

# Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam

Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering



# Auteurs

Deze rapportage is het eerste product van een meerjarig onderzoeksproject waar onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gezamenlijk aan werken.

Roxy Damen (EUR)  
Alex Hekelaar (OBI)  
Jaco Dagevos (EUR)  
Dave Bruggeling (OBI)  
Frans Moors (OBI)  
Anita Watzeels (OBI)  
Linda Bakker (HU)

Met medewerking van Lieneke Glas (OBI)

# Colofon

Erasmus University Rotterdam (EUR), Department of Public Administration and Sociology (DPAS)  
Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

**Datum:** 14 juni 2023  
**Projectnummer:** 8267  
**Vragen:** [onderzoek@rotterdam.nl](mailto:onderzoek@rotterdam.nl)  
**Meer informatie:** [onderzoek010.nl](https://onderzoek010.nl)  
**Afbeeldingen:** Dave Bruggeling (voor- en achterblad)

# Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting, conclusies en aandachtspunten	6
S.1 Inleiding	6
S.2 Samenvatting en conclusies	8
S.2.1 Opzet inburgeringsbeleid Rotterdam (en G4)	8
S.2.2 Uitvoering inburgeringsbeleid Rotterdam (en G4)	11
S.3 Aandachtspunten voor het (gemeentelijk en landelijk) beleid	20
S.4 Vervolgonderzoek	23
1 Inleiding	24
1.1 Inleiding: nieuw onderzoek naar nieuw inburgeringsbeleid	24
1.2 Doel van het onderzoeksproject in vogelvlucht	25
1.3 Dit rapport: onderzoek onder professionals naar opzet en uitvoering beleid	27
1.3.1 Plaats van dit rapport in het onderzoeksproject	27
1.3.2 Onderzoeksopzet: documentanalyse en diepte-interviews met professionals	28
1.3.3 Reflectie op de uitvoering van het onderzoek en de bevindingen	29
1.4 Leeswijzer	30
2 De opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Wettelijke kader	31
2.2.1 Verdeling verantwoordelijkheden	31
2.2.2 Doelen	32
2.2.3 Doelgroepen	32
2.2.4 Taken	32
2.3 Inburgeringsroutes	33
2.3.1 Startfase	36
2.3.2 Intakefase	37
2.3.3 Intensieve begeleidings- en inburgeringsfase	38
2.3.4 Nazorg	40
2.4 Organisatie	40
2.4.1 Uitgangspunten	40
2.4.2 Taakverdeling	41

2.4.3	Regie op de inburgeringsmarkt	44
2.4.4	Rol doelgroep	45
2.4.5	Faciliteren van migranten- en zelforganisaties	45
2.5	Cijfers	46
2.6	Landelijke wet en G3	46
2.6.1	Overeenkomsten opzet en organisatie	47
2.6.2	Verschillen opzet en organisatie	50
2.6.3	Unieke kenmerken inburgeringsbeleid G3-gemeenten	53
2.7	Samenvatting	54

### 3 Statushouders 57

3.1	Inleiding	57
3.2	IOS: het regelen van huisvesting en financieel ontzorgen	57
3.2.1	Opzet	57
3.2.2	Ervaringen met de uitvoering	60
3.3	Proces van aanmelding bij W&I of het Jongerenloket	63
3.4	Brede intake	64
3.4.1	Opzet	64
3.4.2	Ervaringen met de uitvoering	64
3.5	Rotterdamse Taalstart (RTS)	66
3.5.1	Opzet	66
3.5.2	Ervaringen met de uitvoering	66
3.6	Assessment	68
3.6.1	Opzet	68
3.6.2	Ervaringen met de uitvoering	68
3.7	Leerbaarheidstoets	69
3.7.1	Opzet	69
3.7.2	Ervaringen met de uitvoering	69
3.8	Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP)	71
3.8.1	Opzet	71
3.8.2	Ervaringen met de uitvoering	71
3.9	Maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject	73
3.9.1	Opzet	74
3.9.2	Ervaringen met de uitvoering	75
3.9.3	Het Participatieverklaringstraject (PVT)	79
3.10	De plaats van participatie in het beleid: Wet inburgering en de Participatiewet	80
3.11	Samenvatting en conclusies	82

<b>4</b>	<b>Aanbod leerroutes</b>	<b>88</b>
4.1	B1-route	88
4.1.1	Opzet	88
4.1.2	Ervaringen met de uitvoering	91
4.1.3	Samenvatting	94
4.2	Onderwijsroute (inclusief B1-Entree route)	94
4.2.1	Opzet	94
4.2.2	Ervaringen met de uitvoering	97
4.2.3	Samenvatting	102
4.3	Z-route	103
4.3.1	Opzet	103
4.3.2	Ervaringen met de uitvoering	106
4.3.3	Samenvatting	109
4.4	Samenvatting en conclusies	109
<b>5</b>	<b>Gezinsmigranten</b>	<b>113</b>
5.1	Proces van aanmelding bij Inburgering010	113
5.1.1	Opzet in Rotterdam	113
5.1.2	Ervaringen met de uitvoering	114
5.2	Brede intake	116
5.2.1	Kennismakingsgesprekken	116
5.2.2	Leerbaarheidstoets	121
5.2.3	Persoonlijk plan inburgering en participatie	124
5.3	Voortgangsgesprekken	126
5.3.1	Opzet	126
5.3.2	Ervaringen met de uitvoering	126
5.4	Participatieverklaringstraject & maatschappelijke begeleiding	127
5.4.1	Participatieverklaringstraject	127
5.4.2	Maatschappelijke begeleiding	130
5.5	Module Arbeidsmarkt en Participatie & arbeidstoeleiding	133
5.5.1	Opzet	133
5.5.2	Ervaringen met de uitvoering	134
5.6	Samenwerking	135
5.7	Samenvatting en conclusies	136
	<b>Bijlage A Literatuurlijst</b>	<b>142</b>
	<b>Bijlage B Toelichting uitvoering en respons interview bij gemeenten en ketenpartners</b>	<b>146</b>

# Voorwoord

Nederland heeft sinds 1 januari 2022 een nieuwe inburgeringswet. Deze is tot stand gekomen na jarenlange voorbereidingen en wil een antwoord zijn op de tekortkomingen van de vorige wet. In de nieuwe wet is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente, die statushouders en gezinsmigranten ondersteunt en begeleid naar een passende leerroute en verantwoordelijk is voor de keuze van de aanbieders van de inburgeringsroutes. Doel is om te komen tot betere inburgeringsresultaten. De wetgever spreekt van een 'lerend en adaptief' stelsel wat zoveel betekent dat er gedurende de opzet en uitvoering aanpassingen te verwachten en gewenst zijn.

Tegen die achtergrond heeft de gemeente Rotterdam de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gevraagd om onderzoek te doen naar de invoering en resultaten van het inburgeringsbeleid in de gemeente Rotterdam. Het gaat hier om een vierjarig project. Het voorliggende rapport is het eerste dat in dit kader verschijnt. We hebben met dit onderzoek een beeld willen krijgen van de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Het is een brede, inventariserende studie geworden die naar onze mening belangrijke inzichten biedt hoe binnen de gemeente de invoering van het nieuwe beleid vorm heeft gekregen (en nog steeds krijgt). Op basis van de bevindingen formuleren we in het rapport verschillende aanknopingspunten voor het beleid.

We hebben in het onderzoek een veelheid aan materiaal verzameld. Om hier recht aan te doen is een uitgebreid en verdiepend rapport opgesteld. Voor degenen die kennis willen nemen van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aandachtspunten is een zelfstandig leesbare samenvatting gemaakt.

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep en een begeleidingscommissie in het leven geroepen. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hebben als doel om een uitwisseling tot stand te brengen tussen het onderzoek en actuele beleidsontwikkelingen. De begeleidingscommissie is vooral bedoeld om vast te stellen of het onderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde manier is uitgevoerd. We danken de leden van de klankbordgroep en begeleidingscommissie voor hun betrokkenheid bij het onderzoek en de constructieve wijze waarop zij input hebben geleverd. Een speciaal woord van dank aan Carolien Vogelaar, opgavemanager inburgering van de gemeente Rotterdam en contactpersoon voor dit onderzoek, voor de prettige manier waarop zij het onderzoek heeft begeleid en ons continu op de hoogte heeft gesteld van de laatste stand van zaken in het beleid.

Jaco Dagevos (projectleider EUR)

Alex Hekelaar (projectleider OBI)

Roxy Damen (onderzoeker EUR)



# Samenvatting, conclusies en aandachtspunten

**Roxy Damen, Jaco Dagevos en Alex Hekelaar**

## S.1 Inleiding

In januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering (Wi2021) van kracht geworden. De wet is een reactie op de knelpunten van het vorige stelsel en is dan ook een forse breuk met de Wet inburgering 2013. Anders dan in het vorige stelsel worden statushouders nu meer begeleid, is er onderscheid gemaakt in drie leerroutes (vanwege de verschillen in vaardigheden en aspiraties tussen inburgeraars) en worden door de gemeente de aanbieders van de inburgeringsroutes geselecteerd (ter vergroting van de kwaliteit van het aanbod).

Met de Wi2021 hebben gemeenten een grotere verantwoordelijkheid gekregen. Die verantwoordelijkheid betreft zowel de begeleiding en ondersteuning van inburgeraars als de keuze voor de aanbieders van de leerroutes. Snel en volwaardig meedoen (het liefst via betaald werk) is het centrale uitgangspunt en beheersing van de Nederlandse taal wordt als een van de belangrijkste middelen gezien om dit te bereiken. Binnen de wet wordt onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezins- en overige migranten. De beleidswijzigingen hebben vooral betrekking op statushouders. Voor de gezins- en overige migranten is de rol van de gemeente minder groot. We komen hierop terug.

De Rotterdamse Opgave Inburgering (ROI) is het plan van de gemeente Rotterdam om uitvoering te geven aan het nieuwe inburgeringsstelsel (Gemeente Rotterdam, 2020,1). Het ontwikkelen van een effectieve gemeentelijke uitvoering vraagt om kennis over wat wel en niet werkt in de gemeentelijke aanpak en de factoren die daarbij van belang zijn. De wetgever spreekt van een 'lerend en adaptief stelsel'. Tegen die achtergrond

heeft de gemeente Rotterdam opdracht gegeven voor een onderzoeksproject dat als doel heeft om inzicht te bieden in de opzet, uitvoering, uitkomsten en de effecten van de nieuwe inburgeringsaanpak.

In dit onderzoeksproject staat de volgende vraag centraal: in hoeverre draagt het Rotterdamse inburgeringsbeleid bij aan de in de nieuwe inburgeringswet gestelde doelen? Om de hoofdvraag te beantwoorden gaan we onderzoek uitvoeren naar de opzet en uitvoering van het beleid, gaan we na in hoeverre doelstellingen worden gerealiseerd en willen we – uiteindelijk – uitspraken doen over de relatieve effectiviteit van het inburgeringsbeleid. Het onderzoeksproject heeft een looptijd gekregen van vier jaar. In deze projectperiode zullen we verschillende deelstudies uitvoeren.

Dit rapport doet verslag van de eerste studie die we in het kader van dit onderzoeksproject hebben uitgevoerd. Aansluitend op de (begin)fase waarin het beleid zich bevindt, hebben we ons gericht op de wijze waarop het beleid is opgezet en wordt uitgevoerd. In vervolgstudies zal het accent meer komen te liggen op de vraag of kwantitatieve doelstellingen worden gerealiseerd en naar de relatieve effectiviteit van het Rotterdamse beleid.

### *Doel en onderzoeksvragen*

Het doel van dit eerste deelrapport is dus om inzicht te krijgen in de opzet en de eerste ervaringen met de uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam.

Om de opzet en uitvoering van het inburgeringsbeleid in Rotterdam in perspectief te plaatsen, maken we een globale vergelijking met de opzet en uitvoering in de andere G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Utrecht). Het onderzoek is uitgevoerd onder een brede groep

van professionals: dit zijn personen die betrokken zijn bij de vormgeving, opzet en uitvoering van het inburgeringsbeleid voor statushouders en gezinsmigranten.

Aan de nieuwe Wet inburgering ligt een beleidstheorie ten grondslag, waar we bevindingen van onze studie aan relateren.

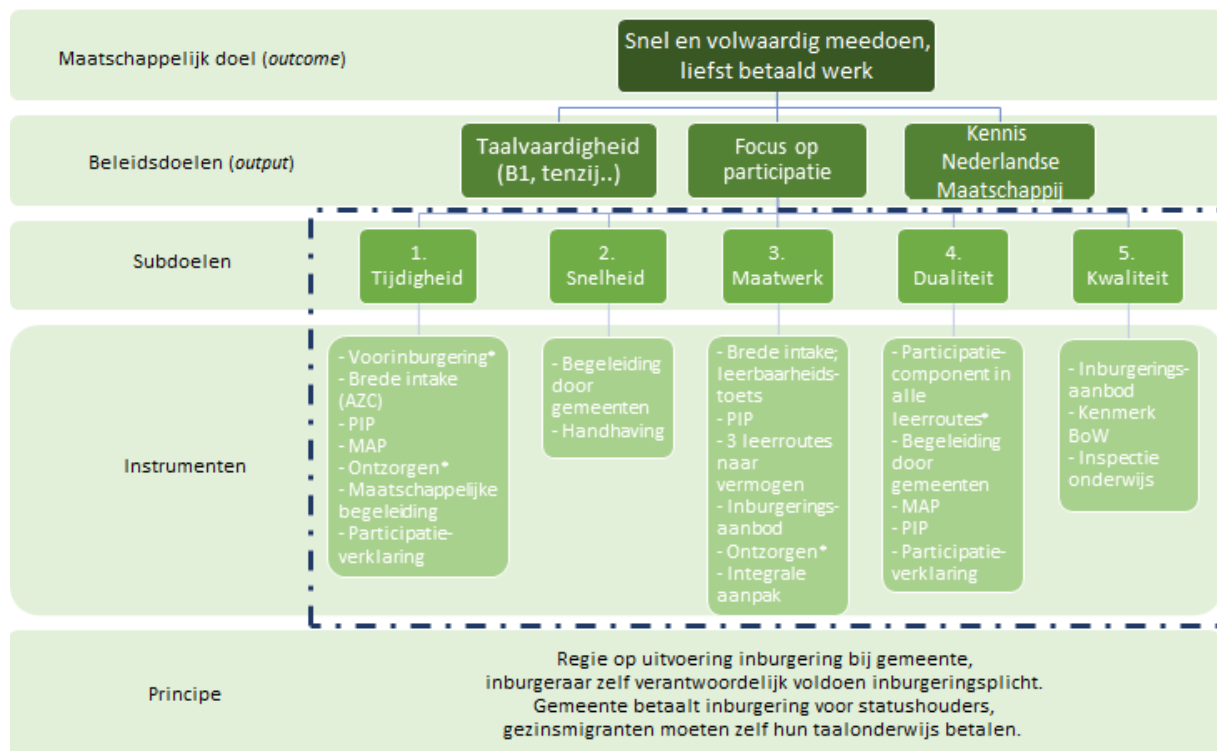
#### Beleidstheorie als interpretatiekader

In de Memorie van toelichting bij de Wi2021 (Tweede Kamer, 2020) is de beleidstheorie uiteengezet. Hierin wordt toegelicht hoe naar verwachting het maatschappelijk en het beleidsdoel zal worden gerealiseerd. Het maatschappelijk doel van de wet is 'snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk'. Hieraan dragen volgens de wetgever drie beleidsdoelen bij, namelijk dat inburgerings-

plichtigen het voor hen hoogst haalbare taalniveau (B1, tenzij..) realiseren, kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participatie vanaf de start van het inburgeringstraject. Om deze doelen te realiseren zijn er vijf zogenoemde subdoelen onderscheiden, die betrekking hebben op de opzet en uitvoering van het inburgeringsbeleid. Dit zijn: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit (zie figuur A voor een schematisch overzicht).

Voor elk van de subdoelen zijn instrumenten onderscheiden die hier invulling aan moeten geven. Deze subdoelen en de daaraan gerelateerde beleidsinstrumenten hebben we gebruikt als kader voor de samenvatting van onze bevindingen over de uitvoering. Daar zullen we de subdoelen nader toelichten.

Figuur A. Schematisch overzicht van de beleidstheorie (Tweede Kamer, 2020). De instrumenten aangegeven met \* gelden alleen voor statushouders.



#### Onderzoeksmethoden

De resultaten in deze deelstudie zijn gebaseerd op documentanalyse, 28 semigestructureerde interviews met 30 gemeentelijke beleids-medewerkers en uitvoerders, 13 semi-

gestructureerde interviews met externe uitvoerders (aanbieders van leerroutes, maatschappelijke begeleiding, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) de Kredietbank Rotterdam (KBR)) en twee semi-



gestructureerde interviews met ervaringsdeskundigen. Behalve onderzoek binnen de gemeente Rotterdam zijn 10 gesprekken gevoerd met 15 professionals van, en leerroute aanbieders uit, de andere G4-gemeenten en zijn documenten bestudeerd over het inburgeringsbeleid in die gemeenten. Dit rapport schetst daarmee een breed beeld van de eerste ervaringen die zijn opgedaan met de implementatie van de nieuwe wet in Rotterdam en op meer globaal niveau in de andere G4-gemeenten.

Na de zomer van 2022 zijn de intakes van inburgeraars onder de nieuwe wet in grotere getale op gang gekomen. Het empirisch onderzoek sluit daarbij aan. De resultaten van het onderzoek hebben vooral betrekking op de periode tussen september en december 2022, met een zekere uitloop naar de maanden daarna. Dit rapport schetst daarmee de stand van zaken van

het beleid dat zich in de beginfase van implementatie bevindt en dat nog volop in beweging is. Over de ervaringen met bepaalde onderdelen van het beleid, zoals de uitvoering van de leerroutes, valt nog weinig te zeggen omdat ten tijde van het onderzoek de instroom nog gering was.

## S.2 Samenvatting en conclusies

### S.2.1 Opzet inburgeringsbeleid Rotterdam (en G4)

*Doelen en instrumenten nieuwe wet en gemeentelijke aanpak komen grotendeels overeen*

De nieuwe Wet inburgering biedt duidelijke kaders voor de gemeentelijke uitvoering. Het is dan ook weinig verrassend dat we de wettelijke doelen en instrumenten in de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid (en die van de andere G4-gemeenten) terugzien (zie tabel 1).

Tabel 1 Wettelijke taken gemeente Rotterdam

Wettelijke taken	Statushouders	Gezins- en overige migranten
Brede intake	X	X
Leerbaarheidstoets	X	X
Opstellen PIP	X	X
Leerroute (incl. KNM)	X	
Financieel ontzorgen	X	
Maatschappelijke begeleiding (MB)	X	
Participatieverklaringstraject (PVT)	X	X
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	X	X
Begeleiding en monitoring	X	X

Voor statushouders betekent dit dat zij binnen de verplichte inburgeringstermijn van drie jaar verschillende 'inburgeringsstations' moeten doorlopen. De wettelijke taken van gemeenten zijn hier het financieel ontzorgen, het uitvoeren van de brede intake (waaronder de leerbaarheidstoets en het Persoonlijk Inburgeringsplan - PIP) het begeleiden en monitoren van inburgeraars en het aanbieden van de MAP en het PVT. Daarnaast

worden aan statushouders de leerroutes en de modules Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) aangeboden.

Gezinsmigranten worden ook door de gemeente begeleid in de brede intake en de MAP en PVT wordt voor hen verzorgd. Zij moeten echter zelf hun taalonderwijs regelen en bekostigen. Bovendien is het geen wettelijke taak voor

gemeenten om hen financiële ontzorging of maatschappelijke begeleiding te bieden.

*Eigen accenten door gemeenten: geïntensiverde intake, aanbod gezinsmigranten en B1-Entree*

Bovenop de wettelijke taken van de wet heeft de gemeente Rotterdam (en sommige andere G4-gemeenten) gekozen voor eigen accenten (zie tabel 2). In Rotterdam is er, evenals in de andere G4-gemeenten, sprake van een geïntensiverde intakeperiode. Rotterdam biedt statushouders de Rotterdamse Taalstart (RTS), om inburgeraars vast wat Nederlands te leren, wegwijs te maken in de stad en tegelijkertijd ook beter zicht te krijgen op de capaciteiten en behoeften van de statushouders. Daarnaast zet men in Rotterdam een assessment in om een nog beter beeld te krijgen van de statushouders en een meest passende leerroute te kiezen.

Buiten de kaders van de wet biedt Rotterdam bovendien maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten, arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten die niet onder de participatiewet vallen en zijn er *dedicated* klantmanagers voor gezinsmigranten. Hiervoor heeft men in Rotterdam extra middelen kunnen inzetten.

In de andere G4-gemeenten krijgen gezinsmigranten geen maatschappelijke begeleiding aangeboden. Wel probeert men daar binnen de kaders van de wet het aanbod voor gezinsmigranten zo breed mogelijk in te vullen, bijvoorbeeld door middel van welkomstbijeenkomsten en *dedicated* klantmanagers. In alle G4-gemeenten zijn zogenoemde kwaliteitsconvenanten van kracht. Dit is een overeenkomst tussen gemeenten en (potentiële) aanbieders van inburgeringsonderwijs met als doel de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te waarborgen. Deze kwaliteitsconvenanten bieden met name ondersteuning in het toewijzen naar de leerroutes voor gezinsmigranten.

Alle G4-gemeenten bieden daarnaast de optie tot de B1-Entree route. Deze route is voor met name jongere statushouders voor wie de reguliere onderwijsroute niet haalbaar wordt geacht. Zij volgen via de B1-route een taalschakeltraject naar mbo-1. In Rotterdam en Utrecht wordt deze optie als alternatieve invulling van de bestaande routes gezien, in Amsterdam en Den Haag spreekt men van een vierde route.

Tabel 2 Extra dienstverlening gemeente Rotterdam

Extra dienstverlening Rotterdam	Statushouders	Gezins- en overige migranten
Rotterdamse Taalstart	X	
Aanvulling B1: Leerroute B1-Entree	X	
Assessment	X	
2 workshops extra Participatieverklaringstraject	X	
MAP: arbeidstoeleider		X
Maatschappelijke begeleiding		X

*Rotterdam: opgavegericht werken binnen bestaande organisatiestructuur*

Een belangrijke reden om de regie op de uitvoering van de inburgeringswet bij de gemeenten te beleggen is dat zij de verbinding kunnen leggen tussen inburgering en het bredere sociaal domein.

