat is prima hoor. En dan tot slot, zijn er volgens jou nog verbeterpunten om statushouders nog beter te kunnen helpen?

R: Uhm, uhm, o ja, die vraag heb ik misschien wel gelezen, maar niet echt bedacht. Even kijken, wat zijn verbeterpunten? Uhm... Ja, ik zou zelf voor mensen met een wat lastiger profiel op de arbeidsmarkt wel wat meer willen betekenen. Dat je niet alleen maar mensen plaatst, uh, bij, uh, op vacatures waar dan krapte op de arbeidsmarkt is. Niet dat ik dat alleen maar doe, maar dat is wel wat het meest voorkomt, dus, ja, het lijkt me mooi om nog meer samenwerkingen op te zetten met organisaties of bedrijven waarbij, uh, waarbij een soort leerelement of zo zit.

I: Ja.

R: Dat kan nog wel meer denk ik, zo'n soort traineeship of zo'n stage gericht op misschien hogeropgeleiden die ergens aan de slag willen, maar misschien moeilijker aan de bak komen.

I: Want als je boven de 27 bent, krijg je ook geen onderwijs meer...

R: Nee.

I: ... En dan kunnen ze ook niet echt omgeschoold worden of zo wanneer ze al een diploma in het land van herkomst hebben, maar die hier niks waard is of kan dat dan wel?

R: Ja, daar wordt wel voorzichtig mee omgegaan, want je moet dan, volgens mij, uh, want volgens mij krijgen ze dan, hebben ze dan DUO?

I: Nee, volgens mij...

R: Nee, dan hebben ze geen DUO toch? Volgens mij zouden ze dan met behoud van uitkering gaan studeren en dat wordt alleen in echt bijzondere gevallen toegekend, wanneer je zeker weet dat een studie je perspectief op de arbeidsmarkt vergroot dan kan je wel in aanmerking komen, maar dat is niet altijd zo.

I: Nee.

R: En dus als je, ja, ja, daar moet wel goed naar gekeken worden, dat snap ik op zich ook wel.

I: Ja.

R: Maar het is wel jammer, zelf zou ik het leuker vinden als het wel kon, maar dan moet er wel goede begeleiding bij zijn van, hey wat voor studie kies je, want ik zat een keer een sollicitatietraining te doen en toen had ik een jongen, ja een man die echt heel getalenteerd was en die had hier dan filosofie gestudeerd in het Nederlands en ja, dan denk ik ja, echt vet zonde, hij had echt van alles kunnen doen, maar hij had gekozen voor filosofie omdat hij dat interessant vond, maar niemand had hem verteld dat je dan waarschijnlijk geen baan gaat vinden.

I: Ja. Ah...

R: Dus het lijkt mij wel heel fijn als studie een optie is, maar dan moet er wel betere begeleiding bij zijn.

I: Ja, ja precies.

R: En niet om het echt af te zeiken, maar zij kijken daar dus niet echt zo naar, zij denken, elke studie, elke stage heeft zin, maar dat is niet per se zo, het moet wel een, je moet wel een beetje kijken naar, wat zijn dan je toekomstperspectieven?

I: Ja.

R: Maar dat is wel echt een verbeterpunt denk ik, als dat mogelijk zou zijn. Want waar dan voor mij de schoen prikt eigenlijk is dat het heel erg aan de klantmanager ligt of het toegekend wordt, dus dat is best wel subjectief...

I: Hm-hm.

R: ... Als iemand even niet goed oplet of uh, of denk van, oh ik gun het jou. Maar het beleid is wel dat het niet, uh, dat het niet de bedoeling is.

I: Ja precies, omdat het dan ook niet geregeld kan worden met DUO.

R: Nee.

I: Wat ook wel begrijpelijk is.

R: Ik vind het wel begrijpelijk, maar aan de andere kant, het zou wel mooi zijn als het wel zou kunnen.

I: Ja precies, ja. Het is gewoon zonde.

R: Maar het is ook lastig te voorspellen, wat nou als iemand er nu vijf jaar overdoet?

I: Ja.

R: Dan betaal je vijf jaar de uitkering en is het het dan waard geweest?

I: Ja, je hebt geen zekerheid.

R: Ja. Maar ja, andere verbeterpunten, uhm, ja, ik vind eigenlijk, ik ben eigenlijk al wel blij dat de gemeente zoveel doet voor statushouders, dus ik heb niet echt het idee dat het veel meer kan zijn of zo.

I: Amsterdam is ook wel een redelijke voorloper op het gebied.

R: Ja, denk ik ook.

I: Ja, oké, dan heb ik denk ik alles wel.

R: Nee, oké, mooi. Ik ben heel erg benieuwd naar je onderzoek en wat je bevindingen zijn.

I: Ja zeker.

### *Afronding interview*

#### 11.1.4 Respondent D

##### *Introductie*

I: Oké, uhm... Even kijken, uhm... Mijn eerste vraag is, uh, u bent natuurlijk heel erg bekend met statushouders en hoe dat dan, uh, te werk gaat en welk probleem heeft de statushouder vaak wanneer deze in een gemeente komt?

R: Niet alleen de vrouwen?

I: Nee, gewoon in het algemeen.

R: Ja dat is, dat is velerlei hè, van uh... Uhm... Dus eigenlijk wat veel andere migranten ook hebben. Problemen met taal, sociale netwerken, iemand moet ja, je moet je leven opnieuw beginnen...

I: Uhu.

R: En wat specifiek voor vluchtelingen, voor statushouder, is dat zij een gedwongen vlucht hebben meegemaakt en dat de vlucht zelf vaak ook heel problematisch was.

I: Ja.

R: We hebben pas, ja een paar maanden geleden, een onderzoek gedaan onder Eritreeërs, dat is echt nog wel interessant om dat, om dat erbij te pakken. Daar hebben we uitgebreid, op een kwalitatieve manier de vlucht in kaart gebracht en als je ziet wat mensen allemaal meemaken, dan krijg je ook meer gevoel voor, nou uh, voor het feit dat ze vaak niet 1, 2, 3, uit de startblokken gaan. Mensen zijn vaak getraumatiseerd, hebben psychische problemen. Dus dat is het verschil met andere migranten, die vlucht, de aanleiding voor de vlucht, dat is vaak oorlog of een combinatie van oorlog en vervolging en economische achterstand, dus dat is een, die aanleiding is al het minst plezierig op de vlucht zelf. Die mensen komen met een bepaalde bagage naar Nederland en een ander verschil met andere migranten, met gewone migranten is dat ze in een opvang hebben gezeten.

I: Uhu.

R: En uhm, los speelt, dat het de laatste jaren eigenlijk wel beter is dan vroeger, maar nog steeds bijvoorbeeld, zie je dat ze gemiddeld zo'n negen maanden in de opvang, vaak dat mensen zich vervelen, dat ze, uhm, onzeker zijn over de uitkomst van uh, hun statusaanvraag. Dus mensen die komen met weinig hulpbronnen zou je kunnen zeggen, in termen van opleiding, taal, gezondheid, mentale gezondheid is vaak problematisch, dus ja opnieuw beginnen heb ik mijn boek pas genoemd en dat is volgens mij wel een rake typering.

I: Ja, zitten ze nu nog steeds lang in de opvang, want ze moeten ze nu toch al redelijk snel huisvesten, de gemeente?

R: Ja, maar goed, de procedures, die zijn veel korter dan vroeger om daar mee te beginnen, maar, toen in 2015/2016 grote groepen binnen kwamen...

I: Ja, ja.

R: Was het ook gewoon, ja, wel echt een enorme operatie om mensen, uh, tijdig te horen, om gewoon, de geest te verwerken.

I: Ja.

R: Het is wel zo dat Syriërs en Eritreeërs, die hebben bijna allemaal, uh, asielaanvraag geannuleerd gezien.

I: Uhu.

R: Dat is ook een verschil met vroeger of met andere groepen vooral, dus uh, het kost minder tijd dan vroeger, maar nog steeds wel een behoorlijke tijd. Uhm, en ja, het is ook tijd die je eigenlijk beter zou kunnen besteden

I: Ja.

R: ... En een ander, wat verder denk ik ook nog heel belangrijk is, en misschien ook wel specifiek voor, of niet specifiek voor vluchtelingen, is het feit dat ze, uh, niet, uh dat vaak partners en kinderen nog moeten, uh, laten overkomen. Ze komen ook vrij vroeg in het proces van gezinshereniging...

I: Ja.

R: ... Wat heel veel tijd kan kosten, niet altijd, maar soms wel. Die aanvraag wordt niet altijd meteen gehonoreerd, het kost geld, niet zo zeer de procedure, maar wel als kinderen en partner naar Nederland komen, moet je de reis zelf betalen. Dus daar zit gewoon heel veel stress in zo'n gezin in het begin.

I: En vaak ook trauma's of ...?

R: Ja, ja, niet iedereen is getraumatiseerd, zo is het zeker niet, maar uh, wij hebben onderzoek gedaan onder Syriërs en dan zie je dat psychische ongezondheid, zoals wij dat dan noemen, dat aandeel is veel hoger dan binnen de rest van de bevolking.

I: En er was toch ook bij de..., was dat de Eritreeërs, waar een heel groot deel verslaafd is aan, hoe heet dat, qat ofzo?

R: Nee dat heb je niet bij Eritreeërs volgens mij...

I: Nee..?

R: Bij Somaliërs.

I: Oh bij Somaliërs was dat, oké.

R: Niet zo zeer bij Eritreeërs, nee, nee.

I: Oké. En welke stappen moeten er genomen worden om dan vervolgens, vanuit, dan als ze gehuisvest zijn, om de statushouders naar werk te begeleiden, of al vanuit het asielzoekerscentrum?

R: Ja, die, daar is geen, dat is waarschijnlijk, dat is niet één weg voor, wat wel voor iedereen geldt, is dat je ingeburgerd moet zijn, dus je moet binnen drie jaar je inburgeringsexamen halen, maar ondertussen kun je gewoon aan het werk als je dat zou willen.

I: Ja.

R: Uh, maar goed, daar zit, de dingen die je net noemde zitten daartussen, het feit dat je op adem moet komen, je buitenlandse diploma's helpen niet mee, de taal leren, je moet Nederland leren kennen. Dat is zo belangrijk, de culturele verschillen zijn vaak heel erg groot. Dus het is een, het is heel lastig om te zeggen van, hoe die stappen verlopen, want volgens mij is het belangrijkste les van afgelopen jaren, is dat er, dat die verschillende stappen, dat er heel veel verschillende routes zijn eigenlijk, heel veel verschillende stappen, dus het is niet dat je kunt zeggen van, nou nu heb je de taal geleerd, dus nu ga je aan het werk. Mensen combineren dat soms, sommige hebben zoiets van, werk is voor mij, ja, dat is nog echt niet aan de orde of dat zeggen mensen van het beleid, terwijl anderen zoiets hebben van, nou ja, kort na de opvang, laat mij maar aan het werk gaan...

I: Ja.

R: Dus er is heel veel verschil...

I: Oké.

R: ... Dus dat is het belangrijkste antwoord eigenlijk.

I: Ja en dan waarschijnlijk ook gewoon uh, moet er per geval of per statushouder, per situatie ook bekeken worden wat het makkelijkste is...

R: Ja wat het beste past ja.

I: Uhu.

R: Dat is echt een, uh... Het is heel belangrijk om gedifferentieerd beleid te gaan voeren, heel erg gericht op wat mensen op dat moment kunnen en ook wel wat meer wat mensen willen.

I: Ja.

R: Want dat is eigenlijk ook wel een voorzichtige trend, dat je eigenlijk net wat meer gaat kijken naar wat zijn eigenlijk de aspiraties van statushouders zelf, dus je moet veel meer, maatwerk wordt het genoemd...

I: Uhu.

R: ... In deze wereld. Dat is een wat lelijke term, maar die is hier wel van belang.

I: Ja.

R: Omdat de verschillen zijn, uh, ook in achtergrondkenmerken, zijn heel groot, uhm, het zijn echt, qua opleidingsniveau gaat het van analfabeet tot hoogopgeleide, ja die hebben toch vaak een leeftijd slag loopt daar doorheen, uhm, die kun je niet allemaal op dezelfde manier behandelen.

I: Nee... En denkt u dat er minder aandacht wordt geschonken aan de vrouwelijke statushouder?

R: Ja, ik denk het wel, uhm, ik denk dat ze dat bij KIS wel goed hebben gezien...

I: Uhu.

R: Dat is ook een prikkel vanuit het beleid, van uh, dat je huishouden moet je uit de bijstand halen, nou dat is dan vaak de man waar het beleid zich op richt...

I: Ja.

R: ...Het huishouden is dan uit de bijstand, maar de vrouw is nog niet aan het werk of de vrouw participeert dan nog niet...

I: Ja.

R: ... Dus vanuit, de systematiek van het beleid is er een risico, nou ja, dat vrouwen minder, uh, minder worden bereikt, dus dat is één kant. En een andere kant is uh, je zou kunnen zeggen, juist vrouwen hebben extra intensief beleid nodig, omdat uh, het opleidingsniveau is vaak wat lager, de participatie in het land van herkomst, wij zien dat heel sterk bij de Syrische groep, we hebben gevraagd van wat deed je vroeger in Syrië? Nou mannen hebben heel vaak gewerkt, vrouwen bijna, of, veel minder. Dus die gerichtheid op de arbeidsmarkt is al kleiner, zit soms bij de vrouwen zelf, maar wat ook belangrijk is, is dat, in elk geval bij bepaalde groepen, het echt niet de norm is dat vrouwen gaan werken.

I: Ja.

R: Dus, er zijn, er zijn diverse factoren van invloed op het feit dat het veel moeilijker is om vrouwen aan het werk te krijgen dan mannen.

I: Ja. En in hoeverre is dat een probleem?

R: Ja, daar kun je op verschillende manieren naar kijken. Van uh, kijk als je zegt van, wat voor Nederlandse vrouwen ook geldt, van eigenlijk zou iedereen economisch zelfredzaam zou moeten zijn.

I: Uhu.

R: Dat je je eigen geld kan verdienen, daar komt het kort gezegd op neer.



I: Ja.

R: Dat is voor migrantenvrouwen natuurlijk net zo belangrijk als voor, uh, Nederlandse vrouwen. En misschien nog wel wat sterker, omdat vanwege de spanningen in die huishouden, echtscheidingen best vaak voorkomen.

I: Ja.

R: Dus het is, in dat opzicht is het van belang om, uh ja, die arbeidsparticipatie te vergroten. Daar staat tegenover en dat is denk ik ook niet heel anders dan bij Nederlandse vrouwen van, ja, soms hebben vrouwen ook een bepaalde periode, dat ze bijvoorbeeld kinderen krijgen of willen krijgen, willen andere dingen doen...

I: Ja.

R: ... En niet participeren op de arbeidsmarkt, uhm, en er zit toch ook, er zit ook iets cultureels bij, in de zin dat, de opvattingen over de rol van vrouwen in het huishouden of op de arbeidsmarkt zijn ook verschillend. En dan is de vraag of je daar als overheid altijd iets aan zou willen doen. Ik zou zeggen van, die participatie van vrouwen is heel erg belangrijk en dan kun je je nog afvragen of dat altijd betaald werk moet zijn.