De gemeente Rotterdam heeft er mede daarom voor gekozen de nieuwe Wet inburgering binnen de bestaande organisatie uit te voeren. Er is dus niet gekozen voor een aparte inburgeringsafdeling of inburgeringsteams binnen de gemeente, zoals we in de andere G4-gemeenten zien. De gemeente wil zo de verbinding leggen

tussen inburgering en andere wettelijke taken die zij in het kader van de Jeugdwet, Participatiewet, WMO 2015 en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet uitvoeren. De bedoeling is dat er opgavegericht over de 'scheidingswanden' van de clusters heen wordt samengewerkt.

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet in Rotterdam, zowel intern als extern. Tabel 3 laat de Rotterdamse taakverdeling zien tussen overheidsorganisatie Dienst Uitvoering Onderwijs

(DUO), gemeentelijke teams Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS), Jongerenloket (JL), team statushouders van Werk & Inkomen (W&I) en team Gezinsmigranten van Inburgering 010, Human Resources (HR), en tenslotte de onderwijsinstellingen, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) waar de gemeente aanbod heeft ingekocht. De taken die de gemeente Rotterdam uitvoert zijn in het groen aangegeven; de onderdelen die zijn uitbesteed in het blauw.

Tabel 3 Taakverdeling Rotterdamse inburgeringsstelsel

	Statushouders		Gezins- en overige migranten
	18–27 jaar	>= 27 jaar	
<b>Gemeente</b>	<i>Team</i>	<i>Team</i>	<i>Team</i>
<b>Regelen huisvesting en financiën</b>	IOS	IOS	n.v.t.
<b>Financieel ontzorgen</b>	IOS	IOS	n.v.t.
<b>Brede intake</b>	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
<b>Leerbaarheidstoets</b>	HR (Jongloket, DUO)	HR (W&I, DUO)	HR (Inburg 010, DUO)
<b>Assessment</b>	HR	HR	n.v.t.
<b>PIP</b>	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
<b>Begeleiding en monitoring</b>	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
<b><i>Uitbesteed</i></b>	<i>Aanbieder</i>		<i>Aanbieder</i>
<b>Rotterdamse Taalstart (RTS)</b>	TopTaal		-
<b>Maatschappelijke begeleiding</b>	St. VluchtelingenWerk		St. Voorlichters Gezondheid, St. Buurtwerk
<b>Participatieverklaringstraject (PVT)</b>	St. VluchtelingenWerk		St. Voorlichters Gezondheid
<b>Leerroute B1 Noordoever</b>	TopTaal		-
<b>Leerroute B1 Zuidoever</b>	NL Educatie		-
<b>Leerroute onderwijsroute mbo</b>	Albeda College		-
<b>Leerroute onderwijsroute hbo/wo</b>	Erasmus Universiteit		-
<b>Leerroute Z-route</b>	St. Nieuw Thuis Rotterdam		-
<b>Kennis v.d. Nederl. Maatschappij (KNM)</b>	Geïntegreerd in leerroute		-
<b>Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)</b>	Geïntegreerd in leerroute		Sagènn Educatie

*Andere verschillen tussen Rotterdam en G3: B1- en Z-route bij andere aanbieders belegd, azc's in de regio, uitbesteding van participatie en tempo aanbesteding onderwijsroute*

Naast de organisatorische indeling zijn er nog een aantal vlakken waarop de Rotterdamse inburgeringsaanpak verschilt van die in (enkele) andere G4-gemeenten. De gemeente Rotterdam heeft er, in tegenstelling tot de andere G4-gemeenten, voor gekozen de B1- en Z-route bij verschillende aanbieders te beleggen. De reden hiervoor is dat de routes een andere doelgroep hebben, die een specifieke deskundigheid vragen. De reden van andere gemeenten om te kiezen voor dezelfde aanbieders is voornamelijk dat deelnemers dan makkelijker kunnen switchen tussen routes zonder dat dit voor hen te veel verandering met zich meebrengt.

In Rotterdam en Den Haag heeft men anders dan in Amsterdam en Utrecht geen azc's (asielzoekerscentra) in de regio. Dit bemoeilijkt de zogenoemde vroege start: al in de azc-periode beginnen met de brede intake voor statushouders. Amsterdam en Utrecht hebben azc's in de regio wat het leggen van contacten met statushouders gemakkelijker maakt.

Een ander verschil in opzet is dat Amsterdam en Utrecht zelf een grotere rol spelen in het invullen van de participatiecomponent. Zij hebben in tegenstelling tot Rotterdam niet tot nauwelijks participatie-uren ingekocht voor de Z-route vanuit het idee om te willen aansluiten bij het aanbod dat er al is in de stad. In Rotterdam en Den Haag speelt de gemeente met name een rol bij de toeleiding naar werk en onderwijs. Deze verschillende kenmerken van het inburgeringsbeleid in de G4 zouden op termijn een van de verklaringsgronden voor verschillen in de uitkomsten van het inburgeringsbeleid in deze gemeenten kunnen zijn.

In aanloop naar de nieuwe wet was er over de aanbesteding van de onderwijsroutes veel te doen (zie ook: Razenberg et al., 2022). Wegens budgettaire en inhoudelijke bezwaren lukte het in

veel gemeenten in eerste instantie niet om deze routes aan te besteden. Ook in de G4-gemeenten zien we grote verschillen in de termijn waarbinnen de onderwijsroute is aanbesteed. In Amsterdam was men al begonnen met het aanbod voordat de contracten officieel rond waren, Rotterdam volgde daar kort op. Utrecht heeft begin 2023 de onderwijsroute pas aanbesteed omdat zij in afwachting waren van de landelijke ontwikkelingen (Gemeente Utrecht, 2023). Begin dit jaar waren er op landelijk niveau gesprekken over de structurele financiering van de onderwijsroute, en of deze niet een publieke taak moet worden. Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2023 volgt hierover de besluitvorming welke gevolgen kan hebben voor de inrichting van de onderwijsroutes (zie ook: Razenberg et al., 2022).

## S.2.2 Uitvoering inburgeringsbeleid Rotterdam (en G4)

Zoals hierboven toegelicht zijn volgens de beleidstheorie van de inburgeringswet vijf zogenoemde subdoelen van belang voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Dit zijn: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. We bespreken in relatie tot deze subdoelen hieronder de belangrijkste bevindingen van deze studie.

### S.2.2.1 Een tijdige start

Een tijdige start van het inburgeringsbeleid is volgens de beleidstheorie cruciaal om het inburgeringsbeleid tot een succes te maken. Zo biedt het nieuwe stelsel de mogelijkheid om vanuit het azc te starten met het inburgeringstraject in de gemeente waar de statushouder wordt gehuisvest. Het zo snel mogelijk afnemen van een brede intake en het vaststellen van een PIP is eveneens een onderdeel van een tijdige start. Financieel ontzorgen en het bieden van maatschappelijke begeleiding zijn erop gericht om met name praktische knelpunten weg te nemen, zodat inburgeraars tijdig met de inburgering kunnen beginnen.

### *Vroege start inburgering in azc blijkt in de praktijk lastig realiseerbaar*

In Rotterdam heeft men ervan afgezien om in het kader van de inburgering al in contact te komen met statushouders in azc's. Wel heeft Rotterdam contact met statushouders die aan Rotterdam zijn gekoppeld én in Rotterdam in de noodopvang verblijven. Om al contact te hebben met statushouders in azc's bleek in Rotterdam niet goed mogelijk omdat er geen azc is in de regio. Gemeenten die wel een azc in de regio hebben (Amsterdam en Utrecht) lukt het gemakkelijker al contact te leggen met statushouders die aan hen worden gekoppeld én in de regio in een azc verblijven. Ook hier ervaart men echter knelpunten wat betreft de vroege start (zie tevens Razenberg et al., 2022). Niet iedereen die aan de gemeente wordt gekoppeld wordt ook geplaatst in een azc in de regio en andersom.

Klantbegeleiders hebben niet de mogelijkheid continu het land door te reizen en daarnaast zijn de omstandigheden in de azc's zijn niet altijd geschikt voor online contact. Bovendien zijn statushouders niet verplicht al in het azc te starten met hun inburgering.

Belemmeringen met het tijdig starten van de inburgering hebben in Rotterdam ook te maken met de verdeling van de caseload. Binnen de organisatie van W&I (voor statushouders boven de 27) wordt deze verdeeld op basis van de noord-zuidverdeling in de stad: een werkcoach kan daardoor pas contact opnemen met de statushouder als duidelijk is waar deze zal worden gehuisvest. Door al deze factoren kon men veelal niet tijdig starten met het uitvoeren van de brede intake bij statushouders die nog in azc's zaten. Ten tijde van dit onderzoek heeft Rotterdam de pilot 'Vroege start' uitgevoerd, gericht op jonge (18-27 jaar) statushouders die op asielboten in Rotterdam verblijven. De ervaringen met de pilot zijn overwegend positief en het streven is om sneller in contact te treden met statushouders die in opvanglocaties in Rotterdam verblijven met behulp van doorstroomcoaches. Ondertussen is er vanuit W&I ook een werkwijze

gevonden waarbij het nog niet uitmaakt of men op noord of zuid komt te wonen.

### *Uitvoering langzaam op gang door verkeerde gegevens DUO en inregelen faciliteiten*

De uitvoering van de inburgering kwam pas in de zomer van 2022 goed op gang. Aanmeldingen druppelden vanaf september langzaam binnen bij de aanbieders, die al in januari 2022 klaar stonden met hun aanbod. Een belangrijke reden voor de vertraging bij de inburgering waren problemen bij DUO waardoor het voor gemeenten niet goed mogelijk was vast te stellen onder welke inburgeringswet een deelnemer viel (zie ook Zwanepol et al., 2022). Niet alleen kostte het de gemeente veel tijd en energie om de fouten van DUO recht te zetten, het zorgde er ook voor dat de uitvoering op een later moment te maken kreeg met een hoge instroom die weggewerkt moest worden. Inmiddels zijn de grootste problemen met DUO achter de rug en zijn er geen wachtlijsten meer die een tijdige start verhinderen. In totaal zijn er 752 statushouders en 617 gezins- en overige migranten in 2022 gestart met inburgeren onder de nieuwe wet. Van de 752 zijn er 140 statushouders gestart met een leerroute (Gemeente Rotterdam, 2023,1).

Naast de problemen met DUO stonden andere problemen een tijdige start in de weg. Die hebben betrekking op het ontbreken van faciliteiten en menskracht. Onze bevindingen wijzen erop dat dit de dienstverlening heeft beïnvloed. We hoorden dit in het bijzonder bij de professionals die verantwoordelijk zijn voor het beleid ten aanzien van gezinsmigranten. Niet alleen was er sprake van een personeelstekort, waardoor er te weinig consultants waren om inburgeraars te kunnen begeleiden, maar ook was er een tekort aan werkplekken en spreekkamers.

### *Financieel ontzorgen leidde tot zorgen, maatwerk is nodig*

Om tijdig en goed voorbereid de inburgering te starten is in het inburgeringsbeleid plaats ingeruimd voor maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen, zodat, volgens de beleids-

theorie, inburgeraars zonder vertraging en goed voorbereid aan hun traject kunnen beginnen. Ontzorgen in combinatie met een vorm van maatschappelijke begeleiding zou er in theorie voor moeten zorgen dat statushouders zich kunnen concentreren op de inburgering.

Ons onderzoek laat zien dat in de onderzochte periode financieel ontzorgen niet goed is verlopen. In de praktijk blijkt dat de stijgende kosten van primaire levensbehoeften en het (ingewikkelde) systeem van ontzorgen juist leiden tot schulden en financiële zorgen. De bestedingsruimte van het al beperkte leefgeld werd door de stijging van de kosten nog meer beperkt. Daarnaast werd in de eerste periode het financieel ontzorgen pas gestart nadat de eerste energierekening al bij de statushouder binnenkwam en waren er problemen rond de toekenning van toeslagen. Het ontzorgen werkt dus eerder averechts: het leidt niet tot een goed begin van de inburgering, maar resulteert juist in zorgen en onzekerheid over hun financiële situatie. Los van deze problematiek beginnen statushouders sowieso met een schuld, omdat de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten wettelijk moet worden verstrekt in de vorm van een leenbijstand. Deze financiële zorgen zullen naar verwachting de focus op de inburgering hebben verstoord.

Volgens respondenten van gemeente en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) zouden veel statushouders al geholpen zijn met een lichter instrument. De 'zware' vorm van budgetbeheer kan voor statushouders die hun budget al goed zelf zouden kunnen beheren, zelfs contra-productief uitwerken. Naar aanleiding van soortgelijke ervaringen in verschillende gemeenten is er onlangs nieuwe regelgeving opgesteld omtrent het financieel ontzorgen. De gemeente blijft verplicht om statushouders te ondersteunen om financiële problemen te voorkomen, maar de manier waarop kan door gemeenten aan de hand van maatwerk afgestemd worden op de situatie van de statushouder (van Gennip, 2023).

### *Bij sommige gezinsmigranten weinig animo en/of steun voor inburgering*

Respondenten geven aan dat sommige gezinsmigranten weinig animo hebben om in te burgeren. Zij merken dit in de gesprekken en aan de no show bij de leerbaarheidstoets en andere onderdelen van het inburgeringstraject. Deze lijkt zich vooral voor te doen bij Turkse gezinsmigranten. Zij waren onder de oude wet niet inburgeringsplichtig. Ook gezinsmigranten die al lang in Nederland verblijven en/of hoogopgeleid zijn, zien niet altijd het nut in van een inburgeringstraject. Het feit dat zij hun taalonderwijs, in tegenstelling tot statushouders, zelf moeten bekostigen is mogelijk ook een reden voor weerstand. Het beleid voor gezinsmigranten lijkt het meest op dat van het oude stelsel. Er wordt een groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid en er zijn kosten aan de inburgering verbonden. Tegelijkertijd is de rol van de gemeente minder uitgebreid dan bij de statushouders. Net als in het vorige stelsel bestaat het risico dat men laat start met de inburgering en niet tijdig slaagt.

Om ook gezinsmigranten te begeleiden naar inburgering heeft de gemeente Rotterdam voor gezinsmigranten een extra aanbod maatschappelijke begeleiding. Deelname is vrijwillig. Er blijken veel vragen te bestaan over inburgering. Sommige gezinsmigranten voelen zich in het diepe gegoooid, met name als een partner hen niet kan of wil helpen bij het inburgeringsproces. Dit extra aanbod maatschappelijke begeleiding kan hen helpen en zodoende bijdragen aan de voortgang van hun inburgeringstraject. Gezinsmigranten worden echter niet financieel ontzorgd. Het uitgangspunt is dat de partner dit doet. In de praktijk bestaan hier veel zorgen over. Partners kunnen of willen niet altijd de hoge kosten van het taalonderwijs betalen. Het brengt (financieel) kwetsbare huishoudens mogelijk verder in de problemen en kan gezinsmigranten zelfs in een voor hen schadelijke afhankelijkheidspositie brengen.



### S.2.2.2 Snelheid traject

Eén van de redenen om de regie op de uitvoering van de inburgering bij gemeenten te beleggen is het borgen van de snelheid van inburgerings-trajecten. Om ervoor te zorgen dat inburgerings-trajecten niet onnodig lang duren en het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel – snel meedoen in de maatschappij – te behalen, hebben gemeenten de taak gekregen om inburgeringsplichtigen te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP (zie ook: Tweede Kamer, 2020). Handhaving is daarbij een van de instrumenten.

#### *Knelpunten aanmelding en veel stations in korte tijd waardoor snel niet altijd realistisch is*

Mede als gevolg van de problemen met het aanleveren van DUO-gegevens verliep de instroom van inburgeraars in golven. Op een aantal momenten was er sprake van een stuwmeer aan inburgeraars waardoor coaches en consultants het aanbod niet aankonden. Daarmee kwam ook de snelheid van uitvoering in het geding. Een ander knelpunt hangt samen met de verschillende stappen of stations die statushouders in het begin doorlopen. Zoals al toegelicht krijgen deelnemers te maken met intakegesprekken, RTS, leerbaarheidstoets, assessment, financieel ontzorgen, maatschappelijke begeleiding, en de vaststelling van het PIP. De uitkomst van de ene stap is voorwaardelijk voor het maken van de volgende (bv. leerbaarheidstoets wordt benut voor het vaststellen van het PIP). Hierdoor kunnen wachttijden ontstaan omdat personen nog niet terecht kunnen bij het volgende station of in afwachting zijn van (test)resultaten. De sequentiële opzet van het beleid kan daardoor niet altijd worden waargemaakt. Het snel doorlopen van de keten is geen sinecure gebleken; de streeftijd om binnen 10 weken het PIP op te stellen bleek daardoor vaak niet haalbaar.

Naast grote aantallen speelt bij de snelheid van het inburgeringstraject ook de samenstelling van de deelnemers een rol. Respondenten geven als

voorbeeld dat het aantal hoogopgeleide, zelfredzame statushouders hoger lag dan van tevoren gedacht. Zodoende sloot het aanbod, bijvoorbeeld van de RTS, niet altijd goed aan op de doelgroep en ontstonden er wachttijden in het traject (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

In ons onderzoek zien we dat er veel inspanningen worden gedaan om dit alles zo goed mogelijk te laten verlopen en praktische problemen op te lossen. We constateren dat in de praktijk regelmatig naar maatwerkoplossingen is gezocht, door bijvoorbeeld af te wijken van de volgorde in de keten en deelnemers niet aan de RTS deel te laten nemen. Ook heeft men in Rotterdam snel ingezet op de juiste voorbereiding op de leerbaarheidstoets. Aanvankelijk gaf deze landelijk vaak de Z-route als uitkomst. Het bleek dat dit vooral het gevolg was van een onduidelijke instructie over hoe deze toets via de computer ingevuld moest worden. Daarnaast bestond de aanname dat inburgeraars zouden denken in de Z-route beter af te zijn. In Rotterdam viel het hoge aandeel Z-route uitkomsten naar eigen zeggen mee, maar is er wel snel ingezet op het geven van voorlichting. Hierna was de ervaring dat inburgeraars beter toegerust waren op het maken van de toets. Veel gemeenten hebben dit voorbeeld van Rotterdam vervolgens overgenomen.

Los van deze maatwerkoplossingen is de geschetste problematiek voor een deel een gevolg van de structuur van de wet die het grote aantal stappen voorschrijft dat inburgeraars en uitvoerders aan het begin van het traject dienen te doorlopen. Behalve dat hierdoor het lastig is om tempo in het inburgeringstraject te krijgen, vergt het veel van de uitvoerders (taken kosten meer tijd en de caseload wordt te hoog) en van de statushouders.

#### *Hoeveelheid aan stations en hoge kosten belemmeren snelheid voor gezinsmigranten*

Ook onder gezinsmigranten lukt het niet altijd om het PIP binnen de wettelijke termijn van tien weken vast te stellen, omdat de verschillende

taken binnen de brede intake meer tijd kosten dan verwacht en er bovendien hoge no show was bij de kennismakingsgesprekken en leerbaarheids-toets. Het PVT en het aanbod voor maatschappelijke begeleiding is in Rotterdam naar voren gehaald; al na het eerste kennismakingsgesprek kunnen gezinsmigranten hiervoor aangemeld worden. Op deze manier hoeven gezinsmigranten geen tijd 'te verspillen' aan wachten op het PIP. Maar een verlate PIP kan wel gevolgen hebben voor een vertraagde start van de leerroute. Verder worden de hoge kosten voor het taalonderwijs als een hoge drempel gezien voor gezinsmigranten. Dit leidt er mogelijk toe dat gezinsmigranten op B1-niveau kiezen voor zelfstudie, met als risico dat zij niet op tijd het vereiste niveau gaan halen.

#### *Regie bij gemeenten bevorderlijk voor snelheid trajecten, dubbele intakes belemmeren*

Verschillende aanbieders in Rotterdam (en de andere onderzochte gemeenten) geven aan dat het als prettig wordt ervaren dat de regie terug is bij de gemeenten. Hierdoor kan men zich meer focussen op de uitvoering in plaats van bijvoorbeeld op de werving van cursisten, wat de snelheid van de trajecten kan bevorderen. Dit is een van de elementen van de beleidstheorie (SZW, 2020).

Wat de snelheid echter belemmert, is dat verschillende aanbieders aanvullend eigen intakes uitvoeren, terwijl die informatie voor een belangrijk deel ook al door de gemeente is verzameld voor het PIP. Privacyregelgeving belemmert echter de overdracht van gegevens. Extra intakes brengen extra werk met zich mee bij de aanbieders en betekenen een dubbele belasting voor de inburgeraar. Ook komt het voor dat (de uitkomsten van) deze intakes niet altijd overeenkomen met die van de gemeente, wat ook weer zijn weerslag kan hebben op de snelheid van de trajecten.

#### *Handhaving: geen boetes, meer inzetten op opbouw vertrouwensrelatie*

De inburgeringswet voorziet in de mogelijkheid dat boetes worden opgelegd indien inburgerings-

plichtigen zich niet aan het PIP houden. Uit de interviews maken we op dat dit instrument niet of nauwelijks is toegepast. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat ten tijde van het onderzoek de uitvoering pas net op gang was gekomen. Daarnaast is het zo dat de gemeente in deze fase van de trajecten terughoudend is om het handhavingsinstrument in te zetten. Er wordt veel meer verwacht van het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen inburgeraar en gemeente en het verlenen van goede dienstverlening. Bovendien bleek handhaving nog niet geregeld, in juni dit jaar denkt de gemeente Rotterdam hiermee van start te kunnen gaan.

#### **S.2.2.3 Maatwerk**

Een belangrijke doelstelling van het inburgeringsbeleid is dat inburgeraars op een bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij. Het onderscheid in de drie leerroutes ligt aan deze doelstelling ten grondslag en maakt het mogelijk om beter maatwerk te bieden: een passend inburgeringstraject voor alle inburgeringsplichtigen. Verder hoort volgens de beleidstheorie dat het PIP zoveel mogelijk wordt toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige. Dit vereist een integrale aanpak met aandacht voor andere beleids-terreinen zoals de Participatiewet.