I: Ja.

R: Omdat die afstand vaak wel heel groot is en omdat dat ook wel heel ingewikkeld wordt, maar het is wel heel belangrijk dat ze de taal leren...

I: Ja.

R: ... Dat ze gaan participeren in vrijwilligerswerk...

I: Ja.

R: ... Of, uhm, onderwijs gaan volgen.

I: En wie weet is, uh, als er wordt geparticipeerd via vrijwilligerswerk, dan de stap naar betaald werk, als dat eventueel ooit nodig is, ook minder groot.

R: Ja, ja... Daar wordt verschillend over gedacht, dat is, die stap van vrijwilligerswerk naar betaald werk, die is eigenlijk vaak groot. Er is niet een heel sterke relatie, het is meer, omdat je moet voorkomen dat vrouwen heel erg alleen maar in huis zitten en dat ze een soort...

I: ... Sociaal isolement.

R: Ja.

I: Ja.

R: En dat is voor de opvoeding van de kinderen ook van belang...

I: Ja.

R: ... Dat de moeder iets van Nederlands spreekt en weet van, waar de school is, hoe de kinderen het doen, iets van het Nederlands leven kennen.

I: Ja precies.

R: Dus participatie is volgens mij heel belangrijk, alleen de vraag is, moet dat altijd betaald werk zijn...

I: Ja.

R: Maar het zou niet goed zijn dat, dat vrouwen uit deze groepen massaal thuisblijven.

I: Nee. En hoe kunnen deze vrouwelijke statushouder het best bereikt worden, denkt u?

R: Haha, dat is een goede vraag, ik dacht dat jij mij dat ging vertellen.

I: Nee, nou ja, dat is ook wat ik wil onderzoeken.

R: Ja, nou ja, weet je, ik zit, dat is het beste om aan een beleidsdeskundige te vragen, het enige wat ik in zijn algemeenheid over kan zeggen is dat het best ingewikkeld zal zijn.

I: Ja.

R: Omdat daar bij vrouwen zelf, in hun directe omgeving, hun man of een wat bredere groep, uhm, dat dat niet altijd wordt gestimuleerd dat vrouwen gaan participeren. Ook daar zijn de verschillende trouwens ook gewoon groot hoor, er wordt ook binnen de Syrische groep heel erg verschillend gedacht over de rol van vrouwen.

I: Ja.

R: Maar goed, in zijn algemeenheid, kun je dat denk ik toch wel zeggen. Uhm, dus ik denk dat je het toch heel erg intensief zal moeten doen.

I: Uhu.

R: En dat je vrouwen, dat je ook gewoon aantrekkelijke opties voorhoudt, dus, wat vaak van belang is, dat als er kinderen zijn, dat ze het bijvoorbeeld kunnen combineren met kinderopvang.

I: Ja.

R: Uhm, dat je dat soort voorzieningen regelt. Maar ik denk dat je vanuit de gemeente daar ontzettend veel, ja, gewoon inspanningen op moet zetten. Door actief bij mensen op bezoek te gaan, te informeren, proberen te activeren.

I: Ja, mijn volgende vraag was dus ook of u meer voor een hands-on of hands-off aanpak was, maar dan is het...

R: Hands-on dan denk ik hè.

I: Ja, dat zou ik wel zeggen.

R: Ja ik denk van, uh, maar zonder dat ik dat concreet, heel concreet kan aangeven wat je dan precies moet doen, dat is volgens mij meer iets voor mensen die meer in de uitvoering zitten.

I: Ja precies, uh, ik had ook een artikel van u gelezen samen met Arend Odé, zo spreek je het denk ik uit..?

R: Ja.

I: Ja, en daar had u ook de aanpak van vijf grote steden bekeken, waaronder ook Amsterdam en Rotterdam...

R: Ja.

I: En heeft u een mening over welke aanpak het meest effectief is om statushouders naar werk te begeleiden?

R: Haha, nee, dat weten we eigenlijk nog niet. Kijk, het effectiviteitsonderzoek zoals die in Amsterdam is gedaan, dat is nog niet in heel Rotterdam gebeurd...

I: Oké.

R: Dus dat moet je eigenlijk vergelijkbaar doen. En ik denk, ik ben wel gecharmeerd van die Amsterdamse aanpak in de zin dat zij eigenlijk statushouders heel vroeg al proberen te activeren...

I: Ja.

R: ... Naast taal, ook gewoon, richting die arbeidsmarkt, uh, ze hebben, wat Rotterdam in die nieuwe aanpak ook heeft, een lage caseload, hoe dat heet van klantmanagers, die kunnen heel erg, die kunnen heel erg op zoek gaan naar werkgevers van, ik heb hier een groep statushouders, kunnen jullie daarbij helpen? Uh, dus het is een combinatie van vroegtijdig naar werk leiden, plus de taal leren en vrij intensief ondersteunen, ik denk dat dat een hele goede aanpak is.

I: Ja.

R: En dat zat niet zo sterk in, in nou ja, de aanpak van Rotterdam in het begin...

I: Uhu.

R: ... De nieuwe aanpak is volgens mij, in elk geval op papier, gaan die aanpakken eigenlijk wat meer op elkaar lijken.

I: Ja, precies.

R: En wat ik interessant vind van de nieuwe Rotterdamse aanpak, is dat ze die differentiatie heel sterk maken tussen groepen.

I: Ja.

R: Dus een deel kan naar werk, een deel naar onderwijs en een ander deel, ja dat is een beetje een vage naam, maar daar kun je andere vormen van participatie kun je als doelstelling hebben.

I: Uhu, ja.

R: Dus dat, dat zou, het is allemaal nog papier, of tenminste het is net uitvoering...

I: Uhu.

R: Maar op papier ziet dat er goed uit.

I: Ja. En denkt u ook dat de gemeente Rotterdam en Amsterdam nog wat van andere gemeenten kunnen leren?

R: Ja, ik kan niet precies zeggen wat, maar het is altijd goed om ervaringen uit te wisselen.

I: Ja.

R: Omdat het beleid wat voor gevoerd, is maar, is eigenlijk niet evidence-based zou je kunnen zeggen.

I: Uhu.

R: Dat is heel erg gebaseerd op ervaringen, op vallen en opstaan, uh, bijvoorbeeld, je moet denk ik, klantmanagers of trajectbegeleiders, of hoe je het ook wil noemen, moet je ook wel de ruimte geven om mensen, om een goed beeld te krijgen van mensen die ze voor zich hebben en dat je dus kan zeggen, nou jij bent meer iets voor dit, jij kan beter dan gaan doen.

I: Uhu.

R: En dat die daar ook gewoon genoeg ruimte voor hebben om die keuzes zelf te kunnen maken.

I: Ja.

R: Dus het stelt echt hoge eisen aan beleid en daar kun je denk ik altijd wat van elkaar leren...

I: Ja.

R: Hoe de één het aanpakt en waar de ander tegenaan loopt.

I: Uhu.

R: Dus praten is altijd goed, zelfs tussen 010 en 020.

I: Ja want daar heb ik vaak nog wel het gevoel bij, ook uitspraken die worden gedaan in Raadsvergaderingen, dat daar gewoon een enorme strijd ofzo tussen zit, tussen de twee grote gemeenten.

R: Ja, ik kan het niet helemaal beoordelen, ik weet niet hoe op ambtelijk niveau...

I: Ja.

R: ... bijvoorbeeld, hoe ze dan zijn, ja weet je, in zo'n Raad, dat is ook veel retoriek...

I: Ja.

R: ... En het zou best kunnen dat ambtenaren, dat hoop ik ook wel een beetje, dat die daar niks van aantrekken en die af en toe bij elkaar komen. Volgens mij gebeurt dat ook wel.

I: Ja, het is natuurlijk ook een beetje voor het publiek...

R: Ja.

I: ... Gewoon een beetje een showtje.

R: Kijk en wat je heel erg moet vermijden, is dat het een soort van wedstrijdje wordt.

I: Ja.

R: Van uh, dit is gewoon heel erg ingewikkelde materie, dat weten we gewoon, dat je niet snel successen gaat halen. Uhm, en dat het gewoon moeilijk is om goede aanpakken te bedenken en uit te voeren.

I: Ja precies. Uhm, ik had ook nog gelezen over Stichting Nieuw Thuis Rotterdam.

R: Ja.

I: Uh, heel nieuw project in Rotterdam, wat wel interessant is.

R: Uhu.

I: En, u gaat die evalueren als het goed is.

R: Ja, daar zijn we nu mee bezig.

I: Oh, daar zijn jullie nu mee bezig.

R: Ja, ja.

I: Uhm, op welk vlak scheelt de SNTR aanpak van het Rotterdamse beleid?

R: Uhm, nou dat is zeker als je het vergelijkt met de oude aanpak, is het veel intensiever.

I: Hm-hm.

R: Dus zij hebben, zij hebben heel veel geïnvesteerd in maatschappelijke begeleiding, dat doet de gemeente ook, maar zij doen het, denk ik, intensiever. Uhm, als het gaat om taal, hebben ze een eigen taalschool eigenlijk gemaakt zou je kunnen zeggen...

I: Oké.

R: ... Intern, dus dat is ook een groot verschil, dus de statushouders die onder dat beleid vallen die hoeven niet zelf op zoek naar een taalschool, uhm, wat de gemeente, uh, gemeentelijke statushouders wel moeten. Uhm, dus dat is een verschil en op het terrein van arbeidstoeleiding weet ik niet precies of dat nou heel veel uitmaakt, daar lijken de twee vormen van beleid behoorlijk op elkaar.

I: Oké.

R: Maar het belangrijkste is denk ik dat, uhm, de begeleiding vanuit SNTR, zowel op het terrein van maatschappelijke begeleiding als taal intensiever is dan die van Rotterdam.

I: Ja, en zijn daar ook al daadwerkelijke effecten van bekend?

R: Nee daar zijn we mee bezig.

I: Nog niet.

R: Ja, ja.

I: En, uhm, zou het programma van SNTR beter kunnen werken om vrouwelijke statushouders naar betaald werk of onderwijs te kunnen begeleiden?

R: Ik durf dat niet te zeggen, dat moeten we gaan onderzoeken, omdat uh, het is heel intensief, uh, maar in hoeverre dat echt van effect is op de participatie van sowieso van statushouders in het algemeen en vrouwen in het bijzonder, dat weten we nog niet.

I: Uhu, want ze komen wel echt bij mensen thuis toch ook?

R: Ja, ja.

I: Dus dan, uhm, misschien is het dan wel op die manier makkelijker om vrouwen te betrekken...?

R: Nou ik denk, maar we hebben dat niet echt kwantitatief onderzocht, dat, dat die contacten, dat we kunnen zeggen dat die contacten intensiever zijn, uhm, en dat je dus eerder bijvoorbeeld je financiën op orde hebt en weet waar je in Nederland, uhm, nou voorzieningen kunt halen en noem het maar op, dus dat die zelfredzaamheid wat sneller wordt ontwikkeld. Uhm, en het is denk ik ook zo dat SNTR ook wat beter zicht heeft op zijn deelnemers dan de gemeente, vanwege die frequente contacten.

I: Ja.

R: Maar de effectiviteit, dat is echt ingewikkeld.

I: Ja precies.

R: Of ja, ingewikkeld, dat kan allerlei kanten op.

I: Ja.

R: Het hoeft niet zondermeer te leiden tot, uhm, meer participatie.

I: Nee.

R: Wat SNTR natuurlijk hoopt, dat hun aanpak daartoe leidt, maar dat moeten we gewoon nog allemaal gaan zien.

I: Ja precies. En, uh, is het haalbaar voor de gemeente Rotterdam, als het een succes blijkt te zijn, om dat voor de hele gemeente te implementeren?

R: De SNTR aanpak bedoel je?

I: Ja.

R: Ja... Ja, dat weet ik niet, dat zit 'm... Die intensiviteit moet dan wel worden opgebracht. Uhm, maar ik denk dat het zeker, stel dat het effectief wordt, dat je zegt van, nou dit nu een voorbeeld, dat je dan net zoals de Rotterdammers, de Rotterdamse ambtenaren met de Amsterdamse ambtenaren moeten praten, dat je ook wel heel erg moet nadenken van wat zijn nou de werkzame elementen van zo'n SNTR aanpak en wat kunnen we daarvan overnemen.

I: Ja, want het probleem is natuurlijk ook nog wel het geld wat ze vanuit het Rijk krijgen, denk ik, want dat is eigenlijk, niet per se heel veel...

R: Uhu.

I: ... Uhm, ik denk zo'n SNTR aanpak kost misschien ook wel weer veel geld, omdat het dus zo intensief is.

R: Ja, ja. Dat zou kunnen, dan uh, maar ik kan daar op basis van ons onderzoek eigenlijk niks over zeggen.

I: Nee precies.

R: Dus daar zou de gemeente dan ook over na moeten denken, van stel dat de SNTR aanpak heel positief uitwerkt, uhm, ja, kunnen we dat dan betalen?

I: Ja.

R: Dat lijkt me wel, ja, dat is natuurlijk wel een reële vraag.

I: Uhu.

R: En hoe staan de kosten in verhouding tot de baten?

I: Ja, ja precies. Zijn wel nog interessante dingen om over na te denken.

R: Ja, maar wees gewoon, dat is nog een beetje te vroeg om daar iets over te zeggen.

I: Nee, want hoe lang duurt het nou? Vier jaar of vijf jaar...?

R: Vier jaar.

I: Vier jaar ja, dus dat duurt nog even, want je zit nou in...?

R: Ja, eind volgend jaar moet het klaar zijn.

I: Oké, ja.

R: Maar dan ben jij hopelijk al afgestudeerd.

I: Ja dat hoop ik ook ja, anders gaat er iets goed mis.

R: Haha.

I: Nee, dat waren mijn vragen eigenlijk wel.

R: Oké, mooi.

### *Afsluiting*

#### 11.1.5 Respondent E

### *Introductie*

R: ... En ik was ondertussen heel erg benieuwd wat je had gevonden over verschillen en resultaten in Amsterdam en Rotterdam.

I: Ja, dat is natuurlijk, ik ben nog, uh, nu nog bezig met mijn, uh, mijn interviews enzo en uiteindelijk ga ik alles uitwerken en dan kan ik echt alles onder elkaar zetten, dus dat kan ik pas als het af is zeg maar naar u toe sturen.

R: Ah oké, het kwam denk ik door je mailtje, ik had in ieder geval de indruk dat, dat nou ja, ik was gewoon benieuwd, want ik kan, ik zou het zelf, ik ken Amsterdam goed, ik ken Rotterdam goed, ik zou het zelf, uh, best heel lastig vinden om iets te zeggen over de resultaten van, uh, arbeidstoeleiding, de, uh, of een uitspraak te doen of het nou Amsterdam of Rotterdam succesvoller is. Dat zou me nog een hele uitdaging lijken...

I: Ja precies.

R: ... Daar was ik wel benieuwd naar.

I: Ja opzich zijn er wel gewoon al, uh, monitors bekend en uh...



R: Ja hè?

I: ... En ik heb ook van Amsterdam nog wat extra cijfers toegestuurd gekregen, dus, uh, dat zijn eigenlijk gewoon de echte kwantitatieve, harde gegevens die ik kan gebruiken...