#### *Maatwerk is belangrijk in gemeentelijke aanpak maar niet voor iedereen en altijd*

Op diverse onderdelen van het inburgeringsbeleid is er ruimte om maatwerk te leveren. In Rotterdam doet men dit bijvoorbeeld door het aanpassen van de RTS aan verschillende niveaus, heel vroeg of laat op de dag afspraken plannen voor inburgeraars die al werken, het aantal gesprekken voor gezinsmigranten ophogen indien nodig, online en offline afspraken kunnen maken, het combineren van taal en de werkvloer en meedenken over oplossingen voor uitzonderingen. Het extra aanbod van de gemeente Rotterdam voor maatschappelijke begeleiding maakt bovendien dat men al na het

eerste kennismakingsgesprek gezinsmigranten zo nodig hiernaar kan verwijzen voor hulp en ondersteuning op maat. We hebben in het onderzoek verschillende voorbeelden gezien van maatwerk waarbij professionals (binnen de wettelijke kaders) afwijken van wat de regels voorschrijven, maar waarvan zij de verwachting hebben dat het op dat moment het beste uitwerkt voor de inburgeraar. Het lijkt er wel op dat de toepassing van de discretionaire ruimte verschilt tussen professionals, wat een zeker risico op willekeur en ongelijke behandeling tot gevolg kan hebben.

Hoewel er de nodige aandacht is voor maatwerk, merken respondenten op dat het belang dat in de wet wordt toegeschreven aan maatwerk in de praktijk soms maar in beperkte mate mogelijk blijkt te zijn. Zo bestaat er een gemis aan maatwerk bij het financieel ontzorgen en moet iedereen verplicht de leerbaarheidstoets maken, ook al zijn er fysieke beperkingen of is al duidelijk dat iemand A2 taalniveau heeft of hoogopgeleid is. In principe krijgen alle statushouders de Rotterdamse Taalstart aangeboden, maar vooral de hoger opgeleide inburgeraars en mensen die de taal al enigszins spreken, moeten echt overtuigd worden om de RTS te volgen. In reactie hierop is in september 2022 een speciale groep opgestart voor midden- en hoogopgeleiden, maar nog steeds is het de vraag of RTS voor iedereen nodig is. Een andere reden die maatwerk bemoeilijkt, is dat het binnen de termijn van het opstellen van het PIP lastig is om op een goede manier de wensen van de inburgeraar in kaart te brengen. Daarmee komt een doelstelling van het inburgeringsbeleid in het gedrang, namelijk dat de aspiraties en capaciteiten van de inburgeraar centraal staan bij de uitvoering.

Ook stellen praktische problemen grenzen aan maatwerk, bijvoorbeeld vanwege wachttijden bij de kinderopvang en bij het organiseren van avondklassen. Verder zijn er veel uitzonderingen waarin de wet niet voorziet. In deze gevallen toch maatwerk bieden is complex en vraagt extra inspanning, waar niet altijd capaciteit voor is.

Respondenten ervaren de regels en voorgeschreven stappen dan ook niet zelden als een (te) dwingend kader.

*In de leerroutes streeft men naar maatwerk maar aanbieders zijn nog zoekende en stellen grenzen*  
Maatwerk komt ook op verschillende manieren terug binnen de opzet en uitvoering van de leerroutes in Rotterdam en de andere G4-gemeenten. Het aanbieden van verschillende routes kan, in vergelijking met de vorige wet, al als het bieden van meer maatwerk worden gezien (zie ook: Razenberg et al., 2022). Ook het aanbieden van de B1-Entree route is een vorm van maatwerk (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

Daarnaast is maatwerk van belang binnen de verschillende routes. Aanbieders geven aan dat ze klassen zoveel mogelijk naar niveau differentiëren en zij bieden soms lessen aan buiten kantooruren. De mogelijkheid van afschalen naar A2 kan eveneens als een vorm van maatwerk worden gezien (SZW, 2020). Maatwerk is ook het aanpassen van het vereiste vakkenpakket in de onderwijsroute, en ervoor zorgen dat inburgeraars na afronding ook toelaatbaar zijn op de beoogde vervolgopleiding (SZW, 2020).

Hoewel maatwerk dus het streven is, blijkt uit het onderzoek onder de aanbieders dat maatwerk aan praktische mogelijkheden is gebonden. Er is een zekere massa aan inburgeraars nodig om dit rendabel te kunnen organiseren. In de praktijk schuurt dit soms, onder andere door kleine aantallen en tekorten aan NT2-docenten (zie ook: Zwanepol et al., 2022). Bovendien zijn er grenzen aan maatwerk. Het is niet mogelijk om het aanbod aan te laten sluiten bij alle verschillende groepen (niveau, leermogelijkheden, huidige participatie) en belemmeringen (zwangerschap, ziekte) van inburgeraars. Aanbieders geven aan zoekende te zijn in hoeverre ze maatwerk kunnen leveren en geven aan dat er grenzen aan zitten.

Eén van de doelen van maatwerk is daarnaast dat er sprake is van een passend inburgeringstraject. Omdat de aanmeldingen op de leerroutes ten tijde

van de dataverzameling nog maar minimaal waren, kunnen we hier nog weinig uitspraken over doen. Over de aanmeldingen die men toentertijd al had was men overwegend tevreden. Verder onderzoek moet meer duidelijkheid bieden in hoeverre de routes daadwerkelijk passend zijn voor de inburgeraars.

*Belemmert onduidelijkheid over naturalisatie in de Z-route de toedeling naar deze route?*

Een factor die respondenten wel noemen bij de toedeling naar de routes is dat het nog niet duidelijk is of deelnemers kunnen naturaliseren na afronding van de Z-route. Onder de oude wet waren de eisen voor naturalisatie gekoppeld aan de eisen van de inburgeringswet, dat was toen op A2-niveau. Met oog op het opschalen van het taalniveau binnen de nieuwe wet (van A2 naar B1) speelt de vraag of ook de eisen voor naturalisatie gaan veranderen. Dit zou met name voor inburgeraars in de Z-route consequenties hebben omdat zij naar verwachting de inburgering afronden op taalniveau A1/A2. Vanwege deze onduidelijkheid kan een weloverwogen keuze voor de meest passende route worden bemoeilijkt. In ons onderzoek hoorden we dat consultants het door deze onduidelijkheid lastig kunnen vinden om deelnemers naar de Z-route te verwijzen.

*(Integrale) samenwerking overwegend positief, verdeling verantwoordelijkheden risico voor belang inburgeraar*

Om het inburgeringstraject zo goed mogelijk toe te snijden op de situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige is een integrale aanpak nodig. In termen van de beleidstheorie betekent dit dat de inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden aan andere relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein.

Gemeente en partners in Rotterdam en de andere G4-gemeenten zijn over het algemeen positief over de samenwerking. Hoewel de invoering van het (Rotterdamse) inburgeringsbeleid tot op heden niet probleemloos verliep, is er bij alle partijen grote betrokkenheid om de inburgering

gezamenlijk en al lerende tot een succes te maken. Uitvoerders zijn positief over cluster overstijgende samenwerking en over de samenwerking met contractpartners. Aanbieders ervaren welwillendheid van de gemeente om mee te denken over oplossingen voor knelpunten met tegelijkertijd ruimte voor hun expertise.

Wel is er soms onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken. Het is voor zowel de gemeentelijke als 'externe' professionals niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en men heeft ook moeite om de juiste personen te vinden. Sommige aanbieders zijn zoekende in wat de gemeente van hen kan verwachten en wat zij van de gemeente mogen verwachten, bijvoorbeeld als het gaat om het (mogen) delen van intakegegevens met oog op privacy. Daarbij wordt de relatie ook niet altijd als symmetrisch beschouwd: aanbieders geven aan dat de gemeente ook opdrachtgever blijft en men zo goed mogelijk aan de opdracht wil voldoen. Het kan daardoor voorkomen dat men knelpunten niet, of later, adresseert.

Hoewel er samenwerkingsverbanden zijn op verschillende niveaus tussen verschillende partijen lijkt hier volgens enkele aanbieders nog een slag te slaan qua integraliteit. Men is allemaal met de beste bedoelingen begonnen aan hun eigen deel van de opgave, maar risico hiervan is dat vooral vanuit het eigen perspectief wordt gehandeld. Hierdoor verdwijnt mogelijk het belang van de inburgeraar naar de achtergrond, terwijl dat vanuit het oogpunt van maatwerk juist voorop zou moeten staan (zie ook: Bakker, van der Maas en Scholten, 2021).

#### S.2.2.4 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren

In de beleidstheorie wordt een groot belang toegeschreven aan het leren van de Nederlandse taal in combinatie met participatie. De combinatie van inburgeren door het leren van de taal en tegelijkertijd te participeren (dualiteit) kunnen elkaar versterken en bijdragen aan het volwaardig

meedoen in de maatschappij, zo is de verwachting van de beleidstheorie (en dit heeft ook empirische evidentie, zie bijvoorbeeld Huijnk et al., 2021). De wetgever is echter niet erg concreet over de invulling van de participatie (Tweede Kamer, 2020). Het gaat hier enerzijds om participatie als component binnen het leerroute aanbod en anderzijds om het belang van participatie in de vorm van betaald werk naast het leerroute aanbod.

#### *Ambitie is er maar invulling participatiecomponent onduidelijk*

Het doel om de inburgering meer dual in te richten, komt terug in de inrichting van de verschillende leerroutes voor statushouders. Er wordt door de aanbieders in Rotterdam en de andere G4-gemeenten ingezet op de taal leren op een zo hoog mogelijk niveau, in combinatie met participatie in de vorm van praktijkonderdelen.

Wat onder participatie wordt verstaan, verschilt echter per route (iets wat ook in ander onderzoek wordt vastgesteld, zie Razenberg et al., 2022). Waar binnen de onderwijsroute het volgen van onderwijs volstaat als participeren, is participatie binnen de B1- en Z-route minder vastomlijnd. In de praktijk blijkt de invulling van de participatie-component binnen het aanbod van deze leer-routes breed (bijvoorbeeld de deur uit gaan, kinderen naar school brengen, workshops volgen ter voorbereiding op participatie etc.) en sterk te verschillen per inburgeraar, aanbieder en gemeente (zie ook: Razenberg et al., 2022).

Ook is voor aanbieders niet altijd duidelijk wat de gemeente beoogt met participeren binnen het leerroute aanbod. Gaat het om activeren, oriënteren op de arbeidsmarkt of ook al echt toeleiden naar werk? En het roept de vraag op wie hiervoor verantwoordelijk is. Dat er rondom participatie binnen het leerroute aanbod verschillende mogelijkheden zijn past weliswaar bij het streven naar maatwerk, maar in ons onderzoek zien we dat er over het algemeen behoefte is aan meer kaders voor deze

component (zie ook: Razenberg et al., 2022; Zwanepol et al., 2022).

#### *Spanning tussen inburgerings- en participatiewet.*

Een ander knelpunt rondom dualiteit is hoe in het inburgeringsbeleid de afweging wordt gemaakt tussen inburgeren en betaald werk. Dat heeft verschillende kanten. Allereerst is er de vraag in hoeverre het vinden van werk moet worden gestimuleerd en hoeveel waarde men aan werk moet hechten. Participatie via betaald werk is weliswaar de hoofddoelstelling van de inburgering maar het kan een tijdige inburgering in de weg staan. Het beeld vanuit de interviews is dat een deel van de respondenten zorgen heeft of de inburgering niet in de knel komt wanneer inburgeraars veel gaan werken. Bovendien spelen, met oog op duurzame participatie, ook afwegingen voor de langere termijn. Inburgeraars zouden wellicht een betere arbeidsmarktpositie kunnen bekleden wanneer zij ingeburgerd zijn.

Door een gebrek aan duidelijkheid wordt de afweging tussen taal en werk verschillend ingevuld door medewerkers, met als risico dat de eigen voorkeuren van de uitvoerder en het team waar de inburgeraar onder valt bepalend is of werk of inburgeren prioriteit krijgt. Respondenten geven aan dat een groot deel van de gezinsmigranten al aan het werk is, wat zij als positief zien, maar het is nog onduidelijk of dit duurzaam is en aansluit op hun wensen en capaciteiten. Het levert bovendien spanning op omdat gezinsmigranten naast of tijdens hun werk ook tijd moeten vrijmaken voor inburgering.

Verder is van belang dat inburgeraars met een uitkering met andere handhavingsregels kunnen worden geconfronteerd; voor de P-wet met maatregelen en voor inburgering met boetes. Het lijkt erop dat de uitvoering verschillend omgaat met de verplichtingen die voortvloeien uit beide wetten. De gemeente streeft ernaar dat in de begeleiding van inburgeraars prioriteit ligt bij de inburgering, maar onduidelijk is in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt. Ook vanuit de aanbieders in Rotterdam en de andere G4-gemeenten is er



onduidelijkheid over de afweging tussen enerzijds de taal leren en werken anderzijds. De ambitie is dat dit naast elkaar bestaat, maar dat is in de praktijk niet altijd realistisch. Bij de aanbieders bestaat de vraag waar de gemeente de voorkeur aan geeft.

### S.2.2.5 Kwaliteit

Het laatste subdoel uit de beleidstheorie is het bieden van kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod. Ook dit wordt gezien als cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te kunnen behalen. De gemeenten zijn als opdrachtgever verantwoordelijk voor een passend aanbod, zij bepalen de kwaliteitscriteria en houden toezicht op de kwaliteit van het aanbod. Gemeenten zouden veel beter dan inburgeringsplichtigen in staat en bij machte zijn om hierop te sturen (SZW, 2020). Omdat gezinsmigranten in het nieuwe stelsel zelf de kosten dragen voor de inburgering kunnen gemeenten voor deze groep inburgeringsplichtigen minder sturen op de keuze voor een cursusinstelling, maar ze kunnen hen hierover wel adviseren. Dit doen zij aan de hand van een kwaliteitsconvenant, zoals inmiddels in alle G4-gemeenten van kracht is, en gezinsmigranten aangeeft welke aanbieders geschikt zijn.

#### *Nog weinig zicht op kwaliteit cursusaanbod*

Op basis van dit onderzoek kunnen we niet zoveel zeggen over dit beleidsdoel. We hebben geen gegevens (verzameld) over de kwaliteit van het cursusaanbod. Conform de wet wordt de kwaliteit van het aanbod onderzocht door Stichting Blik op Werk (BoW), die toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het 'keurmerk inburgering'. Alleen lesuren gevolgd bij een aanbieder met BoW keurmerk worden voor gezinsmigranten erkend voor de taaleis voor de Z-route en in geval van afschalen van B1- naar A2-niveau. De Inspectie voor het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute (SZW, 2020). In de praktijk betekent dit wel dat deze laatste twee door elkaar kunnen lopen en andere eisen kunnen

stellen, wat volgens enkele aanbieders de kwaliteit niet altijd ten goede komt omdat het hen dubbel werk oplevert en onduidelijk is wanneer men aan welke eis moet voldoen (zie ook: ACVZ, 2021). Het tekort aan NT2-docenten is daarnaast een risico voor kwaliteit (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

#### *Verschillende manieren om kwaliteit binnen gemeente te waarborgen, maar ook knelpunten*

In de beleidstheorie staat bij kwaliteit het cursusaanbod centraal. Voor dit onderzoek hebben we kwaliteit iets ruimer opgevat. Bij de uitvoering binnen de gemeente wordt op verschillende manieren de kwaliteit van de dienstverlening ten aanzien van statushouders en gezinsmigranten bewaakt, bijvoorbeeld door middel van de inzet van kwaliteitsmedewerkers, trainingen, werkinstructies, intervisie, meelopen met collega's en casusbesprekingen. Ook wordt deelgenomen aan een *Community of Practice* (door Divosa georganiseerde bijeenkomsten om met en van elkaar te leren) en zijn er verschillende verbanden met beleidsmakers en -uitvoerders in andere steden. Deze activiteiten zijn belangrijk. Vanwege de nieuwe wet én de gestage instroom van nieuwe medewerkers is er continue aandacht nodig voor vraagstukken rondom uitvoering en aanpassingen in beleid en uitvoering.

Een tekort aan personeel en faciliteiten kan een nadelig effect hebben op de geleverde kwaliteit, bijvoorbeeld minder tijd voor een gedegen intake en intensieve begeleiding of gebrekkige registratie. Al genoemd is het gebrek aan werkplekken, en in het bijzonder het gebrek aan afgesloten spreekkamers. Met name onder medewerkers verantwoordelijk voor gezinsmigranten lijkt sprake te zijn van een hoge werkdruk. Hetzelfde geldt voor de W&I-teams, die aangeven dat er sprake is van een hoge caseload, die zorgt voor een minder intensieve begeleiding in vergelijking met de begeleiding die de jongerenconsulenten kunnen bieden.



### S.3 Aandachtspunten voor het (gemeentelijk en landelijk) beleid

Met dit onderzoek hebben we een belangrijke inkijk gekregen in de opzet en start van de uitvoering van het inburgeringsbeleid in Rotterdam. Het ligt in de aard van onderzoek om vooral het accent te leggen op de knelpunten. Maar dat zou voorbijgaan aan de enorme inzet en betrokkenheid van de door ons geïnterviewde professionals die erop zijn gericht knelpunten weg te nemen en in constructieve samenwerking dit beleid willen laten slagen.

We constateren dat er een breed draagvlak bestaat voor de uitgangspunten van de nieuwe Wet inburgering (Wi2021). Beleidsmakers, uitvoerders en contractpartners in de verschillende gemeenten blijken, soms mede op basis van hun ervaringen met de vorige wet (Wi2013), overwegend voorstander van een sterkere regie op de inburgeringsmarkt en uitvoering van de inburgeringstrajecten door gemeenten. Ook de nadruk op (vroegtijdige) participatie en de mogelijkheid te kunnen kiezen tussen verschillende leerroutes worden gewaardeerd. Dit laatste biedt volgens verschillende respondenten meer dan voorheen kansen om inburgeraars via maatwerk naar capaciteit te laten participeren.

Hieraan gerelateerd stellen we vast dat er met veel inspanning en flexibiliteit is gewerkt aan het oplossen van knelpunten die zich gedurende de opstartfase van de uitvoering van het beleid hebben voorgedaan. Binnen de gemeente bestaat de werkgroep 'losse eindjes', die zich periodiek buigt over het oplossen van grote en kleine uitvoeringsproblemen. Onze bevindingen wijzen erop dat de samenwerking tussen de gemeente en contractpartners op een goede en constructieve wijze verloopt en dat uitvoering van het inburgeringsbeleid als een gemeenschappelijke opgave wordt beschouwd, waarbij men al doende leert.

Tegen deze achtergrond moeten onze bevindingen over knelpunten worden gezien. Deze zijn voor een deel te beschouwen als opstartproblemen die gepaard gaan met de invoering van een nieuwe wet. De uitvoering van een nieuwe wet op gang krijgen kost nu eenmaal tijd, en dat zien we duidelijk terug in dit onderzoek. Verschillende van deze knelpunten zijn inmiddels al opgelost of is men bezig op te lossen (zoals bijvoorbeeld gegevensverstrekking door DUO, verbeterde voorbereiding op de leerbaarheidstoets en de optie tot maatwerk bij de RTS en het financieel ontzorgen). Andere knelpunten lijken meer van structurele aard te zijn en hebben te maken met de keuzes die in de wet zijn gemaakt. Wij noemen de ons inziens vier belangrijkste:

- De belemmeringen omtrent de vroege start
- De complexiteit van de uitvoering vanwege de vele stations die inburgeraars moeten doorlopen
- Het verschil in aanbod tussen statushouders en gezinsmigranten
- De plaats van participatie binnen en naast de inburgering

Deze punten zien we niet enkel in Rotterdam terug, maar komen overwegend ook terug in de andere G4-gemeenten en landelijk onderzoek (zie Razenberg et al., 2022; Zwanepol et al., 2022). Hieronder lichten we de knelpunten nader toe.

*Vroege start komt niet voldoende van de grond: opvang- en inburgeringsbeleid zijn nog te veel gescheiden werelden*

De Wet inburgering 2021 pleit er nadrukkelijk voor om statushouders al vanuit het azc te laten starten met het inburgeringstraject in de gemeente waar de statushouder wordt gehuisvest. Deze 'vroege start' is volgens de beleidstheorie cruciaal om het inburgeringsbeleid tot een succes te maken. Uit deze rapportage blijkt dat de vroege start in de praktijk nog maar moeizaam van de grond komt.

Er lijkt binnen de wet geen rekening gehouden met het feit dat veel gemeenten geen azc in de regio hebben en dat indien ze dat wel hebben, de statushouders die hier worden geplaatst lang niet altijd aan hun regio worden gekoppeld. Dit heeft tot gevolg dat gekoppelde statushouders over het land verspreid zitten. Al contact leggen met deze statushouders, en laat staan het inburgeringstraject starten, wordt daardoor belemmerd. Gemeenten hebben niet genoeg capaciteit om consultants het land door te laten reizen, faciliteiten in azc's laten vaak te wensen over en bovendien zijn statushouders niet verplicht al te starten met hun inburgering.

De werelden van het opvang- en het inburgeringsbeleid zijn nog te zeer van elkaar gescheiden. Een belangrijke stap om de vroege start van de grond te krijgen zou zijn om statushouders te koppelen aan dezelfde (of zo dichtbij mogelijke) regio als waarin zij in het azc verblijven. Verder zou de voorgenomen spreidingswet hier een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Hierdoor wordt de opvang meer regionaal gespreid en nemen, bij een adequate koppeling aan woongemeente, de mogelijkheden toe dat gemeenten vroegtijdig in contact treden met statushouders die nog in de opvang zitten.

#### *Navigeren inburgeringswereld nog steeds complex*

Met ingang van de nieuwe Wet inburgering zou het navigeren binnen het inburgeringsstelsel gemakkelijker moeten worden voor inburgeraars. Verschillende bevindingen uit deze rapportage laten zien dat dat nog niet het geval is. Het inburgeringstraject zit, zeker tot aan de start van de leerroutes, vol met verschillende onderdelen waaraan moet worden deelgenomen. In opzet komen de onderdelen in de tijd na elkaar, maar in de praktijk ontstaan opstoppen doordat een eerder onderdeel niet is afgesloten.