R: Ja, ja.

I: ... Uh, ja en daar kan ik de verschillen dus echt in zien, uiteindelijk over de aanpak, uiteindelijk, uh, ja dat is eigenlijk, puur eigenlijk, wat uit hun eigen resultaten dan komt en, uh, ik ben met hun vooral de gesprekken aangegaan om dus gewoon even te kijken waar nou precies echt de verschillen in zitten, maar die staan natuurlijk al wel een beetje in hun aanpakken zelf...

R: Ja.

I: ... Maar de cijfers die komen echt gewoon uit de monitors enzo die ze zelf hebben.

R: Ja, ja hoor, dat is overigens ook vrij nieuw dat doen en kunnen, dat cijfers uitdraaien voor een verslag zeg maar...

I: Ja precies.

R: ... Meestal deden ze dat niet en nou ja, mede door de belangstelling die er voor het onderwerp is, zijn ze dat gaan doen, dus uh, dat is eigenlijk ook al een hele grote stap voorwaarts, ja.

I: Ja zeker en ook een stok achter de deur dat het dus beter moet.

R: Ja, dat ze er wat mee doen, zeker, ja.

I: Ja precies.

R: Ik loop trouwens op een lawaaiërig stuk, maar daar loop ik zo uit hoor, dus dan is het wat stiller, ik weet niet of jij dit nu hoort, maar ik hoor een hoop een herrie.

I: Oh, uh, ik heb er niet echt last van haha.

R: Oké gelukkig, ja.

I: Oké, zal ik dan beginnen met mijn eerste vraag?

R: Uhu.

I: Uhm, welke problemen hebben de statushouders vaak over het algemeen als ze in een gemeente komen te wonen?

R: Uh, mannen en vrouwen?

I: Ja. Over het algemeen.

R: En uh, ja uh, gericht op arbeidsparticipatie?

I: Ja, mag ook, kijk, uiteindelijk is het vaak dat veel dus een beetje samenkomt, dus uiteindelijk wil ik me uiteindelijk wel richten op arbeidsparticipatie, maar er zijn vaak ook andere factoren aanwezig waardoor het dus lastig is voor een statushouder om dus betaald werk...

R: Ja, ik bedoel, ik weet dat en jij weet dat, ik vraag het omdat ik een beetje vraag waar ben je naar op zoek? Bedoel je, zou je van mij willen horen van het gewicht dat ik daaraan toeken? Want verder denk ik dat je dat wel weet uit de literatuur, ik bedoel natuurlijk alles wat met de vlucht te maken heeft, uh, wat er in het AZC is gebeurd, nou, de onzekerheid over de verblijfstatus en dan krijg je dat er op een gegeven moment ook zorgen komen over de nareizigers, over de familieleden...

I: Ja.

R: ... Over huisvesting, dat allemaal op gang brengen, dat is allemaal een vrij ingewikkeld proces, uh, er komt in de eerste periode in de gemeente heel veel op hen af, zaken die ze vaak niet zelfstandig kunnen regelen over het algemeen, omdat ze de taal niet goed spreken, dus dan moet je daar, uh, ondersteuning bij geboden worden, dat gebeurt in de maatschappelijke ondersteuning, vaak door Vluchtelingenwerk of door een andere organisatie en, uhm, nou ja, dan moeten ze een leven gaan opbouwen en dan moet je ergens beginnen en tegenwoordig is dat, dat je als vrouw al vrij snel opgeroepen wordt om naar de gemeente te komen om te kijken of je aan het werk kan en zo niet, welke stappen je dan moet gaan nemen, ja, de beginperiode als vluchteling in een gemeente is vooral heel druk...

I: Ja precies.

R: ... Dus om de AZC, mocht, ja, kon er eigenlijk weinig hè, daar ben je eigenlijk ook heel erg geïsoleerd, je bent geen onderdeel van de samenleving en eigenlijk op het moment dat je die status krijgt en naar de gemeente verhuist, ben je dat onmiddellijk wel en wordt er van alles van je verwacht op hetzelfde moment.

I: Ja en welke stappen moeten er dan volgens u genomen worden om een statushouder succesvol naar werk te begeleiden?

R: Nou ja, dat kun je niet in zijn algemeenheid zeggen, dat moet heel erg op maat zijn, dus dat is een stap, het goed in beeld krijgen, uh, wat iemand kan, kent, wil en waar veel behoefte aan is, dat is ontzettend verschillend van persoon tot persoon.

I: Ja, ja dat is ook wel zo hoor, maar is dat dan ook al, dat er dan maatwerk nodig is, uhm, overall, is dan ook al belangrijk om dat dan al op te nemen, dat er geen vaste, geen vaste aanpak eigenlijk is.

R: Nou ja, kijk, daar zit natuurlijk bij, als je mee kijkt, uh, als mensen hier nieuw komen, uh, dan is het voor, uh, dan is het voor hen heel onbekend, dus ik denk dat het voor bijna iedereen geldt dat iets van oriëntatie op de arbeidsmarkt, hoe werkt dat nou in Nederland, uh, wat wordt er van je verwacht, wat zijn de mogelijkheden, dat geldt eigenlijk voor iedereen die wil gaan werken, maar daarna wordt het natuurlijk al heel snel gedistantieerd, want de ene was in het thuisland IT professional en daar ligt zijn of haar hart en wil dit weer gaan doen en gaat op

zoek naar een baan en eventueel met hulp en een ander bijvoorbeeld, bepaalde categorieën vrouwen, hebben nooit gewerkt en hebben zich nooit georiënteerd, hebben een klein kind of zijn nog steeds zwanger en komen bij de gemeente en de gemeente zegt je krijgt een uitkering, dus je moet wel gaan werken, dus wat wil je. Nou ja, dan is het natuurlijk, uh, een heel ander traject wat nodig is...

I: Ja zeker.

R: ... Dat zit dan heel vaak in de sfeer van, uh, ja instappen en oriënteren op de arbeidsmarkt, maar dan vooral ook, uh, het op gang brengen van een proces van, ja, *empowerment* eigenlijk, ja, nou een vrouw met een profiel van wat ik net heb gezegd, hoe wil jij in Nederland gaan meedoen? Wat zijn jou mogelijkheden? Uh, welke stappen zou je moeten zetten om daar te komen? Uh, hoe wil je dat combineren met je gezin et cetera? Dan wordt het echt maatwerk.

I: Ja, precies en welke instrumenten kunnen er dan het beste ingezet worden om deze vrouwelijke statushouders te betrekken?

R: Sorry, welke...? Ik verstond het woord niet.

I: Instrumenten.

R: Interesses?

I: Instrumenten.

R: Instrumenten, sorry.

I: Haha.

R: Nou ja, echt maatwerk, maar als je het hebt over de categorie vrouwen die zich niet eerder op werk heeft georiënteerd...

I: Hm-hm.