Inburgeraars krijgen tijdens hun stappen langs de verschillende stations te maken met verschillende uitvoerders. Daardoor bestaat het uit de bestuurskunde bekende risico dat onduidelijk is

wie waarvoor verantwoordelijk is, het zogenoemde *many hands problem* ofwel uitvoeringsdrukke (Thompson 1980; 2014). Dit kan het uitgangspunt van een integrale aanpak van de inburgering in de weg staan. Wanneer uitvoerders, met de beste bedoelingen, hun eigen stukje van het traject uitvoeren bestaat het risico dat de belangen van de inburgeraars naar de achtergrond verdwijnen (zie ook: Bakker, van der Maas en Scholten, 2021).

Het roept de vraag op of alles voor iedereen nodig is. Is de beginfase van het traject nu niet te vol? Het lijkt niet noodzakelijk dat iedereen deelneemt aan de RTS of een leerbaarheidstoets moet doen. Respondenten geven aan dat bij een deel van de deelnemers het ook zonder deze instrumenten helder is welke leerroute voor hen passend is. Ten aanzien van financieel ontzorgen speelt niet alleen de vraag of iedereen hieraan moet deelnemen, maar ook of het beleid hier op deze wijze mee moet doorgaan. Uit ons onderzoek blijkt dat er juist meer financiële zorgen zijn ontstaan bij statushouders door stijgende vaste lasten en het (ingewikkelde) systeem van financieel ontzorgen.

Doel moet zijn dat de basis op orde is en statushouders daarvandaan starten met de inburgering. Als de basis niet op orde is, kan men ook geen snelle en volwaardige inburgering verwachten. Er is veel voor te zeggen om dit via maatwerk per statushouder in te richten naar behoefte (van Gennip, 2023). Voor een goede basis is het ook van belang dat de andere randvoorwaarden, zoals beschikbare kinderopvang en vergoedingen voor reiskosten, op orde worden gemaakt (zie ook: Razenberg et al., 2022).

#### *Positie gezinsmigranten: ongelijke middelen, ongelijke kansen*

Gezinsmigranten hebben in de nieuwe wet een andere positie dan statushouders. Tot op zekere hoogte is deze vergelijkbaar met het beleid voor gezinsmigranten onder de vorige wet, waarvan we weten dat de resultaten te wensen overlieten.

Gezinsmigranten zijn voor hun verblijfsstatus en praktische en financiële ondersteuning tijdens het inburgeringstraject afhankelijk van hun partner, die niet altijd mee wil of kan werken. Dit kan tot spanningen leiden, die mogelijk worden versterkt doordat gezinsmigranten zelf hun taalonderwijs moeten regelen en betalen, en over het algemeen niet in aanmerking komen voor een uitkering. Respondenten in dit onderzoek vragen zich af hoe realistisch de doelstellingen over de inburgering van gezinsmigranten zijn (zie ook: Hoedemaker et al., 2020).

Gezinsmigranten en hun partners zijn vaak onvoldoende voorbereid op wat hen te wachten staat. Een deel van hen is bovendien weinig geneigd om mee te doen. Voor gezinsmigranten is er geen geïntensiverde intake, waardoor het lastiger kan zijn hen naar de passende leerroute te verwijzen. De hoge kosten kunnen gezinsmigranten weerhouden van de keuze om een duurdere route te volgen zoals de onderwijsroute of de Z-route. Als gezinsmigranten kiezen voor de B1-route is het niet ondenkbeeldig dat men vaak kiest voor zelfstudie en niet voor taalonderwijs, met als risico dat de inburgering niet tijdig wordt afgerond.

Bijna alle respondenten zijn voorstander van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar velen hadden graag gezien dat gemeenten ook regie zouden krijgen op het (organiseren van) het taalonderwijs voor gezinsmigranten. Doordat zij nu werken met ongelijke middelen voor statushouders en gezinsmigranten betekent dit ook dat de kansen voor gezinsmigranten ongelijk zijn (zie ook: Razenberg et al., 2022).

#### *Onduidelijkheid over invulling participatie-component én spanning tussen inburgering en participatie*

Het bevorderen van de combinatie van inburgering en participatie is een belangrijke doelstelling van het inburgeringsbeleid. Het blijkt uit deze rapportage dat het voor uitvoerders nog ingewikkeld is om participatie een plek te geven binnen het nieuwe inburgeringsbeleid. Het gaat

hier enerzijds om de invulling van participatie als component binnen het leerroetaanbod en anderzijds om het belang van participatie in de vorm van betaald werk naast de leerroute.

We constateren dat bij de aanbieders er weinig duidelijkheid is over wat er onder participatie wordt verstaan en hoe men welke vormen van participatie kan registreren. In de praktijk neemt de invulling van de participatiecomponent binnen de leerroutes verschillende vormen aan. Waar participatie binnen de onderwijsroute redelijk vanzelfsprekend is, is de invulling hiervan binnen de B1- en onderwijsroute minder eenduidig. We merken op dat deze binnen de B1-route met name gericht is op voorbereiding van participatie, terwijl participatie binnen de Z-route uiteenloopt van kinderen naar school brengen tot (vrijwilligers)werk verrichten.

Het verdient aanbeveling dat de wet over de invulling van participatie meer duidelijk geeft, om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen. Daarnaast is het van belang dat gemeenten en aanbieders zich een beeld vormen van hoe op dit moment participatie binnen het inburgeringsaanbod vorm wordt gegeven en dat er overeenstemming komt over de minimale eisen met betrekking tot participatie.

Uit ons onderzoek blijkt daarnaast dat er vragen zijn over de afweging tussen het volgen van inburgeringsonderwijs en het daarnaast participeren door middel van betaald werk. In de praktijk wordt door consulenten verschillend nadruk gelegd op verplichtingen vanuit P-wet (werken) en Inburgeringswet (aan de inburgeringseis voldoen). Handhaving kan vanuit P-wet als inburgeraar een uitkering heeft, maar vanuit inburgeringsbeleid is men terughoudend met handhaven. Het zou goed zijn om hier een duidelijke lijn over te formuleren, bijvoorbeeld via een eenduidig afwegingskader over de eisen die vanuit de Inburgerings- en P-wet aan inburgeraars worden gesteld. Een optie zou ook zijn dat de inburgering als tegenprestatie voor de P-wet wordt gezien en de taaleis voor de P-wet

gecombineerd kan worden met de taaleis voor inburgering.

## S.4 Vervolgonderzoek

Zoals toegelicht is dit het eerste rapport dat we uitbrengen in het kader van een vierjarig onderzoeksproject naar het inburgeringsbeleid in Rotterdam. In deze rapportage laten we een breed beeld zien van de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet in Rotterdam en de andere G4-gemeenten. We beschouwen dit onderzoek niet alleen als belangrijke stap in het verkrijgen van inzicht in de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam, maar ook basis voor ons verdere onderzoek in het kader van dit vierjarige project.

Waar we ons voor nu hebben gericht op de professionals is het de bedoeling om in de tweede helft van dit jaar het perspectief van de deelnemers centraal te stellen. We zullen ingaan op de ervaringen die zij tot nu toe hebben opgedaan met de opzet en uitvoering van het beleid. Daarvoor zullen we gebruik maken van de bevindingen uit dit onderzoek. We zullen zeker aandacht besteden hoe zij aankijken tegen de 'uitvoeringsdrukke' aan het begin van het traject, hoe ze de toedeling naar leerroutes hebben ervaren en of zij hun leerroute vinden aansluiten bij hun aspiraties en capaciteiten. Ook de spanning tussen werk en inburgering zal een belangrijk onderdeel zijn.

Ook zijn in de tweede helft van 2023 observaties voorzien van gesprekken tussen deelnemers en professionals om deze ervaring vanuit de praktijk te belichten. Gezien de continue veranderingen in

de uitvoering van het beleid zullen we hier ook vinger aan de pols houden. Een andere reden hiervoor is dat ten tijde van ons onderzoek de uitvoering door de aanbieders nog niet op grote schaal van start was gegaan. We zullen dus in gesprek blijven met de professionals die betrokken zijn bij opzet en uitvoering van het beleid.

In dit rapport hebben we globaal een vergelijking gemaakt tussen de keuzes die G4-gemeenten hebben gemaakt bij de inrichting van het beleid. In een latere fase van dit onderzoeksproject ligt het in de rede om dit te actualiseren en meer systematisch te onderzoeken, en dan met name gericht op het in kaart brengen van de voor- en nadelen van de inrichtingskeuzes. Dit met het oog op de uitvoering van het onderzoek naar de relatieve effectiviteit van het inburgeringsbeleid.

Verder gaan we ervan uit dat gedurende de projectperiode er meer kwantitatieve gegevens beschikbaar komen. Dit betreft de monitor van de gemeente – die nu ongeveer gelijktijdig met dit onderzoek gereed was en daardoor maar beperkt kon worden benut – en de dataverzameling die CBS aan het opzetten is voor het landelijke inburgeringsbeleid en naar verwachting toegankelijk wordt voor externe onderzoekers. Deze kwantitatieve bronnen zijn nodig om een beeld te krijgen van de uitkomsten en de relatieve effectiviteit van het inburgeringsbeleid. Los van de beschikbaarheid van deze gegevens is het voor onderzoek naar de relatieve effectiviteit van het Rotterdamse inburgeringbeleid noodzakelijk dat het beleid enige tijd in uitvoering is. Hierdoor is onderzoek naar de effecten van beleid voorzien in de tweede helft van de projectperiode.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Een uitvoerige toelichting van het gehele project en de verschillende onderzoeksdelen is te vinden in het onderzoeksvoorstel dat OBI en de EUR voor dit project hebben opgesteld. Het voorstel is opvraagbaar bij Alex Hekelaar ([a.hekelaar@rotterdam.nl](mailto:a.hekelaar@rotterdam.nl)) en Jaco Dagevos ([dagevos@essb.eur.nl](mailto:dagevos@essb.eur.nl)).

# 1 Inleiding

Roxy Damen, Jaco Dagevos en Alex Hekelaar

## 1.1 Inleiding: nieuw onderzoek naar nieuw inburgeringsbeleid

Dit rapport doet verslag van het eerste deelonderzoek dat de EUR en het OBI uitvoeren naar het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Het is een onderdeel van een vierjarig onderzoeksproject waarin we onderzoek doen naar de opzet, uitvoering, uitkomsten en effecten van het inburgeringsbeleid in Rotterdam. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam.

Aanleiding voor dit project is de invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid, dat per 1 januari 2022 is ingegaan en waar gemeenten, en dus ook de gemeente Rotterdam, een belangrijke rol hebben gekregen. Het nieuwe beleid is ontwikkeld in reactie op Wet inburgering die tussen 2013 en eind 2021 van kracht is geweest. Op die wet kwam al snel veel kritiek (Algemene Rekenkamer 2017; Blom et al., 2018; Kahmann et al., 2018). In de kern kwam die erop neer dat in het ‘oude’ inburgeringsbeleid een te grote nadruk lag op de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars waardoor zij niet tijdig startten en de keuze van geschikte taalcursussen en taalaanbieders niet goed verliep. Daarnaast waren er zorgen over de markt van taalaanbieders, die ondoorzichtig was, met wisselende kwaliteit van het taalaanbod en waarop deelnemers soms financieel werden benadeeld (Dagevos et al., 2021).

Het nieuwe inburgeringsbeleid wil op verschillende manieren tegemoetkomen aan de knelpunten van het vorige inburgeringsbeleid. Door drie verschillende leerroutes aan te bieden, is er meer aandacht voor de verschillen in capaciteiten en aspiraties tussen statushouders. De B1-route is erop gericht om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk, maar maximaal

binnen drie jaar, het B1-taalniveau te laten behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten. Hiervoor is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met het verrichten van (vrijwilligers)werk (TK 2020). De tweede route, de Onderwijsroute, is gericht op de instroom in een reguliere opleiding en het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Inburgeringsplichtigen in deze route volgen een taalschakeltraject dat ongeveer anderhalf jaar duurt. Het moet leiden tot beheersing van de Nederlandse taal op B1-niveau en fungeert als voorbereiding op instroom in het beroeps- of hoger onderwijs. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route) is bestemd voor mensen bij wie tijdens de intake is vastgesteld dat zij naar verwachting niet binnen drie jaar het A2-niveau zullen behalen.

Het idee is dat het grootste deel van de inburgeraars in de B1-route terechtkomt en dat de inburgering leidt tot meer inburgeraars met een hoger taalniveau. Het onderscheid in leerroutes doet recht aan de grote verscheidenheid in capaciteiten en aspiraties van inburgeraars. Ook is het de bedoeling dat – via de Z-route – ook degenen die moeilijk de Nederlandse taal leren onderdeel blijven uitmaken van het beleid, en niet, zoals in het vorige stelsel, vaak werden ontheven van de inburgeringsplicht vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen.

Een andere belangrijke verandering is dat gemeenten de regie weer terugkrijgen over de uitvoering van de inburgeringswet. Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij met alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en samen een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opstellen (Tweede Kamer 2020). Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de selectie van het aanbod en de (taal)aanbieders die in hun gemeente de



leerroutes gaan aanbieden. Dit moet leiden tot een aanbod van kwalitatief goede (taal)-aanbieders en een betere match tussen inburgeraar en aanbieder. In het nieuwe stelsel keert de gemeente dus als belangrijke schakel terug.

#### *Nieuw inburgeringsbeleid: betere opzet, maar hoe pakt het uit in de praktijk?*

De gemaakte inrichtingskeuzes van het nieuwe inburgeringsbeleid zijn er sterk op gericht om de tekortkomingen van het vorige stelsel weg te nemen. Mede daardoor zijn de verwachtingen hoog gespannen. Maar gezien moet worden hoe het in de praktijk gaat uitpakken (Dagevos et al., 2021). De uitvoeringspraktijk kan weerbarstig zijn (Buimer et al., 2021; Razenberg et al., 2021; Dagevos en Van der Linden, 2021). Ook bij een goed doordachte opzet schiet de uitvoering soms tekort, loopt men in de uitvoering tegen complexe problemen aan en is de effectiviteit van beleid afhankelijk van de kwaliteit die bepaalde organisaties, zoals taalaanbieders, leveren.

In de afgelopen jaren zijn in verschillende programma's en initiatieven ervaringen opgedaan met beleid dat nu onderdeel is van de nieuwe wet, zoals het uitvoeren van de intake in het azc en het organiseren van duale trajecten. Deze activiteiten blijken in de praktijk vaak lastig te realiseren (Oostveen et al., 2018; De Winter-Koçak et al., 2021). Daar komt bij dat in de nieuwe wet hoge ambities zijn geformuleerd, onder andere met betrekking tot inburgering op B1-niveau. Dit is een lastig te realiseren doel, zo blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren: er zijn betrekkelijk weinig statushouders op B1-niveau ingeburgerd (CBS, 2022).

Verder betekent de nieuwe wet nieuwe taken voor gemeenten en andere instanties. Doordat in het vorige inburgeringsbeleid de gemeente een betrekkelijke geringe rol had, moet bij gemeenten de kennis over en ervaring met de inburgering grotendeels opnieuw worden opgebouwd. Ook de complexiteit van de nieuwe wet wordt als risico beschouwd. Er zijn verschillende partijen –

publiek en privaat – bij betrokken en om te komen tot een PIP moeten inburgeraars en uitvoerders uiteenlopende stappen zetten. Waar de vorige wet een eenvoudige – maar weinig doeltreffende – structuur kende, is de nieuwe wet aanzienlijk complexer (Dagevos et al., 2021).

Kortom, een ander inburgeringsbeleid dat naar verwachting beter gaat werken dan het vorige, maar zich in de praktijk moet gaan bewijzen. Om met en van elkaar te leren is er in de nieuwe inburgeringswet ook ruimte voor monitoring en evaluatie ('lerend stelsel'), die behulpzaam kunnen zijn bij het doorvoeren van tussentijdse aanpassingen. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam aan het OBI en de EUR het verzoek gedaan om onderzoek te doen naar de opzet, uitvoering en uitkomsten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid.

## 1.2 Doel van het onderzoeksproject in vogelvlucht

In dit project staat de volgende overkoepelende vraag centraal: in hoeverre draagt het inburgeringsbeleid bij aan de in de nieuwe inburgeringswet gestelde doelen? De gemeente formuleert het *realiseren van participatie, het liefst via betaald werk of een opleiding* als hoofddoel van de Rotterdamse Opgave Inburgering (Gemeente Rotterdam, 2020,1). Dit maatschappelijk doel is de belangrijkste *outcome*-indicator. Daarnaast worden zogenoemde beleidsdoelen onderscheiden. Deze zijn te beschouwen als middel om het maatschappelijk beleidsdoel te realiseren (*output*-indicatoren). Het gaat om:

- Het realiseren van beheersing van de *Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau*.
- Het verwerven van voldoende *kennis van de Nederlandse maatschappij*.
- Het stimuleren van een *actieve inzet van inburgeraar*. De gemeente faciliteert inburgeringstrajecten, maar de inburgeraar



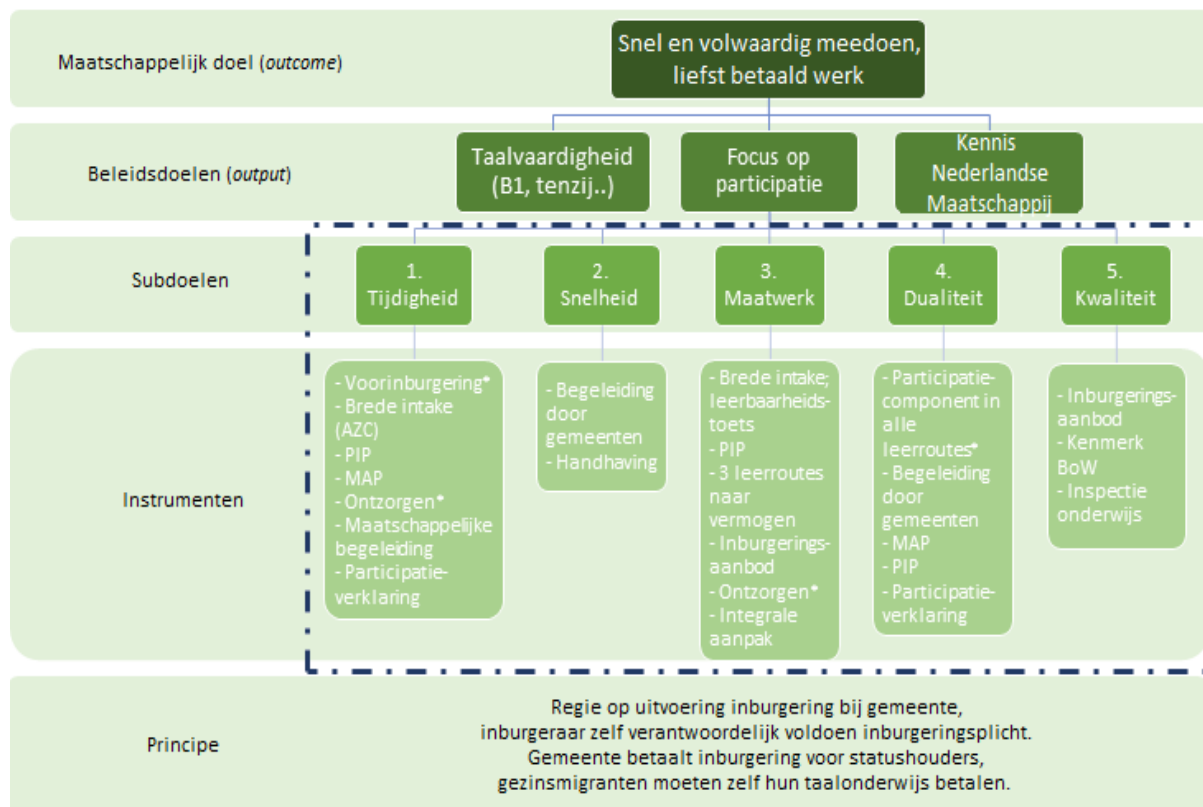
blijft verantwoordelijk voor zijn/haar inburgering.

- De gemeente streeft naar *duurzaam meedoen*. Dit vraagt inspanning van zowel de inburgeraar, gemeente, marktpartijen als de samenleving.

Daarnaast zijn er een aantal subdoelen en onderliggende beleidsinstrumenten

geformuleerd. Voor realisatie van de beleidsdoelen is een inburgeringsstelsel nodig dat een *tijdige start* en de *snelheid* van de inburgering borgt, dat uitgaat van *maatwerk* en *dualiteit* (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien *kwaliteit* garandeert. Hieronder staan de elementen van de beleidstheorie en de onderlinge samenhang schematisch weergegeven.

Figuur A. Schematisch overzicht van de beleidstheorie (Tweede Kamer, 2020). De instrumenten aangegeven met \* gelden alleen voor statushouders.



De door de gemeente geformuleerde doelstellingen sluiten nauw aan op de doelstellingen van de nieuwe inburgeringswet. De Memorie van Toelichting van de nieuwe inburgeringswet bevat een uitgebreide uiteenzetting van de doelen van de wet en de verwachte samenhang ('beleidstheorie') tussen instrumenten, subdoelen, beleidsdoelen en het maatschappelijk doel (Tweede Kamer, 2020). Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd. Deze hebben betrekking op het totale onderzoekproject.

1. Hoe is het Rotterdamse inburgeringsbeleid opgezet? In hoeverre verschilt de opzet en organisatie van die van andere (grote) gemeenten?
2. Hoe verloopt de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en in hoeverre draagt deze volgens de betrokkenen bij aan het bereiken van de beoogde doelen?
3. In hoeverre worden de doelstellingen (subdoelen, beleidsdoelen, maatschappelijke doelen) van de inburgering gerealiseerd?

#### 4. In hoeverre is sprake van een effectief inburgeringsbeleid in Rotterdam?

Binnen dit onderzoeksproject voeren we verschillende deelstudies uit. Het gehele project heeft een looptijd van vier jaar, wat ons in de gelegenheid stelt om te focussen op deelonderwerpen. Bij de keuze hiervan sluiten we ons onder meer aan bij de fase waarin het beleid zich bevindt. In de afgelopen periode lag het accent sterk op het opzetten en uitvoeren van het beleid, waar dit deelrapport zich op richt. Omdat deelnemers in de nieuwe wet recentelijk zijn gestart is het voor het vaststellen van effecten van het beleid in termen van 'snel en volwaardig meedoen' te vroeg.