R: ... Die, uh, geen, uh, oriëntatie daarop heeft gehad, die ook niet een beroepsidentiteit heeft, bijvoorbeeld, nou, ik was vroeger leerkracht, dus ik weet een beetje wat dat is, wat ik kan. Als je dat niet hebt, moet je echt daar beginnen, toch, ja, in gesprek gaan met vrouwen, dat kan individueel, soms werken groepsaanpakken ook heel goed, want dan kan men met elkaar ervaringen uitwisselen, wat daar ook bij kan helpen is de inzet van rolmodellen, dus, uh, mensen met een beetje hetzelfde profiel die al een aantal stappen hebben gezet. Kijk, als je helemaal niet weet hoe het werkt in Nederland en je weet ook niet hoe een werkzaam leven er in Nederland uit zou zien, dan is het heel behulpzaam als er iemand die op jou lijkt, die komt vertellen of laat zien, ja, hoe dat eruitziet en wat daarbij de kansen en belemmeringen zijn. Dat zijn methoden die je daarbij kunt inzetten. Verder is er best wel veel literatuur over het bevorderen van participatie bij vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt en daar zitten dan ook dingen in van, uh, het stilstaan of het in kaart brengen van elders of eerder verworven competenties, EVC, dus ja, als je dan zegt, deze vrouwen die hebben niet allemaal zondermeer een diploma dat kwalificeert voor de Nederlandse arbeidsmarkt, dat wil niet zeggen dat ze niks kunnen of geen werkervaring hebben, maar wat is die werkervaring dan en wat voor vaardigheden horen daarbij en voor wie zou dat interessant zijn. Een ander heel

belangrijk soort instrumenten, is dat er ook voldoende mogelijkheden zijn om in Nederland scholing of een opleiding te volgen die kwalificeert voor werk en dat, uh, dat kan van alles zijn, maar belangrijk is niet alleen dat die mogelijkheden er zijn, maar ook dat de randvoorwaarden, de deelname daaraan mogelijk maken, dus dat er dan ook, als dat nodig is, kinderopvang mogelijkheden zijn of, uh, dat als je ver moet reizen dat daar, dat je die reiskosten kan opbrengen, dus dat je anders daarin tegemoet wordt getreden, dus dan wordt het ook heel praktisch.

I: Ja precies, dus, uh, ook het regelen van kinderopvang kan dus al een eerste stap zijn volgens u?

R: Nou, kijk, kinderopvang is nooit een eerste stap, want wat daar helemaal aan vooraf is gegaan is het proces van, uh, wat men dan wil gaan doen en dat dat dan ook nog mag en lukt bij de gemeente, kijk, ik heb het over vrouwen die een uitkering hebben, vandaar dat ik zeg als het mag van de gemeente, ik bedoel, er is die bijstandsafhankelijkheid en daarmee een bron voor de gemeente, dus voordat kinderopvang in beeld komt, ja, zal, zijn al heel wat stapjes genomen, maar wil dat ook allemaal kunnen lukken, dan kan het voor het slagen of falen op een gegeven moment heel belangrijk zijn dat, uh, dat die mogelijkheid voor kinderopvang, ondersteunen, financieel ondersteunen, dat dat gewoon beschikbaar is.

I: Ja precies, uhm, nu heeft de vrouw vaak door de cultuur, wordt die vaak ook een beetje thuisgehouden en uh, is het zeg maar normaal dat die geen baan heeft. Hoe kun je dat denkpatroon een beetje gaan beïnvloeden, dat dus de vrouw wel gaat werken?

R: Nou, uh, wat je zegt dat zien we inderdaad, dus dat komt voor. Ik denk wel dat het heel belangrijk is om, uh, met z'n allen ervoor te waken dat we dat toch niet als een gegeven aannemen, want vaak al lijkt het zo, dan kan er toch nog een hele wereld achter schuil gaan. Ik bedoel, we hebben klantmanagers die ons verteld hebben van, nou we dachten dat we met een heel traditioneel gezin te maken hadden, want die man en die vrouw werden heel erg afwerend als het erop aankwam dat, om over werk voor die vrouw te spreken en nou ja, dan bleek na een tijdje dat er een aap uit de mouw kwam dat het daar niet specifiek over ging, maar dat het hele gezin, dus man en vrouw gewoon angstig waren om de kinderen uit te besteden, dus je moet altijd, uh, er scherp op zijn dat het niet gaat werken als een soort *self-fulfilling prophecy*, als je denkt dat iemand met een hoofddoek of uit een bepaald land, dat dat de reden zal zijn waar aan gewerkt moet worden, je moet altijd heel goed met elkaar in beeld brengen, wat precies de kwestie is, maar mocht dat inderdaad de kwestie zijn en dat komt zeker voor, dat de man of vrouw of man en vrouw zeggen van ja, bij ons is dat helemaal niet de bedoeling en wij willen dat eigenlijk ook niet, ja, dan is er, wederom vanwege de bijstandsafhankelijkheid zeker wel een claim van de gemeente, ja sorry, maar zo werkt dat hier niet, ja, dan kun je natuurlijk dat proberen te gaan handhaven, maar, uh, productiever is het om dan inderdaad met elkaar in gesprek te gaan, kijken waar het probleem zit en ook laagdrempelig, ja, door voorlichting aan mannen en vrouwen of mannen en vrouwen misschien samen om te laten zien, hier in Nederland gaat het er wat anders aan toe, je hebt vaak om een beetje comfortabel te kunnen leven twee inkomens nodig, dus, uh, misschien zou je hier toch eens anders naar kunnen gaan kijken en kijken wat de eventuele mogelijkheden zijn. Dus dat kun je mensen niet aanpraten, maar ja, wederom, voorlichting, uhm, mensen het ook laten zien en nou ja, laten zien dat er niks schokkends gebeurt als mensen naar werk gaan, wat het je oplevert, ook gewoon financieel, maar ook in de sfeer van ontwikkelingskansen, het zijn allemaal geen, soort *quick fixes*, maar het zijn dingen die je in gang kunt gaan zetten.

I: Ja precies, dus eigenlijk gewoon een beetje bij de hand nemen en rustig laten zijn wat de mogelijkheden zijn.

R: Ja en voor zover het de bijstandsafhankelijkheid aangaat, dan, dan uiteindelijk als het helemaal puntje bij paaltje komt, heeft dat gezin dat niet zelf in de hand, dus dat moet denk ik ook gewoon wel heel helder zijn, van ja, het is hier, jullie ontvangen een uitkering van de gemeente en dat geeft jullie de plicht om, uh, zo snel mogelijk werk te zoeken om daar vanaf te komen, ja, als die bijstandsafhankelijkheid er niet meer is, dan, uh, wordt het natuurlijk een ander speelveld en ja, kunnen mannen en vrouwen dat gewoon zelf beslissen.

I: Ja precies, in mijn onderzoek gaat het dus over economische zelfstandigheid, dus eigenlijk over betaald werk, bent u van mening dat vrijwilligerswerk evenveel waarde heeft voor de vrouwelijke statushouder bij de integratie als betaald werk?

R: Nou ja, uh, als je het feitelijk bekijkt, nee dat heeft niet dezelfde waarde, want je krijgt er namelijk geen geld voor, dus op die manier, uh, niet, ja, het is het kader waarvoor je kiest, bij economische zelfstandigheid, nee, dat heeft dus niet dezelfde waarde, maar als je zou bedoelen, heeft het een waarde...

I: Ja, bij de integratie...

R: ... Ja dat kan het goed hebben natuurlijk en zeker voor vrouwen die nooit eerder hebben gewerkt of heel lang niet hebben gewerkt, kan het een noodzakelijke, maar ook soms een heel waardevolle stap zijn om de stap naar betaald werk te zetten, het is wel zo dat in eerdere programma's die er zijn geweest om mensen met een migratieachtergrond aan werk te helpen en dergelijke, altijd heel makkelijk werd uitgegaan van vrijwilligerswerk als opstap naar betaald werk en inmiddels weten we al langer dat dat in ieder geval niet vanzelf gaat...

I: Ja.

R: ... Uh en uhm, dat vrijwilligerswerk ook een val kan zijn, ja, dat als het lukt om mensen vrijwillig in te zetten, dan doe je dat als instelling of dat kan overal zijn, liever dan dat je ze betaalt, dus wij zeggen naar aanleiding van onze onderzoeken van het is heel legitiem als vrouwen vrijwilligerswerk doen als dat hen een stapje dichterbij betaald werk brengt, maar laat dan ook gemeenten en degene die die vrijwilligersplaatsen aanbieden heel helder zijn van wat ga je hier dan leren en op welke manier brengt het je dichterbij werk...