### 1.3 Dit rapport: onderzoek onder professionals naar opzet en uitvoering beleid

#### 1.3.1 Plaats van dit rapport in het onderzoeksproject

Dit is de eerste deelstudie van dit onderzoeksproject. Er is onderzoek gedaan naar de opzet en uitvoering van het inburgeringsbeleid (onderzoeksvraag 1 en 2), gebaseerd op documenten en interviews met medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de opzet en uitvoering van het beleid.

Een belangrijk doel van deze deelstudie is om een beeld te krijgen over de stand van zaken rondom opzet en uitvoering. Het is in die zin een beschrijvende en inventariserende studie, het gaat om *mapping the field*. Voor een langlopend project als dit is het belangrijk om te weten hoe het beleid van start is gegaan, welke knelpunten er zijn en welke (niet) zijn opgelost. Deze bevindingen vormen een belangrijk kader om in een latere fase van het onderzoeksproject

bevindingen over uitkomsten en effecten te kunnen duiden.

Met dit onderzoek krijgen we een eerste inzicht in met name de subdoelen van het inburgeringsbeleid. Zoals toegelicht worden volgens de beleidstheorie de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel naar verwachting gerealiseerd door in het beleid tijdigheid en snelheid te betrachten, maatwerk toe te passen, kwaliteit te leveren en waar mogelijk participatie en de taal leren te combineren (belang van dualiteit). Deze zogenoemde subdoelen en instrumenten raken aan de opzet en uitvoering van het beleid, en passen goed bij de vraagstelling van dit deelonderzoek. In de hoofdstukken over uitvoering (3 t/m 5) zullen de bevindingen in verband worden gebracht met deze subdoelen en instrumenten (zie kader in figuur A). Met deze kennis kunnen we – voorzichtig – eerste uitspraken doen over de werking van het beleid (onder de veronderstelling dat de causale redeneringen van de beleidstheorie geldig zijn).

Dit deelonderzoek is een belangrijke eerste stap in het onderzoeksproject. Deze krijgt een vervolg in de tweede helft van dit jaar wanneer het onderzoek zich zal focussen op de deelnemers. We zullen ingaan op de ervaringen die zij tot nu toe hebben opgedaan met de opzet en uitvoering van het beleid. Tevens zijn observaties voorzien van gesprekken tussen deelnemers en professionals. Om uitspraken te doen over de relatieve effectiviteit (onderzoeksvraag 4) van het Rotterdamse inburgeringsbeleid is het (a) nodig dat het beleid enige tijd in uitvoering is en (b) dat het bestand beschikbaar is dat het CBS voorbereidt met gegevens over de voortgang in de inburgering in alle Nederlandse gemeenten. Onderzoek naar de effecten van beleid is voorzien in de tweede helft van de projectperiode.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Een uitvoerige toelichting van het gehele project en de verschillende onderzoeksdelen is te vinden in het onderzoeksvoorstel dat OBI en de EUR voor dit project hebben opgesteld. Het voorstel is opvraagbaar bij een van de auteurs van dit hoofdstuk.

### 1.3.2 Onderzoeksofzet: documentanalyse en diepte- interviews met professionals

In deze deelstudie baseren we ons op documentanalyse en interviews. De documentatie omvat onder andere de gemeentelijke aanpak inburgering, routekaarten voor zowel statushouders als inburgeraars en aanbestedingsstukken. De informatie over opzet uit deze documenten is aangevuld met informatie uit interviews met medewerkers op beleidsniveau. Daarnaast zijn over opzet en uitvoering individuele (en soms duo-) interviews gehouden. Deze zijn gevoerd op verschillende niveaus (professionals op beleids- en uitvoeringsniveau) in verschillende contexten (binnen de gemeenten en bij de ketenpartners). Voor deze interviews is er gewerkt met verschillende topiclijsten, die tussen EUR en OBI in samenspraak zijn opgesteld en bijgewerkt. De topiclijsten zijn opvraagbaar bij de projectleiders.

Het onderzoeksproject is formeel gestart op 1 september 2022. De maanden daarvoor stonden in het teken van het opstellen en afronden van het onderzoeksvoorstel. Er zijn toen ook met verschillende medewerkers van gemeenten oriënterende gesprekken gevoerd. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt evenwel in de periode september-december, met uitloop tot en met februari, toen de interviews zijn afgenomen.

#### *Globale vergelijking Rotterdam en Amsterdam, Den Haag, Utrecht*

Behalve onderzoek binnen de gemeente Rotterdam zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van, en aanbieders uit, de andere G4-gemeenten en zijn documenten bestudeerd over het inburgeringsbeleid in die gemeenten. Doel hiervan was om de bevindingen over Rotterdam in perspectief te plaatsen aan de hand van een globale vergelijking tussen het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam en de andere G4-gemeenten. Welke overeenkomsten en welke verschillen zijn er in opzet en uitvoering en waarom zijn bepaalde keuzes gemaakt? We

noemen met enige nadruk dat het hier om een globale vergelijking gaat. Het op dezelfde manier onderzoeken van opzet en uitvoering zoals we in Rotterdam hebben gedaan, was binnen dit tijdsbestek en beschikbare menskracht niet mogelijk.

#### *Uitvoering en respons*

Voor de uitvoering van het veldwerk hebben we een onderverdeling gemaakt. OBI heeft het interviewen van professionals van de gemeente en ketenpartners die maatschappelijke begeleiding verzorgen op zich genomen, EUR heeft zich gericht op de aanbieders van de leerroutes en de vertegenwoordigers en aanbieders in de andere G4-gemeenten.

Beleidsmedewerkers, teamleiders en ketenpartners zijn via een bijeenkomst van de klankbordgroep op de hoogte gebracht van het onderzoek en de aankomende interviews. Hen is verzocht personeel en collega's van het onderzoek en de interviews op de hoogte te stellen. De lijst met deelnemers aan de klankbordgroep is als basis gebruikt voor het werven van respondenten binnen en buiten de gemeente. Aan de hand van *snowball-sampling* hebben we via deze respondenten vervolgens nog andere respondenten benaderd. Voor een aantal aanbieders geldt dat deze verkregen zijn door een vorm van *purposive-sampling*. Omdat we van specifiek aanbieders specifieke personen (betrokken bij de opzet en uitvoering) wilde spreken zijn deze gericht benaderd, via algemene of privé contactgegevens.

Respondenten zijn indien mogelijk telefonisch en anders via mail benaderd en bij non-respons telefonisch of via mail herinnerd. Binnen de gemeente was er niemand die niet wilde meewerken, ook bij de externe aanbieders was iedereen die we hebben benaderd positief. De uiteindelijke non-respons was 12%. Dat we niet met iedereen hebben gesproken lag niet aan de bereidheid om mee te werken met het onderzoek, slechts één persoon antwoordde niet. De andere non-respons kwam meer door praktische redenen

naar aanleiding van de timing van de interviews. Zo was er zowel bij de gemeente als bij een van de taalaanbieders iemand met verlof, had men, naar eigen zeggen, nog te beperkt ervaring in de uitvoering bij aanbieder Sagènn en was er te laat contact met de aanbieders van de onderwijsroute hbo+ in Den Haag om deze nog te kunnen spreken.

Voorafgaand aan de interviews werden de respondenten geïnformeerd over het onderzoek en de gegevensverwerking en werd er door middel van een informed consent<sup>3</sup> toestemming gevraagd voor opname en verwerking van het verzamelde materiaal. We hebben in totaal 30 gemeentelijke beleidsmedewerkers en uitvoerders binnen de gemeente Rotterdam geïnterviewd, 13 interviews gehouden bij aanbieders van maatschappelijke begeleiding, de leerroutes en de KBR, twee ervaringsdeskundigen gesproken en met 15 medewerkers van gemeenten of aanbieders gesproken in de andere G4-gemeenten. Met professionals uit deze gemeenten is naar aanleiding van de eerste conceptstukken van deze rapportage een gesprek gevoerd waarin zij input hebben kunnen geven op de bevindingen welke vervolgens in deze rapportage zijn verwerkt. Ook in Rotterdam zijn de eerste resultaten besproken in een klankbordgroep en was er ruimte voor input. Zie voor een uitgebreidere toelichting over de uitvoering en respons Bijlage B in dit rapport.

#### Analyse

Na ieder interview hebben de onderzoekers hun eerste bevindingen uitgeschreven. Alle interview-opnames zijn daarnaast door een transcriptie-bureau woordelijk uitgewerkt. Vervolgens zijn deze gecodeerd in Atlas.ti (versie 9) aan de hand van een uitgebreide codelijst. Deze codelijst is opgesteld aan de hand van de thema's zoals besproken in de interviews, alsmede de opzet van de rapportage. De codelijst is voor gebruik getest door één onderzoeker van de EUR en één

onderzoeker van OBI die dezelfde interviews hebben gecodeerd om zo na te gaan of er *inter-coder-reliability* was (O'Connor en Joffe, 2020).

Na het vaststellen van de codelijst hebben we ervoor gekozen om allen dezelfde codelijst te gebruiken. De codes zijn per thema geanalyseerd en vullen de eerste bevindingen zoals al eerder gedocumenteerd aan. Ter illustratie gebruiken we in het rapport geparafraseerde quotes (i.v.m. leesbaarheid). Wegens de kleine omvang van het veld en het risico op herleidbaarheid van de respondenten hebben we ervoor gekozen de quotes volledig anoniem op te nemen. Er zijn dus geen persoonskenmerken, zoals functie of organisatie opgenomen. Hierdoor zijn de quotes voor lezer, maar ook voor collega's in het veld moeilijker tot individuen te herleiden. Wel hebben we ervoor gezorgd een zo divers mogelijk sample aan respondenten op verschillende niveau te interviewen en hun quotes aan bod te laten komen. Deze rapportage weergeeft daarmee een zo breed mogelijk beeld vanuit het perspectief van alle geïnterviewden.

### 1.3.3 Reflectie op de uitvoering van het onderzoek en de bevindingen

We willen met deze deelstudie inzicht bieden in de opzet en uitvoering van het inburgeringsbeleid op basis van documenten en interviews met professionals. In de aard is dit onderzoek inventariserend en verkennend (*mapping the field*). Reflecterend op hoe het onderzoek is verlopen en welke informatie is verzameld, zijn we van mening dat we een accuraat en breed beeld hebben gekregen van het inburgeringsbeleid zoals dat in Rotterdam van start is gegaan. In de eerste plaats hebben we met een diverse groep van beleidsmakers en uitvoerders kunnen spreken. Er is nauwelijks sprake geweest van non-respons en de gesprekken verliepen in een open en constructieve sfeer. De gesprekken zijn woordelijk getranscribeerd, wat ons de

---

<sup>3</sup> Mede opgesteld en goedgekeurd door de privacy manager van de EUR.

mogelijkheid bood om deze diepgaand te analyseren. Verder heeft de bijeenkomst met de klankbordgroep bijgedragen aan het inzicht. Zo werden veel van onze bevindingen door de leden van de klankbordgroep herkend. Daarnaast hebben we een aantal onderwerpen besproken die voortkwamen uit de interviews en voor ons op dat moment niet helemaal helder of ambigu waren. Op basis van de toelichting en discussie binnen de klankbordgroep zijn verschillende van deze punten verhelderd en aangescherpt.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om een paar voorbehouden te maken ten aanzien van dit onderzoek. Bij het inburgeringsbeleid zijn veel personen en partijen betrokken en we hebben veel onderwerpen aan de orde gesteld. Het is daarom niet altijd duidelijk of we het punt van saturatie bij alle onderwerpen hebben bereikt. Dit zogenoemde verzadigingspunt is een belangrijk criterium voor het bereiken van voldoende inhoudelijke representativiteit. Het is onmiskenbaar dat naarmate we meer interviews hadden gehouden, deze steeds minder nieuwe informatie opleverden, maar we vermoeden dat vanwege het grote aantal onderwerpen en partijen het beeld op detailniveau mogelijk niet altijd volledig zal zijn.

In de interviews, maar ook tijdens de gesprekken in verschillende gremia, zoals het procesteam (afdelingshoofden van diverse afdelingen binnen de gemeente), de klankbordgroep en het opdrachtgeversoverleg, werd duidelijk dat het beleid volop in ontwikkeling is en dat er continu aanpassingen zijn gedaan. Deze hebben we in dit onderzoek niet allemaal kunnen optekenen. Dat heeft te maken met de periode waarin het veldwerk is uitgevoerd. Het zwaartepunt van de interviews lag zoals toegelicht tussen september en december 2022, met uitloop naar eind februari toen de laatste gesprekken zijn gevoerd. Vanwege de voortdurende veranderingen in het beleid is een deel van de knelpunten die we in dit rapport signaleren inmiddels weggenomen. Een andere opmerking is dat vanwege het verloop van het

beleid en de onderzoeksperiode de uitvoering in met name de leerroutes nog in de beginfase was.

Het gaat zoals gezegd in dit rapport om de ervaringen en gezichtspunten van professionals. Daarmee is het beeld niet compleet. In de volgende deelstudie ligt de nadruk op de ervaringen van de inburgeraars en de interactie die tussen hen en professionals plaatsvindt.

Naast dit rapport is de Rotterdamse monitor inburgering 2022 verschenen. Deze bevat een cijfermatig overzicht van onder meer het aantal inburgeraars en hun verdeling over de leerroutes, welke in dit rapport beperkt aan bod komen. Voor een uitgebreid cijfermatig overzicht verwijzen we naar deze monitor (Gemeente Rotterdam, 2023,1).

## 1.4 Leeswijzer

Het hoofdstuk voorafgaand aan hoofdstuk 1 omvat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de rapportage, onze conclusies en aandachtspunten voor beleid. In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid toegelicht. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met het beleid. Dit hoofdstuk richt zich op de taken die de gemeente uitvoert voor de statushouders, vanaf de start van het traject tot en met de vaststelling van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP). Uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject voor statushouders ligt in handen van Vluchtelingwerk. Ook deze onderwerpen komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 doen we verslag van het onderzoek dat is gedaan naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van de drie leerroutes. Deze worden uitgevoerd door ketenpartners. Hoofdstuk 5 gaat in zijn geheel over de uitvoering van het beleid voor gezinsmigranten. Deze groep moet eveneens inburgeren, maar het beleid en de taken voor de gemeente verschillen van die van statushouders. Gegeven deze verschillen is ervoor gekozen om hiervan verslag te doen in een apart hoofdstuk.



## 2 De opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid

Alex Hekelaar en Roxy Damen

### 2.1 Inleiding

De Rotterdamse Opgave Inburgering (ROI) is het plan van de gemeente Rotterdam om te komen tot een nieuw gemeentelijk stelsel voor inburgering (Gemeente Rotterdam, 2021,2).

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de wijze waarop de gemeente Rotterdam volgens dit plan de doelen uit de nieuwe Wet inburgering 2021 wil gaan realiseren en geven we een eerste indruk over de voortgang van de trajecten op basis van cijfers uit de Monitor Inburgering van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2023,1). Door een globale vergelijking stellen we vast waarin het nieuwe inburgeringsbeleid in de G4-gemeenten op hoofdlijnen overeenkomt en verschilt, en welke onderdelen uniek zijn voor deze gemeenten. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, deels in vergelijking met de andere G4-gemeenten.

De informatie in dit hoofdstuk over het Rotterdamse inburgeringsbeleid is, tenzij anders aangegeven, afkomstig uit De Rotterdamse Opgave Inburgering (Gemeente Rotterdam, 2021,2). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers (zie H1 voor de methodologische verantwoording). De vergelijking van de G4-gemeenten is gebaseerd op gesprekken met beleidsmedewerkers en (interne) documenten van deze vier steden (zie H1).

### 2.2 Wettelijke kader

De ruimte die gemeenten hebben om een eigen inburgeringsbeleid te voeren wordt bepaald door

de kaders die de nieuwe wet geeft. Verantwoordelijkheden, doelen, taken en instrumenten zijn, zeker waar het de statushouders betreft, daarin al in hoge mate vastgelegd voor gemeenten.

#### 2.2.1 Verdeling verantwoordelijkheden

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven zijn gemeenten in de nieuwe Wet inburgering 2021 verantwoordelijk voor de regie op de uitvoering van de inburgering. Concreet betekent dit dat zij moeten zorgen voor de intake en een passend inburgeringstraject, en het traject moeten begeleiden en monitoren tot aan het behalen van het inburgeringsdiploma. De gemeente is tevens verantwoordelijk voor de inkoop van het cursusaanbod, de maatschappelijke begeleiding en het financieel ontzorgen voor statushouders.

Onder de Wet inburgering 2021 blijft DUO verantwoordelijk voor het vaststellen van de inburgeringsplicht, de inburgeringstermijn, de verlenging daarvan en de handhaving van de inburgeringsplicht aan het einde van de inburgeringstermijn. Daarnaast moet DUO een aantal landelijke examens afnemen en is zij verantwoordelijk voor de leerbaarheidstoets (VNG, 2022).

De inburgeraar zelf blijft verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen, onder meer door zich tijdens het inburgeringstraject *voldoende* in te zetten om de taal te leren en te participeren. De gemeente is tijdens het traject verantwoordelijk om waar nodig te handhaven op de inspanningsverplichting van de inburgeraar.



## 2.2.2 Doelen

Iedereen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden valt onder de nieuwe Wet inburgering 2021 en moet binnen 3 jaar zijn of haar inburgeringstraject afronden. Inburgeraars dienen volgens de nieuwe wet zo snel mogelijk de Nederlandse taal te beheersen en, naar vermogen, maximaal te participeren in de samenleving, het liefst via betaald werk<sup>4</sup>. Overeenkomstig hiermee staat in de Rotterdamse visie op inburgering participatie centraal. Voorts wordt in de Rotterdamse visie op inburgering de *duurzaamheid* van participatie benadrukt, zonder dat dit nader wordt toegelicht.

## 2.2.3 Doelgroepen

De inburgeringsplicht geldt voor iedere vreemdeling van 16 jaar tot de AOW-leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigt en een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft. In de Wet inburgering 2021 wordt een onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezinsmigranten.

Asielstatushouders, in dit rapport kortweg aangeduid als *statushouders*, zijn vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Zij mogen een opleiding volgen en werken in Nederland. Ook nareizende familieleden die na inwilliging van de gezinshereniging in Nederland mogen verblijven, vallen hieronder.

Bij *gezinsmigranten* gaat het om gezinsvorming door een Nederlandse inwoner met een partner afkomstig uit het buitenland. Het betreft de

vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een geregistreerd partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende Nederlandse partner.<sup>5</sup>

Een nieuwe groep die onder de Wet inburgering valt, zijn de Turkse onderdanen met een regulier verblijfsrecht (bijvoorbeeld op grond van arbeid of gezinshereniging). Zij waren voorheen vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

Gezinsmigranten hebben een afwijkende positie in de nieuwe wet. In tegenstelling tot de statushouders worden zij en hun partner geacht zelf de inburgering te regelen en bekostigen. Zij kunnen hiervoor een lening afsluiten bij DUO. De gemeente heeft hierbij vanuit de wet slechts een adviserende rol.

## 2.2.4 Taken

Gemeenten hebben onder de Wi2021 meer en andere taken dan onder de oude wet (Wi2013) om hun intensievere regiefunctie in het stelsel te kunnen vervullen. Veel van de taken zijn wettelijk vastgelegd. De gemeente Rotterdam biedt naast de wettelijke taken, extra dienstverlening aan statushouders en gezinsmigranten. De volgende tabel geeft hier een overzicht van (Gemeente Rotterdam, november 2018). In de volgende paragraaf gaan we bij de beschrijving van de inburgeringsroutes nader in op de inhoud van de wettelijke taken en aanvullende dienstverlening.

---

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering>.

<sup>5</sup> Geestelijk bedienaren, zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen, en vreemdelingen met een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus, de zogenaamde 'overige migranten', vallen voor de wet onder dezelfde groep als de gezinsmigranten. We gaan in deze rapportage niet in op de groep 'overige migranten'. De groep is klein en er is nog weinig informatie over.

Tabel 1 Wettelijke taken en extra dienstverlening gemeente Rotterdam

Wettelijke taken	Statushouders	Gezinsmigranten
Brede intake	X	X
Leerbaarheidstoets	X	X
Opstellen PIP	X	X
Leerroute (incl. KNM)	X	
Financieel ontzorgen	X	
Maatschappelijke begeleiding (MB)	X	
Participatieverklaringstraject (PVT)	X	X
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	X	X
Begeleiding en monitoring	X	X
Extra dienstverlening Rotterdam	Statushouders	Gezinsmigranten
Rotterdamse Taalstart	X	
Aanvulling B1: Leerroute B1-Entree	X	
Assessment	X	
2 workshops extra Participatieverklaringstraject	X	
MAP: arbeidstoeleider*		X
Maatschappelijke begeleiding		X

\* Voor gezinsmigranten die niet onder de participatiewet vallen

## 2.3 Inburgeringsroutes

De hiernavolgende routekaarten zijn voor de inburgeraars opgesteld en tonen hen de weg die zij volgens het beleidsplan (Gemeente Rotterdam, 2021,2) in Rotterdam moeten afleggen. Aangezien de gemeentelijke wettelijke taken voor statushouders anders zijn dan voor gezinsmigranten, is voor beide groepen een aparte routekaart gemaakt.

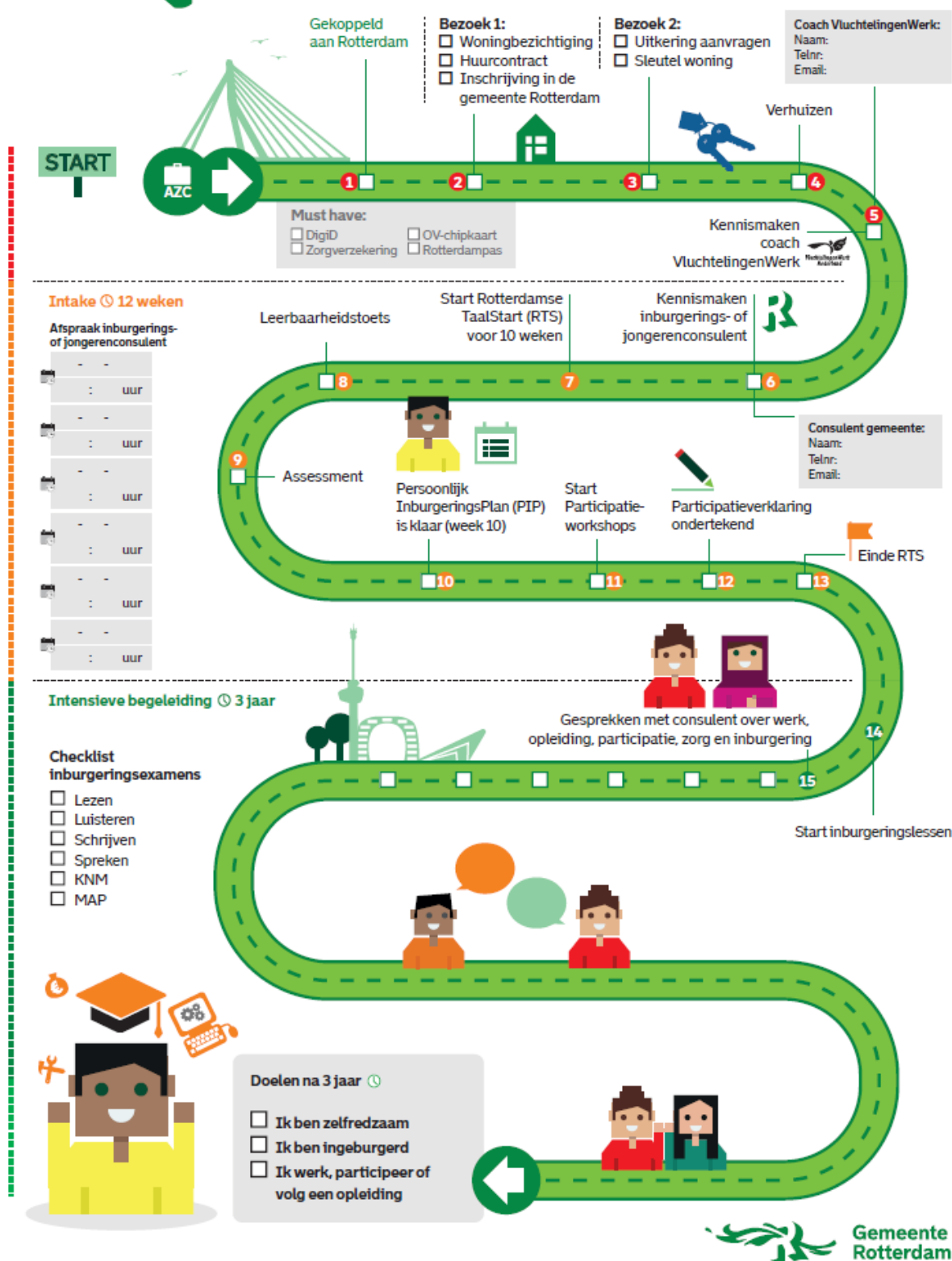
We beschrijven kort de opbouw van de beide routes. In de hoofdstukken hierna gaan we

uitgebreid in op de verschillende onderdelen van de routes en de eerste ervaringen die met de uitvoering hiervan zijn opgedaan.

Het eerste dat opvalt aan de routekaarten is dat in het inburgeringsproces van beide groepen, maar vooral van de statushouders, veel verschillende onderdelen, deels sequentieel (opeenvolgend) in een beperkte tijd moeten worden afgerond. Vooral de start- en intakefase bestaan uit vele activiteiten.

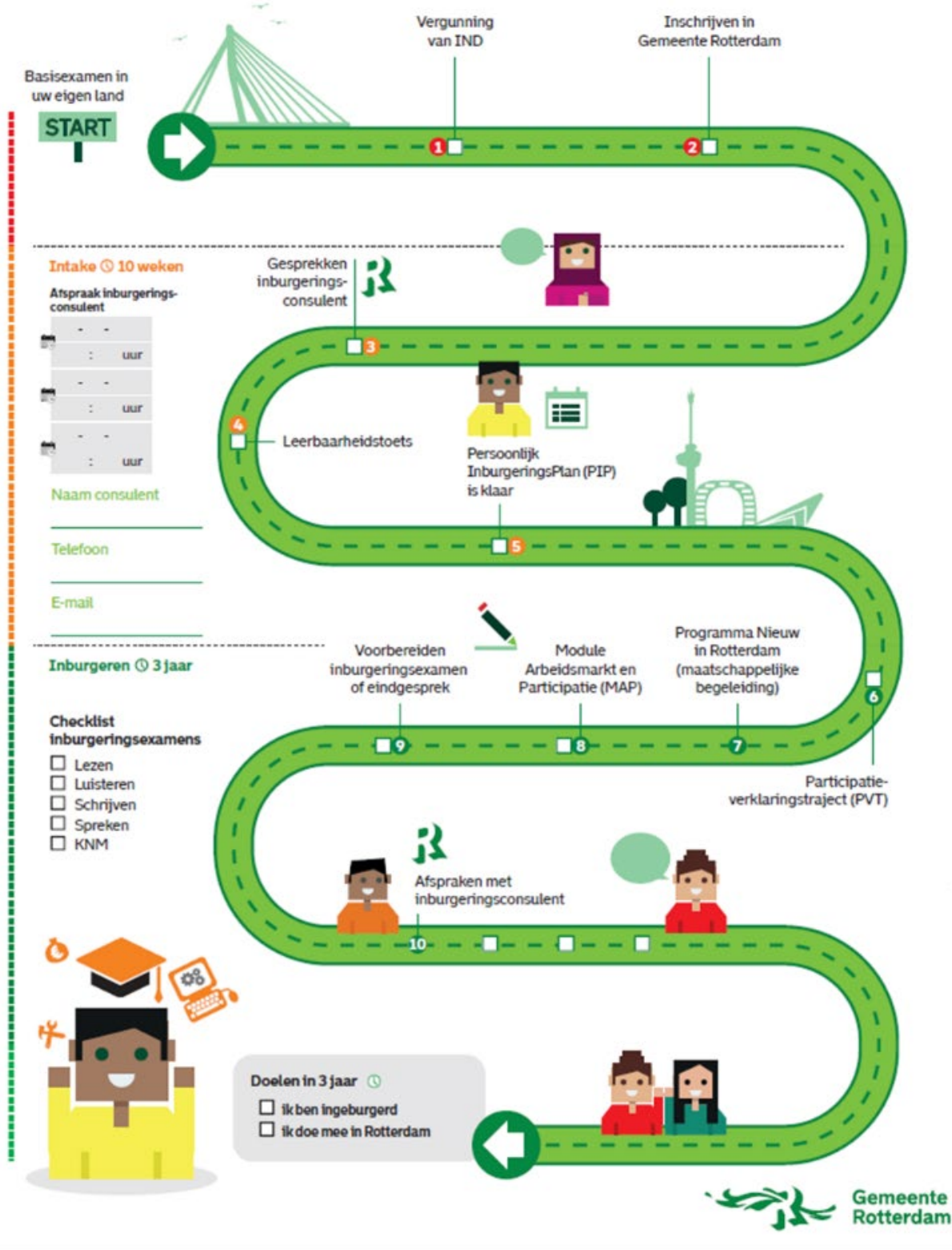


## Checklist Statushouder





## Checklist Gezinsmigrant



In het inburgeringstraject van beide doelgroepen zijn globaal drie fasen te onderscheiden waarbinnen de diverse inburgeringsonderdelen vallen: de start-, intake- en intensieve begeleidings- of inburgeringsfase. Hier volgt een beknopte beschrijving van deze fasen en de bijbehorende inburgeringsonderdelen.

### 2.3.1 Startfase

De startfase begint voor statushouders op het moment dat het COA een statushouder aan de gemeente Rotterdam koppelt. Bij de gezinsmigranten stelt de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) vast wie een inburgeringsplicht heeft.<sup>6</sup>

Als een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, is het de bedoeling dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) de asielstatushouder zo snel mogelijk aan een gemeente koppelt op basis van het regioadvies en de taakstelling van gemeenten. Na de koppeling dient er een zogenaamde 'warme overdracht' van het COA plaats te vinden om zo een doorlopende lijn vanuit de opvang naar de gemeente te creëren (VNG, 2022).

Gezinsmigranten moeten al voordat zij naar Nederland komen in het land waar zij wonen een basisexamen inburgering afleggen. Dit examen gaat over de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Vervolgens krijgt de gezinsmigrant van de IND een verblijfstitel (asiel of regulier bepaalde tijd). Via de systeemkoppeling tussen IND en DUO wordt iedere rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in DUO bekend gemaakt. DUO bepaalt aan de hand van de nationaliteit en de verblijfstitel of de vreemdeling inburgeringsplichtig is.

De gezinsmigrant dient zich in te schrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) bij de gemeente van vestiging. Op basis van deze inschrijving is het bedoeling dat DUO deze gemeente informeert over de inburgeringsplicht van de betreffende

gezinsmigrant. Als er geen inburgeringsplicht is, dan wordt de gemeente niet geïnformeerd. Het kan ook dat de inburgeringsplicht op een later moment ontstaat, de gemeente dient daarover op dat moment te worden geïnformeerd. Het is de bedoeling dat DUO deze inschrijvingen in het BRP dagelijks controleert en de gemeente direct een bericht stuurt zodat zij in de DUO-portal de informatie hierover kan ophalen.

De startfase is voor statushouders gericht op het orde brengen van de basis, zoals huisvesting inkomen en verzekeringen. Bij gezinsmigranten wordt ervan uitgegaan dat de partner hiervoor zorgt.

Het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) is het eerste aanspreekpunt en verwijspunt voor statushouders in Rotterdam. Het IOS regelt huisvesting (woning/kamer) en een inkomen. Ook stelt het IOS vragen over bijvoorbeeld gezondheid om eventueel door te verwijzen naar de juiste hulpverlenende instanties. Het regelen van huisvesting gebeurt op basis van de Huisvestingswet (2014); het inkomen op basis van de Participatiewet (PW).

Tijdens de startfase in het Rotterdamse inburgeringsmodel begint ook het financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding. Gemeenten zijn voor de groep statushouders verantwoordelijk om het proces van financieel ontzorgen vorm te geven en financiële zelfredzaamheid te stimuleren. Bijstandsgerechtigde statushouders worden overeenkomstig de wettelijke plicht zes maanden financieel ontzorgd door de gemeente Rotterdam. Rotterdam biedt de mogelijkheid om de termijn van financieel ontzorgen te verlengen tot een jaar. Gemeenten zijn verplicht statushouders maatschappelijke begeleiding aan te bieden. In Rotterdam worden statushouders gekoppeld aan een coach van Vluchtelingenwerk. Het streven is dat inburgeraars na twee jaar begeleiding (financieel) zelfredzaam zijn. De gemeente

---

<sup>6</sup> <https://www.stimulansz.nl/nieuwe-wet-inburgering-2021/>



Rotterdam heeft besloten ook gezinsmigranten maatschappelijke begeleiding aan te bieden. Volgens de routekaart vindt dat echter later plaats, tijdens de inburgeringsfase. Voor de maatschappelijke begeleiding aan gezinsmigranten is het programma Nieuw in Rotterdam ingekocht dat tot en met 2023 wordt uitgevoerd door Stichting Buurtwerk en Stichting Voorlichters Gezondheid.

### 2.3.2 Intakefase

De intakefase (maximaal 10-12 weken) heeft tot doel te komen tot een Plan Inburgering en Participatie (PIP) met een leerrouteadvies dat aansluit bij de leer- en participatiewensen en -mogelijkheden van de inburgeraar en waarmee hij of zij kan voldoen aan de wettelijke inburgeringsplicht.

Daarnaast wordt er gewerkt aan het taalniveau van de statushouders en leren zij hun weg te vinden in Rotterdam. Bij gezinsmigranten is wederom het uitgangspunt dat de partner hiervoor zorgt.

De brede intake in Rotterdam bestaat uit verschillende gesprekken, de Rotterdamse Taalstart voor statushouders en de wettelijk verplichte leerbaarheidstoets.

Bij voorkeur starten de gesprekken met statushouders als zij nog in een AZC verblijven; de gesprekken met gezinsmigranten dienen binnen 10 weken na vestiging in Rotterdam te worden gevoerd.

De gemeente heeft in 2016 de Rotterdamse Taalstart (RTS) opgezet met als doel dat statushouders werken aan hun taalniveau, zich snel thuis voelen en hun weg leren vinden in Rotterdam. Het programma duurt 10 weken en gaat vooraf aan het inburgeringstraject.

De leerbaarheidstoets is een nieuw onderdeel in de brede intake en heeft als doel inzicht te geven in de mogelijkheid van een inburgeraar om binnen de inburgeringstermijn het niveau van de Neder-

landse taal te bereiken dat nodig is voor de B1-route. De gemeente Rotterdam biedt volgens het beleidsplan begeleiding bij het gebruik van de leerbaarheidstoets door de inburgeraar.

Naast de wettelijk verplichte instrumenten maakt de gemeente Rotterdam melding in het beleidsplan van een assessment tijdens de intakefase. Het assessment heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingsmogelijkheden van de statushouder richting arbeid, zodat de juiste dienstverlening kan worden geboden. De uitkomst van het assessment zou een beeld moeten geven van de competenties, vaardigheden, interesses, en mogelijke beperkingen van de statushouder. Het is de bedoeling dat de werk- en jongerenconsulenten met behulp van deze informatie gericht een werk- of opleidings-traject in gang kunnen zetten. Vanuit het assessment wordt er advies gegeven over de ondersteuning die een statushouder parallel aan het inburgeringstraject nodig heeft om een zinvolle dagbesteding te vinden in de vorm van (vrijwilligers)werk of een opleiding die op termijn uitmondt in werk.

Op basis van alle informatie uit de brede intake stelt de gemeente volgens het beleidsplan samen met de Inburgeraar een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. De bedoeling is dat dit persoonlijke plan bestaat uit een op maat gemaakte route naar inburgering en participatie met daarin in ieder geval de vastgestelde (voor statushouders) of geadviseerde (voor gezinsmigranten) leerroute en overige verplichte onderdelen van het inburgeringstraject. Wanneer de inburgeraar bijstandsgerechtigd is, is het de bedoeling dat ook de relevante onderdelen van de Participatiewet worden meegenomen. Daarnaast dient in het PIP te worden beschreven hoe de gemeente de inburgeraar zal begeleiden en ondersteunen en welke verplichtingen de inburgeraar heeft in het inburgeringstraject. Overeenkomstig de inburgeringswet vermelden de Rotterdamse routekaarten dat het PIP binnen tien weken na de start van de brede intake moet zijn vastgesteld.



### 2.3.3 Intensieve begeleidings- en inburgeringsfase

Een inburgeraar heeft na de ondertekening van het PIP in principe drie jaar de tijd om in te burgeren.

Een statushouder moet hiervoor één van de drie leerroutes (B1-, Z- of onderwijsroute) volgen bij een ketenpartner van de gemeente.

Gezinsmigranten kunnen ook gebruik van maken van dit aanbod, maar moeten dit in tegenstelling tot statushouders zelf regelen en financieren.

Omdat de regierol van de gemeente voor statushouders uitgebreider is dan voor gezinsmigranten, wordt in het gemeentelijk inburgeringsbeleid gesproken over een intensieve begeleidingsfase voor statushouders i.p.v. een inburgeringsfase (gezinsmigranten). Eventueel kan 2,5 jaar na de start van de inburgeringstermijn verlenging worden aangevraagd.

#### *Leerroutes*

Volgens het beleidsplan is het de bedoeling dat in de Rotterdamse B1-route taal leren en participatie worden gecombineerd. Als voorbeelden worden genoemd (vrijwilligers)werk, taalstages, werkstages of werkervaringsplekken. Maatwerk wordt daarbij belangrijk geacht vanwege de verwachte diversiteit van de groep inburgeraars die deze route zal gaan volgen. Statushouders zouden een op hun persoonlijke situatie afgestemd aantal lesuren moeten kunnen volgen. Er is geen minimum- of maximaal aantal wekelijkse lesuren vastgelegd en (op onderdelen) afschalen naar A2 is mogelijk. Gezinsmigranten wordt eveneens de B1-route aangeboden. Ze kunnen zelf bepalen hoe ze het B1-niveau willen bereiken maar worden door de gemeente geadviseerd om gebruik te maken van een gecontracteerde taalaanbieder of een van de convenantpartners.

In de onderwijsroute leert de inburgeraar niet alleen de Nederlandse taal op minimaal B1-

niveau, maar wordt hij tegelijkertijd zo goed mogelijk voorbereid op het Nederlandse middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Gezinsmigranten kunnen ook de onderwijsroute volgen. Uit de werkprocesbeschrijving (Gemeente Rotterdam, 2022,3) blijkt echter dat in Rotterdam de onderwijsroute alleen geschikt wordt geacht voor gezinsmigranten die daarvoor de financiële middelen bezitten.

Voor (met name jongere) statushouders die een opleiding willen volgen en waarbij de verwachting is dat zij het taalniveau B1 niet binnen drie jaar kunnen halen en/of op basis van vooropleiding niet meteen naar een mbo2-opleiding kunnen, is in Rotterdam de B1-Entree variant opgezet. Statushouders volgen daarbij binnen de B1-route een taalschakeltraject naar het Entree onderwijs.

De Z-route is bedoeld voor inburgeraars waarvan niet wordt verwacht dat ze binnen 3 jaar taalniveau A2 halen. Doel van het traject is dat ze Nederlands leren op het voor hen hoogst haalbare niveau en hun weg leren vinden in de Nederlandse maatschappij en wellicht uiteindelijk ook betaald werk vinden. Zelfredzaamheid is het belangrijkste doe en dit beoogt men te bereiken door 800 uren taallessen en 800 uren participatie. Gezinsmigranten kunnen eveneens de Z-route volgen, maar zijn daarbij enkel verplicht tot het voldoen aan het aantal geëiste uren voor taal. In Rotterdam mogen taalaanbieders zelf bepalen hoe zij de Z-route voor gezinsmigranten invullen. Na het eindgesprek met de consulent krijgt de inburgeraar een certificaat en zou er een 'warme overdracht' naar een eventueel vervolgtraject moeten volgen, bijvoorbeeld naar een vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ingekocht taaltraject. Omdat taalniveau A2 of hoger één van de voorwaarden is om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen, komt men na een succesvolle deelname aan de Z-route, i.t.t. de andere routes, niet automatisch in aanmerking voor naturalisatie<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> <https://www.stimulansz.nl/hoe-gaat-naturaliseren-met-de-nieuwe-inburgeringswet/>

Wanneer een inburgeringsplichtige onvoldoende of juist meer vooruitgang boekt dan op basis van het PIP wordt verwacht, kan tot anderhalf jaar na aanvang van de inburgeringstermijn de leerroute of het taalniveau worden gewijzigd. De gemeente monitort samen met aanbieder en inburgeraar de voortgang. Doelstelling is om alle inburgeringsplichtigen te scholen op B1-taalniveau. Indien dit niet haalbaar is, kan na 600 uur taallessen bij een aanbieder met *Blik op Werk* keurmerk worden afgeschaald van B1 naar A2. Zowel aan het schakelen tussen de drie leerroutes als het op- of afschalen van het taalniveau zijn voorwaarden verbonden en in beide gevallen zal het PIP gewijzigd moeten worden.

#### *Modules*

Gemeenten zijn verplicht inburgeraars de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), het participatieverklaringstraject (pvt) en de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) aan te bieden.

- De MAP leert de inburgeringsplichtige kennismaken met de Nederlandse arbeidsmarkt en bereid hen voor op deelname hieraan. De MAP voor statushouders is geïntegreerd in de leerroutes. Voor de gezinsmigranten is dit een apart onderdeel. De gemeente Rotterdam biedt gezinsmigranten, aanvullend op het wettelijke deel van de MAP, een arbeidstoeleider. Hierover meer in hoofdstuk 5.
- De module KNM bevat onder meer vragen over de Nederlandse geschiedenis, het onderwijssysteem, de gezondheidszorg en hoe mensen in Nederland met elkaar omgaan. KNM is een verplicht onderdeel van de B1-route. Ook gezinsmigranten moeten het examen KNM behalen. Zij moeten zelf zorgen voor de voorbereiding hierop.

- Via het pvt maakt de inburgeraar kennis met de Nederlandse kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Daarnaast biedt de gemeente Rotterdam statushouders twee extra pvt-workshops: stress & gezondheid en seksuele gezondheid & oriëntatie. De modules worden met een officieel tekenmoment van de participatieverklaring afgerond. De pvt is vanaf 1 januari 2022 voor statushouders ingebed in het onderdeel maatschappelijke begeleiding.

#### *Uitvoering begeleiding en monitoring door gemeente*

Gemeenten zijn wettelijk verplicht het inburgeren te begeleiden en te monitoren tot aan het behalen van het inburgeringsdiploma.

Na het vaststellen van het PIP heeft de inburgeraar in principe drie jaar de tijd om in te burgeren. Volgens het Rotterdamse beleidsplan worden in het eerste jaar minimaal twee voortgangsgesprekken gehouden en is het aantal gesprekken daarna maatwerk en afhankelijk van de voortgang van het traject. Als de inburgeraar een bijstandsuitkering ontvangt, is het de bedoeling dat dezelfde consulent de begeleiding en monitoring op basis van de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet uitvoert.

De gemeente Rotterdam (2021,2: p.13) vermeldt twee aandachtspunten bij de begeleiding van gezinsmigranten:

1. Gezinsmigranten voorzien van betrouwbare informatie over regelingen en voorzieningen zodat zij hun weg kunnen vinden naar taallessen en hun inburgeringsdiploma kunnen behalen.
2. Het signaleren van schadelijke afhankelijkheidsrelaties. Dit wordt ook wel het 'niet-pluisgevoel' genoemd. Gezinsmigranten zijn afhankelijk van hun partner en/of familie

voor de opbouw van hun netwerk en ondersteuning, en in de nieuwe wet mogelijk ook voor de financiering van hun inburgeringstraject. De afhankelijkheid kan negatieve effecten hebben en soms zou er zelfs sprake zijn van uitbuitingssituaties, geweld of onvrijwillige isolatie.