I: Ja.

R: ... En daarnaast staat het natuurlijk iedereen in zijn hele leven, jij en ik ook, vrij om vrijwilligerswerk te doen, dat is fantastisch. Als het gaat over de relatie met werk, dan vinden wij dat iedereen daar veel kritischer op zou moeten zijn, omdat je anders, ja, in ieder geval ook teleurstellingen krijgt, vrouwen die denken dat als ik dit nou een tijdje onbezonnen doe, dan ligt er een baan voor mij in het verschiet, als dit gewoon echt helemaal niet zo is dan, dan moet dat gewoon heel helder zijn. Dat is gewoon niet eerlijk, dat zou niet allen voor statushouders gelden, maar ook over het algemeen.

I: Ja precies, dat is zo. En is onderwijs evenveel van waarde als betaald werk?

R: Is onderwijs...? Zeg het nog eens, is onderwijs van waarde?

I: Ja, is onderwijs ook evenveel van waarde als betaald werk bij de integratie van deze vrouwelijke statushouders?

R: Onderwijs is dan een middel hè...

I: Ja.

R: ... Om betaald werk te krijgen en een hele belangrijke...

I: Oké.

R: Want vrouwen, uh, of men heeft geen opleiding, of men heeft geen opleiding die zondermeer toegang geeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dus wij zouden graag zien dat ze veel meer, ja, eigenlijk statushouders in het algemeen, dan hebben we het hier over vrouwen, een opleiding zouden volgen, want we weten uit onderzoek dat als je een Nederlands diploma hebt, dat je dat de beste kansen geeft op werk in Nederland, op duurzaam en passend werk, dus het is zondermeer een heel erg goed idee.

I: Ja. Uhm, veel gemeenten geven meer aandacht aan de mannelijke statushouder wanneer deze in een gemeente komt te wonen, vaak ook omdat dat de eerste is die arriveert, uhm, hoe zou je dit denkpatroon van de gemeente kunnen veranderen?

R: Nou dat is in sommige gemeenten, waaronder in Amsterdam en in Rotterdam, echt wel een beetje gaande, dus ik denk dat we daar met ons onderzoek ook echt een stapje in hebben gezet, want toen, voordat wij het publiceerden was er natuurlijk niks over bekend en toen wij ons eerste onderzoek uitbrachten zijn er Kamervragen gesteld, die zijn in drie van de vier grote gemeenten zijn er ook vragen gesteld, dus eigenlijk was dat het eerste moment waarop het onderwerp op tafel kwam, waarop, uh, nou ja, voorheen zagen wij altijd in alle publicaties vluchtelingen zus, vluchtelingen zo, zoveel procent in de stad, maar nooit stond erbij of het mannen of vrouwen betrof en als we daar eens achter konden komen, bijvoorbeeld, van berichten in de krant van nou, huppelepup, een werkgever, die neemt zoveel vluchtelingen in dienst, altijd mannen en alleen maar mannen, dus die bewustwording is enigszins op gang aan het komen en in de ministerie heeft, uh, een pilotprogramma uitgezet en dat betekent dat zes gemeenten nu met een aanpak voor vrouwelijke statushouders en gezinsmigranten gaan experimenteren en daar krijgen ze ook geld voor, dus dat proces komt wel op gang. Uhm, wat wij zelf belangrijk vinden, is om het wat breder te trekken dan alleen dat kader van de Participatiewet, want dat is nu de aanleiding hè, dat de zaak op tafel komt, deze vrouwen moeten werken, want ze hebben een uitkering en het lukt niet, daar zit het hem dan in. Terwijl wij zeggen van als je het alleen maar door die bril bekijkt dan kom je er niet, want hopelijk gaan er binnenkort steeds meer vluchtelingen werken en als dat mannen zijn betekent het dat die vrouwen geen relatie meer met de gemeente hebben, want dan heeft het gezin geen uitkering meer en dan, uh, dan is er geen hulp, geen ondersteuning en dan mag je het zelf weten. Als je het toch belangrijk vindt omwille van integratie en participatie dat vrouwen aan de slag gaan, dan moet je niet alleen kijken naar die Participatiewet, maar ook naar het Emancipatiebeleid, de doelstellingen ten aanzien van participatie, wat willen we, hoe willen we dat deze mensen meedoen en als we het dan niet acceptabel vinden dat vrouwen slechter de taal spreken of achter de voordeur verdwijnen of onzichtbaar zijn of niet meedoen, dan moeten we daar een programma voor maken en niet alleen maar van, je moet gaan werken, want anders krijg je geen uitkering, dat is een onvoldoende brede benadering.

I: Ja, ja precies. Uhm en hoe zou de gemeente hier meer over kunnen leren? Over de achterstand van...

R: Nou, zoals ik zei, het ministerie van Sociale Zaken heeft dus dat pilotprogramma uitgezet, als je daar wat meer over zou willen weten, dan zou je kunnen kijken naar de, als je Googled 'Pilot veranderopgave inburgering'...

I: Ja.

R: ... Dan kom je, uh, bij een verhaal dat in het kader van de nieuwe wet inburgering, het ministerie van Sociale Zaken allerlei pilots gaat financieren...

I: Oké.

R: ... Die tot doel hebben om meer kennis te genereren op een bepaald onderwerp. Eén van de thema's is vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten en er zijn dus zes gemeentes geselecteerd die een aanpak mogen ontwikkelen rond dit thema en het doel van die pilots is dat ze niet alleen zelf zo'n aanpak ontwikkelen, maar dat andere gemeenten daar ook van kunnen leren, dus dat is een concrete stap die nu vanuit de Rijksoverheid wordt gezet. Nou ja, daarnaast in het kader van alle plannen voor het nieuwe inburgeringsstelsel heb je bij de organisatie Mivosa, dat is de koepel van welzijnsdirecteuren...

I: Ja.

R: ... Ja, een heel circuit van regiocoördinatoren die eigenlijk, ja, informatie en kennis die er wordt opgedaan rondom inburgering en arbeidsparticipatie die allemaal weer verspreid onder gemeenten, dus eigenlijk is het juist op dit moment best een goede infrastructuur om te leren van elkaar.

I: Ja en is er ook al een gemeente die volgens u al een voorloper is op dit gebied?

R: Nou, voorloper zou ik niet zeggen, want dat suggereert dat er echt heel planmatig hier aandacht voor zou zijn en nou ja, naar mijn weten is dat er niet.

I: Ja.

R: Uhm, je bent zelf actief in twee gemeenten waar men zich wel al bewust van deze kwestie is en ook bereidheid is om hier aan te gaan werken en dit ook verder te gaan ontwikkelen en, uhm, ja, nou, dat is denk ik meer het stadium dan dat ik echt zou zeggen dat er echt voorlopers zijn, maar om nog maar even te illustreren, ik zei eerst van dat het eigenlijk al echt bijzonder was dat de gemeente Rotterdam en Amsterdam kunnen vertellen hoeveel mannen er uitstromen naar werk en hoeveel vrouwen er uitstromen naar werk. Het is echt nog vrij *basic* hè, die stap, goh, hoe zit dat eigenlijk bij ons, uh, hoe gaan wij om met mannen en vrouwen en eventuele verschillen daartussen, dat is eigenlijk het stadium waar gemeenten zich bevinden en niet zozeer dat er al hele uitgewerkte aanpakken zijn. Dat wil niet zeggen dat er niet soms projectjes zijn, maar gemeenten die echt een planmatige aanpak hierop hebben dat moet nog komen.