#### *Handhaven*

De gemeente is tijdens het traject verantwoordelijk om waar nodig te handhaven op de inspanningsverplichting van de inburgeraar. Als de inburgeraar verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. In het beleidsplan (Gemeente Rotterdam, 2021,2) valt af te lezen dat de gemeente Rotterdam terughoudend is in haar sanctiebeleid. Handhaven dient alleen als uiterste middel om inburgeraars te stimuleren binnen de gestelde inburgeringstermijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. Er wordt gewaarschuwd voor te hoge boetes of een stapeling van boetes. Die zouden kunnen leiden tot stress en financiële problemen, en daarmee tot stagnatie in het inburgeringsproces (Gemeente Rotterdam, 2021,2).

### 2.3.4 Nazorg

In de aangegeven routes wordt geen melding gemaakt van nazorg. Het beleidsplan vermeldt wel dat de gemeente Rotterdam in het kader van nazorg een doorlopende leerlijn van inburgering naar het taalaanbod in de stad wil realiseren. Zo'n doorlopende leerlijn zou moeten bijdragen aan een grotere mate van economische en maatschappelijke participatie van (laaggeletterde) nieuwkomers. De gemeente wil daarvoor aansluiting zoeken bij formele- en non-formele taaltrajecten.

## 2.4 Organisatie

Diverse proceseigenaren werken binnen de ROI aan de veranderingen in de gemeentelijke organisatie die noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van de nieuwe inburgeringstaken en

de inkoop van de onderdelen die worden uitbesteed. Dit is een voortgaand proces.

### 2.4.1 Uitgangspunten

In de Wi2021 wordt de inburgering als een gezamenlijke missie gezien (Tweede Kamer, 2020). Betrokken partners zouden over de eigen organisatiedoelen en -grenzen heen moeten kijken en de inburgeraar centraal moeten stellen. De samenwerking dient gericht te zijn op het behalen van een maximaal taalniveau en participatie van de inburgeraar. In het Ketenplan inburgering van het ministerie SZW (2022,1) wordt hierover het volgende gezegd:

*'Op basis van organisatie-overstijgende samenwerking leveren de ketenpartners in de inburgeringsketen diensten die bijdragen aan een maximaal taalniveau en participatie van de inburgeraar. De talenten, behoeften en de individuele situatie van de inburgeraar sturen het handelen van de ketenpartners. De ketenpartners leren van de onderlinge samenwerking en de dienstverlening aan de inburgeraar en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.'*

Het ministerie van SZW (2022,2) geeft aan dat het nieuwe inburgeringsstelsel is ingericht als een 'lerend stelsel'. Divosa heeft in opdracht van SZW een systeem van Communities of Practice (CoP) opgericht waar partijen in de uitvoering ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen en eventuele knelpunten kunnen melden. De gemeente Rotterdam neemt samen met de taalaanbieders uit de regio deel aan een Community of Practice. Het thema van deze CoP is: "Regie en spontane naleving". Daarnaast kunnen gemeenten middels een (Divosa) app ervaringen en tips met elkaar delen. Een adaptief en lerend inburgeringsstelsel vraagt volgens SZW de inzet en betrokkenheid van alle partners die een rol hebben in de uitvoering hiervan.

Ook in de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid zien we kenmerken van een adaptief, lerend stelsel. Zo wordt in het beleidsplan de wens uitgesproken dat alle partijen samen, inclusief de gemeente, aan de inburgering-

sopgave werken en deze samen al lerend vormgeven: het zogenoemde 'opgavegericht werken'. De gemeente beschouwt het als haar taak om hierop te sturen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de gunningsprocedure, waarbij samenwerking met andere ketenpartners als een van de selectiecriteria geldt. De gemeente vindt het belangrijk dat de partijen na de gunning elkaar als partner gaan zien en elkaars expertise benutten. Voorts wordt in Rotterdam gestreefd naar een adaptief inburgeringsstelsel waarin problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en de benodigde aanpassingen worden gedaan. Een stelsel waarbij wordt geleerd van de ervaringen van uitvoerders.

### 2.4.2 Taakverdeling

De volgende tabel laat de taakverdeling zien in Rotterdam overheidsorganisatie Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), gemeentelijke teams Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS), Jongerenloket (JL), team statushouders van Werk & Inkomen (W&I) en team Gezinsmigranten van Inburgering 010, Human Resources (HR) en tenslotte de onderwijsinstellingen, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) waar de gemeente aanbod heeft ingekocht.

Tabel 2 Taakverdeling Rotterdamse inburgeringsstelsel

	Statushouders		Gezins- migranten
	18–27 jaar	>= 27 jaar	
<i>Gemeente</i>	<i>Team</i>	<i>Team</i>	<i>Team</i>
Regelen huisvesting en financiën	IOS	IOS	n.v.t.
Financieel ontzorgen	IOS	IOS	n.v.t.
Brede intake	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
Leerbaarheidstoets	HR (Jongerenloket, DUO)	HR (W&I, DUO)	HR (Inburgering 010, DUO)
Assessment	HR	HR	n.v.t.
PIP	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
Begeleiding en monitoring	Jongerenloket	W&I	Inburgering 010
<i>Uitbesteed</i>	<i>Aanbieder</i>		<i>Aanbieder</i>
Rotterdamse Taalstart (RTS)	TopTaal		-
Maatschappelijke begeleiding	St. VluchtelingenWerk		St. Voorlichters Gezondheid, St. Buurtwerk
Participatieverklaringstraject (PVT)	St. VluchtelingenWerk		St. Voorlichters Gezondheid
Leerroute B1 Noordoever	TopTaal		-
Leerroute B1 Zuidoever	NL Educatie		-
Leerroute onderwijsroute mbo	Albeda College		-
Leerroute onderwijsroute hbo/wo	Erasmus Universiteit		-
Leerroute Z-route	St. Nieuw Thuis Rotterdam		-
Kennis v.d. Nederl. Maatschappij (KNM)	Geïntegreerd in leerroute		-
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	Geïntegreerd in leerroute		Sagènn Educatie

Toelichting: de taken die de gemeente Rotterdam uitvoert staan in bovenste helft van de tabel (groene tekst) de onderdelen die zijn uitbesteed in de onderste helft (blauwe tekst).

### *Gemeentelijke uitvoering*

Eén van de redenen om de regie bij de gemeenten te beleggen, is dat hierdoor beter verbinding zou kunnen worden gelegd tussen inburgering en de andere wettelijke taken in het sociaal domein in het kader van de Jeugdwet (JW), Participatiewet (PW), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Veel nieuwkomers zouden gebruik maken van één of meerdere voorzieningen op grond van deze wetten<sup>8</sup>.

Belangrijk is dus hoe de inburgering wordt gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein in een gemeente. In Rotterdam is ervoor gekozen de inburgeringsopgave uit te voeren binnen de bestaande organisatiestructuur van de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Werk en Inkomen (W&I) en Stedelijke Ontwikkeling (SO). Er bestaat geen aparte inburgeringsafdeling binnen de gemeente. De bedoeling is dat opgabegericht over de 'scheidingswanden' van de clusters (de lijnorganisatie) heen wordt samengewerkt.

Wel zijn er teams waarvan de coaches en consulenten alleen gezinsmigranten of statushouders in hun caseload hebben. Er zijn 5 uitvoerende teams betrokken bij de inburgering:

- Alle statushouders: IOS (Intakeloket Ondersteuning Statushouders, cluster MO);
- Statushouders 18 tot 27 jaar oud: team statushouders Jongerenloket (cluster MO);
- Statushouders 27 jaar en ouder, gehuisvest op Noordoever Rotterdam: team statushouders Noord (cluster W&I);
- Statushouders 27 jaar en ouder, gehuisvest op Zuidoever Rotterdam: team statushouders Zuid (cluster W&I);
- Alle gezinsmigranten: team Inburgering010 (cluster MO).

Cluster SO zorgt voor de huisvesting.

Hoewel teams met een gemengde caseload van statushouders en gezinsmigranten mogelijk als voordeel hebben dat er gemakkelijker integraal kan worden gewerkt, is hier niet voor gekozen. De reden is dat de groepen gezinsmigranten en statushouders sterk verschillen en daardoor specifieke kennis en aanpak vragen. De integratie wordt onder andere gezocht in de samenwerking tussen de kwaliteitsmedewerkers van de verschillende uitvoerende teams en periodieke overleggen van medewerkers uit verschillende teams. Daarnaast wordt er op beleids-, management en directieniveau samengewerkt. Ten slotte is ervoor gekozen om vanuit de bestaande teamstructuur te werken zodat consulenten feeling kunnen houden met wat er binnen hun cluster gebeurt op het gebied van de uitvoering van de JW, Wmo, PW en Wgs.

### *Faciliteiten*

De nieuwe inburgeringsopgave betekende voor de gemeentelijke organisatie onder andere verhuizingen, aanname personeel, aanpassen van bestaande en implementeren van nieuwe ICT-applicaties, opstellen en bijstellen van werkinstructies, scholing in onder andere de nieuwe wet en het gebruik van bepaalde registratiesystemen, en het organiseren van intervisie en deskundigheidsbevordering. Ook moesten medewerkers worden geschoold in het opgabegericht werken.

Om problemen in de werkprocessen op te lossen worden ze geïnventariseerd en periodiek besproken in de werkgroep Uitvoering Inburgeringsbeleid, ook wel de werkgroep 'losse eindjes' genoemd. Daarnaast hebben kwaliteitsmedewerkers een belangrijke rol in het signaleren, oplossen en eventueel doorzetten van problemen in de uitvoering. We gaan in dit hoofdstuk niet in op de knelpunten in de werkprocessen en gevonden oplossingen. In de volgende hoofdstukken komen ze aan de orde bij de ervaringen die de uitvoerders in de praktijk

---

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl>.



hebben opgedaan met de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Duidelijk is in ieder geval dat de uitvoering van de Nieuwe wet inburgering 2021 veel vraagt van de gemeentelijke organisatie.

### 2.4.3 Regie op de inburgeringsmarkt

In het kader van de regie op de inburgeringsmarkt is de gemeente verantwoordelijk voor een passend en kwalitatief goed inburgeringsaanbod.

De gemeente Rotterdam wilde de kwaliteit van het inburgeringsaanbod borgen door bij de inkoop partijen te selecteren op basis van organisatorische-, inhoudelijke- en kwaliteits-eisen en vervolgens hierop te monitoren en te sturen.

In de praktijk werd de keuze van aanbieders soms beperkt door (lage) budgetten van het Rijk en, mede daardoor, een klein aantal aanbieders. Vooral de aanbesteding van de onderwijsroute bleek lastig vanwege inhoudelijke bezwaren en gebrek aan duidelijkheid en budget vanuit het rijk (zie ook: Razenberg et al., 2022). Er is gekozen voor een contract met de duur van twee jaar als zogenoemde tussenfase totdat meer helderheid bestaat over wat de onderwijsroute precies moet en kan omvatten.

#### *Inkoop*

Rotterdam heeft samen met andere gemeenten in de regio Rijnmond de leerroutes aanbesteed. Waar Rotterdam hoofdaannemer is, wordt het inburgeringsaanbod in verschillende regio-gemeenten dus ook verzorgd door dezelfde partijen als in Rotterdam.

Bij de aanbesteding zijn partijen gekozen die in het bezit zijn van relevante certificaten of keurmerken. Tezamen met de regiogemeenten heeft Rotterdam het Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering afgesloten met taalaanbieders. Nieuwkomers die vallen onder de vorige Wet inburgering en gezinsmigranten die zelf hun inburgeringscursus moeten regelen worden

geadviseerd om hun inburgeringstrajecten bij een van de convenantpartners in te kopen.

Voort is bij de inkoop gekeken naar eerdere en huidige ervaringen met aanbieders, en de mate waarin aanbieders aangaven flexibel te kunnen zijn, maatwerk te kunnen leveren en aandacht te hebben voor participatie. Zo is bijvoorbeeld voor de uitvoering van de MAP voor gezinsmigranten gekozen voor Sagènn omdat zij als re-integratie-bedrijf over een uitgebreid netwerk beschikt van werkgevers, die bijvoorbeeld stageplekken aan inburgeraars kunnen bieden.

Bij de aanbestedingen van de B1- en Z-route wilde de gemeente Rotterdam met een klein aantal aanbieders werken, maar de routes wel bij verschillende aanbieders aanbesteden omdat het om groepen inburgeraars zou gaan die volgens de gemeente een verschillende aanpak behoeven. De gemeente was voornemens de route B1-Entree beleggen bij een mbo-instelling. Bij de keuze voor het Albeda College speelde een rol dat deze ROC ervaring heeft met het aanbieden van een Internationale schakelklas (ISK) in het mbo. Een dergelijke overweging speelde ook een rol om de keuze voor de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) om de onderwijsroute hbo/ wo te laten verzorgen.

Naast participatie als onderdeel van het ingekochte inburgeringsaanbod is bij de gunning gekeken of aanbieders bereid waren om samen te werken met andere partijen op het gebied van participatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten richting werk waarover de gemeente vanuit de uitvoering van de P-wet beschikt.

In de afspraken met het Albeda college en de Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft de gemeente opgenomen dat er nauw contact dient te zijn tussen beide instellingen in verband met eventuele op- of afschaling van het onderwijs-niveau van de inburgeraar.

Tot slot zijn bij de gunning nog vele andere criteria gehanteerd, zoals de wijze waarop aanbieders aangaven inburgeraars te motiveren en om te gaan met no-show.

### *Monitoren op kwaliteit*

Een tweede manier waarop de gemeente Rotterdam positieve invloed wil uitoefenen op de kwaliteit van het inburgeringsaanbod is door te monitoren. Via contractmanagement wil ze sturen op de gestelde eisen.

Voor de leerroutes en maatschappelijke begeleiding zijn doelstellingen afgesproken met de contractpartners. Voor de interne sturing en verantwoording zijn prestatie-indicatoren benoemd, die in periodieke rapportages worden opgenomen. De jaarlijkse monitor Rotterdamse Aanpak Inburgering is bedoeld om inzicht te geven in resultaten, trends en ontwikkelingen ter sturing en verantwoording van beleid. Daarnaast is de gemeente bezig met het opzetten van een interne dashboard en onderhavig onderzoek levert vier jaar lang input voor het kennisgedreven werken bij de Inburgeringsopgave in Rotterdam. Aanbieders wordt gevraagd tussentijds over hun trajecten te rapporteren. Hoewel de contracten voor zes jaar zijn afgesloten (met uitzondering van de onderwijsroute), worden ze per twee jaar verlengd. Dit wordt ook gezien als een evaluatiemoment waarbij de mogelijkheid bestaat de focus te verleggen. Voorheen was de focus puur op taal. Participatie is nu ook belangrijk maar de kpi's daaromtrent moeten nog nader worden bepaald.

### 2.4.4 Rol doelgroep

In het Rotterdamse beleidsplan (2021,2) wordt niet expliciet aandacht besteed aan de rol van de doelgroep bij de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid. Rotterdam beschikt evenwel over een zogenaamde Expertpool van ervaringsdeskundigen. Deze is in 2020 opgezet. Op basis van interviews met de bij de Expertpool betrokken beleidsmedewerkers, een deelnemer aan de Expertpool en een visiedocument over de toekomst van de Expertpool (2022,1) blijkt dat de gemeente Rotterdam door samenwerking met de ervaringsdeskundigen in de Expertpool verwacht

beter te kunnen aansluiten op de belevingswereld en ervaringen van doelgroepen. Volgens het visiedocument zou de Expertpool eraan moeten bijdragen dat beleidsvorming- en herziening gebeurt op basis van "realiteit i.p.v. aannames". Voorts wordt in het visiedocument de verwachting uitgesproken dat afstemming met de Expertpool bijdraagt aan het creëren van draagvlak en begrip onder de doelgroep voor het Rotterdamse inburgeringsbeleid. We blijven in het onderzoek de ontwikkelingen rondom de Expertpool, en in bredere zin de rol van doelgroepen in het Rotterdamse inburgeringsbeleid, volgen.

### 2.4.5 Faciliteren van migranten- en zelforganisaties

De gemeente Rotterdam wil volgens het beleidsplan (2021,2) kijken hoe zij migranten- en zelforganisaties kan blijven faciliteren in hun rol op het gebied van integratie en hoe ze ervoor kan zorgen dat deze organisaties aansluiten op de reguliere dienstverlening en bestaande activiteiten in de wijk.

Het zou daarbij moeten gaan om organisaties die zich inzetten op het gebied van integratie en een bereik hebben onder Rotterdammers met een vluchtelingen- of migratieachtergrond.

In het bijzonder is de gemeente geïnteresseerd in projecten die eraan bijdragen dat deelnemers meer kennis van en vertrouwen krijgen in de gemeentelijke dienstverlening, een steviger netwerk ontwikkelen waardoor hulpvragen worden gesignaleerd en waar nodig passend wordt doorverwezen.

Zo werkt de gemeente Rotterdam samen met Stichting Mano. Deze Stichting heeft ervaringsdeskundigen op het gebied van inburgering en biedt programma's en activiteiten voor kwetsbare groepen zoals statushouders. Het aanbod is onder andere gericht op taalontwikkeling, praktische vaardigheden, talentontwikkeling en toeleiding naar opleiding en werk<sup>9</sup>. Op een later moment

---

<sup>9</sup> <https://www.stichtingmano.nl/>

zullen we in het onderzoek nader ingaan op de rol van de migranten- en zelforganisaties bij de inburgering en integratie van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam.

## 2.5 Cijfers

Nederlandse gemeenten krijgen van het Rijk een taakstelling opgelegd voor de huisvesting van statushouders. In 2022 heeft de gemeente Rotterdam 97 statushouders meer gehuisvest dan haar taakstelling van 861<sup>10</sup>.

In totaal zijn er 752 statushouders en 617 gezinsmigranten in 2022 gestart met inburgeren

onder de nieuwe wet. De verwachting was dat vanaf januari 2022 naar schatting 700 statushouders en 1000 gezinsmigranten zouden instromen<sup>11</sup>.

Van de 752 zijn er 140 statushouders gestart met een leerroute. De verdeling over de leerroutes komt redelijk overeen met de verwachting van de gemeente Rotterdam vooraf (zie onderstaande tabel). Daarbij moet natuurlijk wel gezegd worden dat in 2022 nog maar van een klein deel van de statushouders de leerroute bekend was.

Tabel 3 Verdeling statushouders over leerroutes in Rotterdam, periode 2022<sup>12</sup>

Leerroutes	Verwachting landelijk (SZW)	Verwachting gemeente Rotterdam	Werkelijke verdeling gemeente Rotterdam
B1	83%	60%	57% (90)
Onderwijs	14%	15%	13% (20)
Z	3%	25%	30% (48)

## 2.6 Landelijke wet en G3

De nieuwe Wet inburgering die in januari 2022 is ingegaan biedt de basis voor het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam en de andere gemeenten in Nederland. Hoewel inburgeringsbeleid door de jaren heen aan verandering onderhevig is geweest, omvat deze nieuwe wet de grootste veranderingen van de afgelopen tijd. Een van de meeste prominente wijzigingen in de wet is het feit dat de regierol terug is bij de gemeenten (zie ook paragraaf 2.2).

Hoewel de wet de landelijke kaders biedt voor het beleid, is het aan de gemeenten hoe men deze binnen hun lokale context gaat invullen. De keuzes die gemeenten hier maken zullen deels overeenkomen, maar kunnen ook verschillen.

Om de opzet en organisatie van het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam in perspectief te kunnen plaatsen geven we in deze paragraaf globaal een inkijk in de opzet en organisatie van het nieuwe inburgeringsbeleid in de andere G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Utrecht)<sup>13</sup>. De vragen hierbij zijn in hoeverre de opzet en organisatie in deze gemeenten overeenkomt en/of verschilt met die in Rotterdam en welke onderdelen uniek zijn voor deze gemeenten. We baseren ons op enkele gesprekken die we in de verschillende gemeenten hebben gevoerd met medewerkers op beleidsniveau (zie H1 voor de methodologische verantwoording) en (interne) documenten. Gezien het beknopte aantal interviews, en het accent van ons onderzoek op Rotterdam, presenteren we een vergelijking op

<sup>10</sup> Cijfers zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig uit de Rotterdamse monitor inburgering 2022 (Gemeente Rotterdam, 2023,1).

<sup>11</sup> Door de verwachte extra instroom van burgers uit Afghanistan was de verwachting dat het aantal statushouders hoger zou uitkomen.

<sup>12</sup> Verwachte verdeling afkomstig uit Rotterdamse Aanpak Inburgering (Gemeente Rotterdam, 2021,2), werkelijke verdeling uit Rotterdamse monitor inburgering 2022 (Gemeente Rotterdam, 2023,1).

<sup>13</sup> Op basis van interviews met aanbieders in deze gemeenten zullen we ook in hoofdstuk 4 globaal ingaan op (overeenkomsten en verschillen in) de opzet en uitvoering van de leerroutes in deze gemeenten.

hoofdpijnen<sup>14</sup>. Deze is bedoeld als een globale vergelijking in de opzet van het beleid, zonder daarbij uitspraken te doen over effectiviteit.

### 2.6.1 Overeenkomsten opzet en organisatie

Buiten de landelijke kaders van de nieuwe wet zijn er verschillende overeenkomsten in de opzet en organisatie van het nieuwe inburgeringsbeleid in de G4. Deze zouden deels voort kunnen komen uit de overleggen die, ter voorbereiding op de nieuwe wet, tussen de G4-gemeenten hebben plaatsgevonden.

Ook nu zijn er structureel overleggen tussen de verschillende gemeenten (Zwanepol et al., 2022). Bovendien ondersteunen Divosa en de VNG, samen met DUO, het ministerie van SZW en het COA, gemeenten in de implementatie. Divosa faciliteert bovendien sinds 2022 in verschillende gemeenten *Communities of Practice* (CoP). Deze CoP's hebben in de verschillende gemeenten verschillende thema's en bieden een platform voor gemeenten en partners om samen te werken aan uitvoeringsvraagstukken en de dienstverlening aan inburgeraars te verbeteren<sup>15</sup>.

In deze sub paragraaf bespreken we de overige overeenkomsten in de opzet en uitvoering van de nieuwe wet in de G4-gemeenten.