I: Ja en het is ook wel interessant, de gemeente Amsterdam gaat nu eigenlijk weer een nieuwe aanpak uitbrengen, uh, ook waar dus meer aandacht is voor de vrouwelijke statushouders en de gemeente Rotterdam heeft dat nu ook al gedaan, een nieuwe Rotterdamse aanpak voor statushouders, dus er is echt wel meer bewustwording voor gekomen eigenlijk...

R: Ja, ja.

I: ... Sinds 2019.

R: Ja, nee dat is wat ik bedoel, dat is volgens mij het stadium. Ik weet het van [naam] en [naam], er zijn allerlei nieuwe initiatieven en plannen waarin echt nadrukkelijk ook het perspectief van vrouwelijke statushouders willen meenemen en daar ook iets voor willen doen.

I: Ja, ja, en, uh, hij had nou, ik had ook met [naam] gesproken en hij had nou ook wel iets van zicht op hoeveel vrouwen nou precies aan werk waren gekomen en dat waren er echt heel weinig, maar ook omdat het de nareizigers waren, dus dat zij ook nog niet volledig het traject hadden doorlopen...

R: Ja, ja, dat speelt ook mee.

I: ... En dat dat dus tijd nodig heeft inderdaad, dat kreeg ik ook wel te horen, maar uh, ik ben benieuwd in ieder geval wat er uitkomt.

R: Ja, ja.

I: Dit waren mijn vragen in ieder geval, dus ik wil u heel erg bedanken voor uw medewerking...

R: Ja, graag gedaan.

I: En ik zal...

R: Uh.

I: Ja?

R: Ja ik vind het leuk, kijk, dit is een onderwerp waar wij heel intensief mee bezig zijn, die pilot die ik net noemde die in gemeenten gaan draaien, die gaan wij weer evalueren...

I: Ja.

R: ... We zijn op dit moment bezig in Rotterdam, Heerlen en Den Bosch met, om nauwkeuriger in die gemeenten te kijken wat die doen en wat ze kunnen verbeteren als het gaat om de arbeidstoeleiding van vrouwen. Ja, we zijn heel intensief met het onderwerp bezig, dus wij vinden het ook heel leuk om, als anderen daar mee bezig zijn, om dan ook hun resultaten bij ons te laten zien, dus graag.

I: Ja, nee, die stuur ik sowieso naar u toe hoor, dat komt goed, als alles gewoon uitgewerkt is en mooie resultaten heb staan, dan stuur ik dat naar u toe.



## *Afsluiting*

### 12.2 Codering

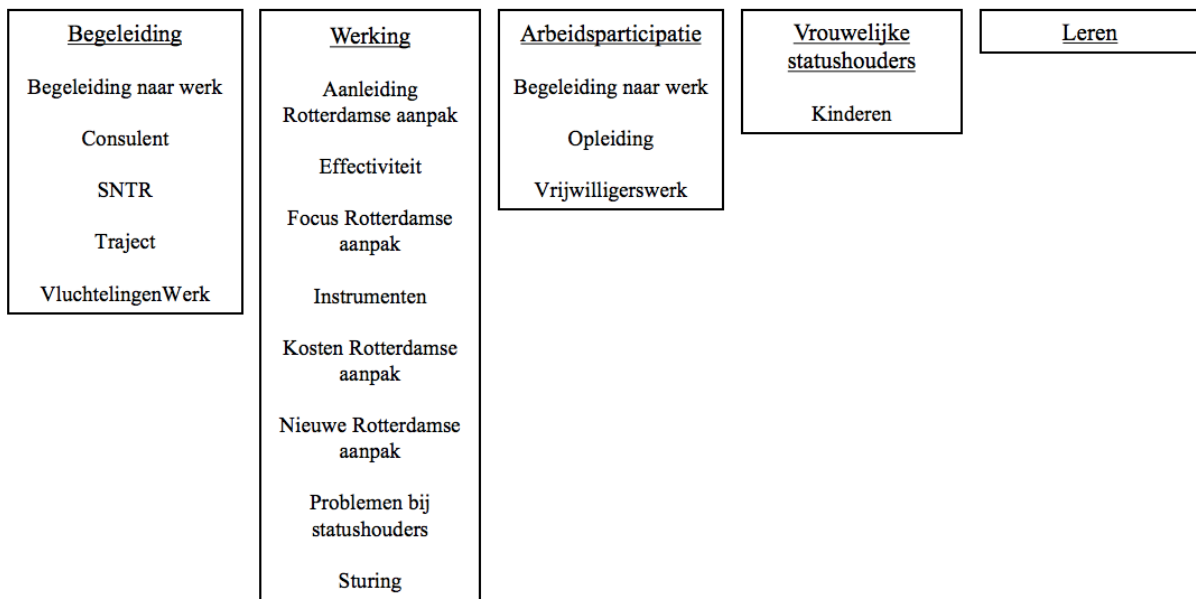
#### 12.2.1 Lijst open codering

- Aanleiding Amsterdamse aanpak
- Aanleiding focus vrouwelijke statushouders
- Aanleiding Rotterdamse aanpak
- Arbeidsparticipatie
- Arbeidsparticipatie Amsterdam
- Arbeidsparticipatie Rotterdam
- Begeleiding
- Begeleiding Amsterdam
- Begeleiding naar werk Amsterdam
- Begeleiding naar werk Rotterdam
- Begeleiding Rotterdam
- Consulent Rotterdam
- Culturele verschillen
- Deeltijd werk Amsterdam
- Duurzaam werk Amsterdam
- Effectiviteit Amsterdam
- Effectiviteit Rotterdam
- Focus op de man
- Focus Rotterdamse aanpak
- Gezinshereniging
- Instrumenten
- Instrumenten Rotterdam
- Kinderen
- Kinderen Amsterdam
- Kinderen Rotterdam
- Kinderopvang
- Kinderopvang Amsterdam
- Klantmanagers
- Kosten Rotterdamse aanpak
- Leren
- Leren Amsterdam
- Leren en werken Amsterdam
- Leren Rotterdam
- Maatwerk
- Maatwerk Amsterdam
- Mannelijke statushouders Amsterdam
- Motivatie bij statushouders Amsterdam
- Motivatie bij werkgevers Amsterdam
- Next Step
- Nieuwe Rotterdamse aanpak
- Opleiding
- Opleiding Amsterdam
- Opleiding Rotterdam
- Opleiding zonder DUO Amsterdam

- Problemen bij statushouders
- Problemen bij statushouders Amsterdam
- Problemen bij statushouders Rotterdam
- Problemen met werkgevers Amsterdam
- Samenwerking met werkgevers Amsterdam
- SNTR
- Sturing
- Sturing Amsterdam
- Sturing Rotterdam
- Succesvolle begeleiding Amsterdam
- Succesvolle samenwerking met werkgever Amsterdam
- Taalboost
- Taalniveau
- Taalniveau Amsterdam
- Traject Amsterdam
- Traject Rotterdam
- Uit de bijstand Amsterdam
- Verbeterpunten Jobhunters Amsterdam
- Verblijf in AZC
- Verschil met Rotterdam
- VluchtelingenWerk Amsterdam
- VluchtelingenWerk Rotterdam
- Vrijwilligerswerk
- Vrijwilligerswerk Amsterdam
- Vrijwilligerswerk Rotterdam
- Vrouwelijke statushouders
- Vrouwelijke statushouders Amsterdam
- Vrouwelijke statushouders in beeld Amsterdam
- Vrouwelijke statushouders Rotterdam
- Werk vinden zonder jobhunters
- Werk/opleiding in land van herkomst
- Werkervaring Amsterdam
- Werking Amsterdamse aanpak
- Werkwijze Jobhunter Amsterdam

## 12.2.2 Codeboom

### Rotterdamse Aanpak Statushouders



### Amsterdamse Aanpak Statushouders