#### *Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering voor waarborging van kwaliteit*

Alle G4-gemeenten werken met een vorm van een kwaliteitsconvenant om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te kunnen waarborgen. Sommige gemeenten voeren ten behoeve hiervan zelf kwaliteitsonderzoek uit. Op basis daarvan bepaalt de gemeente of de potentiële convenantpartner voldoet aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in het convenant en dus convenantpartner mag worden. Andere gemeenten voeren zelf geen

kwaliteitsonderzoek uit maar gaan uit van het Blik op Werk keurmerk.

Al onder de vorige wet (2018) is er binnen Amsterdam het kwaliteitsconvenant Taal & Inburgering opgezet (Gemeente Amsterdam, 2018), waarmee een samenwerking met taalaanbieders in de stad is aangegaan.

Naast het convenant werkt men in Amsterdam met een team van kwaliteitsadviseurs. In samenwerking met Divosa heeft de gemeente Amsterdam een digitale Toolkit Kwaliteit Taal & Inburgering opgezet. Deze toolkit dient als handzaam stappenplan ter inspiratie voor andere gemeenten die eenzelfde soort convenant willen opzetten<sup>16</sup>.

Inmiddels is het kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering ook van kracht in de regio Rijnmond, waar de gemeente Rotterdam onder valt (Gemeente Rotterdam, 2020,2). In Den Haag heeft men het Haags Convenant Inburgering en Taal (Gemeente Den Haag, 2022) en in Utrecht is er inmiddels een nieuw 'Convenant Inburgeringsonderwijs in Utrecht 2023' tussen gemeente en taalaanbieders om de Utrechtse ambitie binnen het nieuwe beleid en de kwaliteit van het taalonderwijs te borgen.

Het aantal convenantpartners in de gemeenten overstijgt de partners die de leerroutes uitvoeren, maar de (taal)aanbieders die de routes aanbieden zijn wel convenantpartners. Deze convenanten zijn onder de huidige wet met name relevant voor gezinsmigranten. Zij worden voor het volgen van een leerroute doorwezen naar deze partners, waarbij de gemeenten kwaliteit kunnen waarborgen.

<sup>14</sup> De opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid in alle gemeenten in kaart te brengen ligt buiten de scope van dit onderzoek én de focus ligt binnen dit onderzoeksproject op Rotterdam.

<sup>15</sup> Zie ook: <https://www.divosa.nl/onderwerpen/community-practice-inburgering>

<sup>16</sup> Zie ook: <https://divosa-toolkit-taal-en-inburgering.readz.com/home>

### *Geïntensiveerde brede intake om statushouders beter toe te leiden naar de leerroutes*

Overeenkomstig met de Rotterdamse Taalstart (RTS) die sinds november 2018 uitgevoerd wordt, wordt in de G3-gemeenten soortgelijk aanbod geboden voordat de inburgeraars (in dit geval statushouders) richting de leerroutes gaan als intensivering van de brede intake.

Als onderdeel van de brede intake van tien weken wordt in Amsterdam de Taalstart uitgevoerd door Danner & Danner. Deze beslaat een intensief taalprogramma van vier dagdelen in de week gedurende zes weken en is tegelijkertijd een observatietraject. Het idee van deze taalstart is evenals in Rotterdam dat statushouders alvast wat mondelinge vaardigheden opdoen, de stad te leren kennen, hen belangrijke informatie te geven bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg en tegelijkertijd een goed beeld te krijgen van het kunnen en willen van de deelnemers door observaties in de lessen. Hieruit volgt een eindrapportage, die, vergelijkbaar met in Rotterdam, in combinatie met de leerbaarheidstoets en het advies van de klantbegeleiders wordt gebruikt om de best passende leerroute te bepalen.

Er zijn in Amsterdam daarnaast diverse tools die klantbegeleiders kunnen inzetten om tijdens de brede intake de medische gezondheid te toetsen (Andriessen et al., 2021).

Net als in Rotterdam (zie ook H3, paragraaf 3.5), kan men in Amsterdam de Taalstart overslaan bij inburgeraars voor wie dit niet nuttig wordt geacht.

In Den Haag is er vergelijkbaar aanbod onder de noemer van 'de brugklas'. Deze brugklas is een soort introductieklas op de inburgering om mensen die net nieuw zijn in de gemeente kennis te laten maken met Den Haag en andersom. De brugklas loopt tijdens de brede intake en kan worden gezien als een verdieping daarvan. Binnen de brugklas begint men alvast met taal leren, is er ruimte voor ontmoeting met elkaar en met de stad en kan men kennismaken met het inburgeringsstelsel en de rechten en plichten die daarbij horen.

De brugklas wordt in Den Haag de eerste drie weken uitgevoerd door Sagènn, de aanbieder die ook de B1 en Z-route verzorgd. Hierin ligt de focus op het leren en de leerbaarheid van de taal.

Sagènn brengt aan de hand van de brugklas een adviesrapport uit aan de gemeente met informatie over o.a. leerbaarheid (aan de hand van een eigen toets) en andere relevante informatie om de leerroute te kunnen bepalen. Tijdens de brugklas kan al worden gecheckt of de inburgeraar in aanmerking komt voor de gewenste route.

De vierde week van de brugklas beslaat het eerste gedeelte van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), ook wel introductie MAP genoemd. Deze wordt georganiseerd door Den Haag Werkt en vindt plaats voordat het PIP wordt opgesteld om zo al vanaf de start inzicht te krijgen in participatiemogelijkheden. Tijdens deze intro MAP is er een assessment om zicht te krijgen op de mentale en fysieke belastbaarheid van de statushouder.

Evenals in Rotterdam, waarbij de RTS soms versneld of overgeslagen wordt (zie ook H3, paragraaf 3.5), kan men in Den Haag de brugklas versnellen voor mensen die al ervaring hebben of wanneer dit beter uitkomt qua instroommoment.

Utrecht werkt met de 'kansrijke start', welke direct na koppeling aan Utrecht start, ook als iemand nog in het azc woont in de regio (Gemeente Utrecht, 2023). De invulling van deze kansrijke start is deels vergelijkbaar, maar niet helemaal overeenkomend met de vormen van geïntensiveerde brede intake in de andere G4-gemeenten. Deze periode gebruiken ze in Utrecht om elkaar te leren kennen en de inburgeraar kennis te laten maken met de inburgering, de stad en andere Utrechters.

In tegenstelling tot binnen de andere gemeenten is taalonderwijs geen standaard onderdeel van de kansrijke start in Utrecht. Bovendien is de kansrijke start in Utrecht voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Zij volgen tijdens de kansrijke start ook activiteiten en trainingen over onder andere arbeidsmarkt, gezondheid en rondkomen. Bovendien ontmoeten inburgeraars tijdens de kansrijke start de begeleiders en starten zij met



de voorbereidingen voor het opstellen van het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP), in de vorm van een breed intakegesprek (Gemeente Utrecht, 2021; 2023). Uniek aan de Kansrijke Start is de ambitie dat iemand direct na koppeling aan Utrecht wordt begeleid en ondersteund.

In Utrecht kan men incidenteel een aanvullend assessment uitvoeren, maar dit is geen standaard onderdeel van de brede intake voor alle deelnemers.

#### *Extra (invulling van de B1-) route?*

Naast de drie leerroutes zoals voorgeschreven in de wet is er in alle G4-gemeenten de mogelijkheid om een alternatief onderwijstraject te volgen in de vorm van de B1-Entree route. Deze invulling is voor inburgeraars die een opleiding willen volgen en waarbij de onderwijsroute te hoog gegrepen wordt geacht (m.a.w. de verwachting is dat zij het taalniveau B1 niet binnen anderhalf jaar halen en/of op basis van vooropleiding niet meteen naar een mbo2-opleiding kunnen). Zij volgen dan via de B1-route een traject naar Entreeonderwijs. In tegenstelling tot de reguliere onderwijsroute hebben zij hier drie jaar voor, waarna zij kunnen instromen op het mbo.

In Rotterdam en Utrecht ziet men dit als een alternatieve invulling van de reguliere B1-route. Deze maakt geen deel uit van de onderwijsroute maar is in Rotterdam wel belegd bij het ROC, die ook de onderwijsroute-mbo aanbiedt. Utrecht kent de B1-Entree route niet expliciet, maar het is daar aan de hand van maatwerk mogelijk om via de aanbieders van de B1-route uit te stromen naar entree of mbo 2 onderwijs. In Amsterdam en Den Haag presenteert men de B1-Entree route als vierde, en dus extra, route naast de drie reguliere leerroutes (Gemeente Amsterdam, 2021,1; Gemeente Den Haag, 2021). Amsterdam heeft ervoor gekozen om de B1-Entree route aan te laten bieden door een taalaanbieder, met het ROC

als onderaannemer. In Den Haag is deze route belegd bij het ROC.

#### *Aanvullend aanbod voor gezinsmigranten?*

Een andere overeenkomst in de opzet en organisatie van de G4-gemeenten is het al dan niet aanvullende aanbod voor gezinsmigranten<sup>17</sup>. Zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 2.2.4) biedt men in Rotterdam buiten de kaders van de wet ook maatschappelijke begeleiding voor deze migranten en wordt er gewerkt met *dedicated* klantmanagers. Aanvullend op het wettelijke onderdeel van de MAP voor gezinsmigranten heeft de gemeente Rotterdam ook extra aanbod in de vorm van een arbeidstoeleider (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.5.1).

In de andere G4-gemeenten komen gezinsmigranten niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding.

In tegenstelling tot in Rotterdam heeft men in Amsterdam geen extra middelen ingezet, maar vult men de brede intake zo breed mogelijk in binnen de gegeven termijn. Amsterdam gaat voor gezinsmigranten uit van een warm welkom en een begeleidingstraject op maat (Gemeente Amsterdam 2021,2). Dat betekent dat er *dedicated* klantmanagers zijn en een welkomstbijeenkomst. Zo'n welkomstbijeenkomst maakt onderdeel uit van het participatieverklaringstraject (PVT) en is dan ook bewust verplicht. Bovendien biedt deze bijeenkomst ruimte tot 'community building', ofwel dat gezinsmigranten elkaar kunnen ontmoeten. Het tweede onderdeel van het PVT voor gezinsmigranten omvat een excursieonderdeel, waarbij gezinsmigranten in het Amsterdams Museum kennismaken met de Nederlandse kernwaarden.

Met ingang van maart 2023 biedt men in Amsterdam de verplichte groepstrainingen MAP, uitgevoerd door Open Embassy. Klantbegeleiders begeleiden gezinsmigranten bij de verplichte

---

<sup>17</sup> Het is hier niet altijd duidelijk of het aanbod voor zowel gezins- als overige migranten geldt. Het zou kunnen dat, vanwege de kleine omvang van de groep, overige migranten onder de noemer gezinsmigranten vallen binnen sommige gemeenten (zie ook: de Gruijter et al., 2022). We houden het dus ook hier bij 'gezinsmigranten', tenzij expliciet anders benoemd.



praktijkuren. Voor de gezinsmigranten kan men geen geïntensiveerde brede intake voeren. In Amsterdam adviseert de klant-begeleider, zo nodig in samenspraak met de eigen NT2-expert en/of een aanvullende toets, over de meest gepaste route. Voor de toewijzing van gezinsmigranten naar de leerroutes is hier het kwaliteitsconvenant ook van toepassing.

In Den Haag zijn er ook introductiebijeenkomsten voor gezinsmigranten. Dit vanuit hetzelfde idee als de brugklas voor statushouders: om kennis te maken met elkaar, de stad én de inburgering. Daarnaast is men in Den Haag bezig met uitzoeken hoe men parallel aan het aanbod voor statushouders extra aanbod kan organiseren voor deze groep. Gezinsmigranten kunnen in ieder geval rekenen op de mogelijkheden die de gemeente Den Haag te bieden heeft, zoals informeel taalaanbod (bijvoorbeeld door taalmaatjes of bij bibliotheken), waar men tijdens de introductiebijeenkomst expliciet op gewezen wordt, en een maatschappelijke stage (Gemeente Den Haag, 2021,2). Bovendien worden in Den Haag de modules PVT en MAP voor gezinsmigranten als één pakket aanbesteed (Gemeente Den Haag, 2021,2). Daarnaast gaat men, voor zowel statushouders als gezinsmigranten (en oude wetters en jongeren) werken met *dedicated* klantmanagers.

In Utrecht volgen gezinsmigranten in beginsel alleen het aanbod dat wettelijk vastgesteld is (de MAP, PVT en de Kansrijke start) met begeleiding van een inburgeringscoach. Wie meer ondersteuning nodig heeft kan terecht bij het integrale team Inburgering030 voor doorverwijzingen op alle leefgebieden (Gemeente Utrecht, 2021). Wat de MAP betreft staat het volledige trainingsaanbod open voor gezinsmigranten, ook als zij al passend en duurzaam werk hebben. Men houdt in Utrecht een vinger aan de pols met 'dedicated' inburgeringscoaches die gezinsmigranten begeleiden.

Ook heeft men in Utrecht een tijdje een pilot gedraaid om een aanvullend intake instrument in te kopen voor gezinsmigranten bij de gegunde

taalaanbieders van de statushouders. Dit ter ondersteuning voor de toeleiding van gezinsmigranten naar de leerroutes. Echter kwamen daar weinig aanmeldingen op vanuit gezinsmigranten. Ook in de andere G4-gemeenten (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag) is men, deels in samenspraak, bezig om te kijken wat er mogelijk is qua geïntensiveerde intake en/of aanvullend inburgeringsaanbod voor gezinsmigranten, naast de kwaliteitswaarborging via de convenanten. Het algemene beeld is dat de gezinsmigranten meer tijd kosten, en dus ook meer geld, wat door het Rijk niet is meegenomen in de overwegingen.

### 2.6.2 Verschillen opzet en organisatie

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen in opzet en organisatie van het nieuwe inburgeringsbeleid in de G4-gemeenten. Deze lichten we hieronder uit.

#### *Bestaande organisatie vs. aparte inburgeringsteams*

Een van de verschillen tussen Rotterdam en de andere G4-gemeenten is dat er in Rotterdam binnen de gemeente geen aparte afdeling inburgering is.

De gemeente Rotterdam werkt opgavegericht en gaat daarbij uit van de bestaande organisatie (zie ook paragraaf 2.4), maar wel met specialistische teams vanuit verschillende disciplines. In de andere G3-gemeenten is deze opzet anders, zowel in Amsterdam, Den Haag en Utrecht is er een eigen inburgeringsafdeling, of team inburgering.

In Den Haag is deze zogenoemde lijnafdeling recent geheel nieuw opgezet, wat de nodige uitdagingen bood gezien het introduceren van nieuwe medewerkers en werkprocessen.

In Amsterdam wordt gewerkt in een *dedicated* inburgeringsteam met specialistische klant-begeleiders. Deze begeleiden statushouders naar zowel inburgering als participatie. Deze

werkwijze werd ook al gehanteerd binnen de Amsterdamse Aanpak Statushouders onder de vorige wet (Gemeente Amsterdam, 2021,1; Oostveen, Klaver en Born, 2019).

In Utrecht werkt men met Team Inburgering, een samenwerkingsverband tussen inburgerings-coaches, Vluchtelingenwerk en buurtteams.

Beide organisatievormen hebben voor- en nadelen. Een mogelijk voordeel van uitgaan van de bestaande organisatie zou kunnen zijn dat hierdoor beter wordt aangesloten op het bredere sociale domein. Een nadeel kan zijn dat teams en consultants meer gericht zijn op de uitvoering van andere wetten, zoals de PW-, MO- en Jeugdwet in plaats van de nieuwe inburgeringswet. Een ander nadeel kan zijn dat het lastiger is voor interne en externe contacten om te weten wie waar over gaat; om de juiste personen te vinden. Ondanks dat men in Rotterdam geen nieuwe afdeling op moest zetten, moesten ook hier nieuwe medewerkers worden aangesteld die wegwijs moesten worden gemaakt. Dat er veel nieuw is geldt in de eerste fase van de nieuwe wet voor iedereen.

#### *Azc's in de regio maken vroege start makkelijker, koppeling elders bemoeilijkt*

In tegenstelling tot in Rotterdam en Den Haag zijn er in Amsterdam en Utrecht wel azc's die binnen deze gemeenten vallen. Uit de interviews die we hebben gevoerd komt naar voren dat het daardoor in deze gemeenten gemakkelijker is om de ambitie van de doorgaande lijn met COA te bewerkstelligen.

Dit is in Utrecht expliciet uitgangspunt van hun inburgeringsbeleid 'de Kansrijke start'. Met statushouders die in de azc's binnen de gemeente verblijven lukt het veelal contact te leggen. De ambitie was echter dat alle mensen die in Utrecht in azc's zitten ook aan Utrecht worden gekoppeld, maar in de praktijk is dat maar ongeveer de helft. Statushouders in andere azc's bereiken heeft voor hen lagere prioriteit, met name wegens praktische obstakels (zie ook: Razenberg et al., 2022). Door een te hoge instroom in korte tijd heeft de

begeleiding vanaf de start tijdelijk stilgelegen, maar deze is sinds maart 2023 weer gestart (Gemeente Utrecht, 2023).

Ook in Amsterdam geldt dat lang niet alle statushouders die daar in het azc zitten ook aan Amsterdam gekoppeld worden en ook zitten er aan Amsterdam gekoppelde statushouders in azc's elders in het land. Een deel van de klantbegeleiders reist naar de mensen toe voor een kennismakingsgesprek en de gemeente Amsterdam is actief in azc's verspreid door het land. Om ook alvast te kunnen beginnen met hun aanbod probeert men in Amsterdam deels met online aanbod te werken, maar dat is nog niet voor iedere statushouder in ieder azc te realiseren, onder andere wegens de omstandigheden binnen de azc's (zie ook: Razenberg et al., 2022). Ook zijn statushouders niet verplicht om al tijdens hun verblijf op het azc te starten met de inburgering.

In Rotterdam en Den Haag bestaat nog steeds de wens om al vanaf het azc dienstverlening te kunnen bieden.

Van september t/m december 2022 vond in het kader hiervan in Rotterdam een pilot plaats met jonge (18-27 jaar) statushouders die op asielboten in Rotterdam verblijven, om ervaring op te doen met een vroege start van de inburgering. In de toekomst gaat men werken met instroomcoaches, deze zouden dan met de statushouders de brede intake kunnen doorlopen terwijl deze nog in het azc zitten.

#### *B1- en Z-route bij verschillende vs. dezelfde aanbieders*

Een ander duidelijk verschil in de opzet en organisatie in de gemeente Rotterdam en die in de andere G3-gemeenten is dat men in Rotterdam onderscheid heeft gemaakt tussen B1-route aanbieders en de Z-route aanbieder. In de andere gemeentes worden de B1- en Z-route door dezelfde aanbieders aangeboden.

Dit is volgens een van de respondenten uit Amsterdam een voordeel, omdat de routes qua

onderdelen niet zoveel van elkaar verschillen en je deelnemers op deze wijze zo nodig gemakkelijker kan laten switchen tussen de routes. Voor deelnemers verandert er dan zo min mogelijk, zij blijven in hetzelfde gebouw met dezelfde docenten. Een van de respondenten vraagt zich af of switchen wel gaat gebeuren als dit tussen verschillende aanbieders moet die ook financiële belang hebben. Een van de respondenten van de aanbieders in Amsterdam geeft aan dat men bovendien het aantal aanbieders in Amsterdam klein wilde houden. Dit vanuit het idee dat het voor de inburgeraar ook fijn is als deze met minder verschillende mensen te maken krijgt. Voor de groepstrainingen van de MAP voor de Z-route wordt wel deels gewerkt met een onder-aanbieder (NewBees). Voor 700 van de participatie-uren wil men in Amsterdam zo veel mogelijk gebruik maken van het aanbod in de stad. Statushouders krijgen daarbij ondersteuning van hun klantbegeleider.

In Den Haag en Utrecht werkt men met aanbieders die deels al ervaring hebben met re-integratietrajecten, wat in Den Haag een harde eis was tijdens de aanbestedingen. Dit vanuit het idee dat zij dan ook beter in staat zijn invulling te geven aan de participatiedoelstelling.

#### *Het wel of niet uitbesteden van de participatiecomponent*

Wat de invulling van de participatiecomponent betreft gaat men in de ene gemeente zelf meer op zich nemen dan de andere.

De ambitie in Amsterdam en Utrecht is hier om vooral aan te sluiten op het participatieaanbod wat er al is in de stad.

De ambitie in Amsterdam is om de inhoud van praktijktaallessen af te stemmen op de participatieactiviteiten die de deelnemer wil en kan gaan doen bij bestaande organisaties. Aan wat men leert in de lessen worden ook praktijk-opdrachten gekoppeld welke deelnemers zelfstandig of met hun taal- of studiemaatje uitvoeren. Deze worden gebundeld in een portfolio. Op die manier wil men in Amsterdam

zorgen voor praktijkgerichte trajecten waarbij inburgering in dienst staat van participatie. Daarnaast organiseert men vanuit de gemeente themalessen in de vorm van excursies of gastlessen.

In Utrecht komt het willen aansluiten bij bestaand participatie-aanbod voort uit ambitie om niet te denken 'in de letter van de wet', maar meer hoe men kan zorgen dat mensen hun plek vinden en zich 'thuis weten'. Hoe dit vorm krijgt, is bijvoorbeeld door samenwerking te zoeken. Dus waar andere gemeenten de participatie-activiteiten hebben aanbesteed, willen ze dat in Utrecht zelf met hun partners opbouwen in een vorm van co-creatie, in plaats van vastleggen voor de verschillende regiogemeenten (U16). Dit is dan onder andere met nieuwe Utrechters zelf, inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers (Gemeente Utrecht, 2021). De ambitie is hier om inburgeraars op alle leefgebieden begeleiding te bieden, uitgaande van meedoen en inclusie vanaf dag één (Gemeente Utrecht, 2021). Een bekend voorbeeld uit Utrecht is Plan Einstein, waar buurtbewoners en bewoners van azc's elkaar kunnen ontmoeten en samen deel kunnen nemen aan activiteiten georganiseerd door verschillende (maatschappelijke) partners (Geuijen, Oliver en Dekker, 2020). Utrecht biedt bovendien sinds 2015 gecombineerde werk- en taaltrajecten, waarin mensen op de werkvloer een vak én de Nederlandse taal leren. De ambitie is om dit ook onder de nieuwe wet voort te zetten (Gemeente Utrecht, 2021).

In Den Haag heeft de gemeente evenals in Rotterdam qua participatie met name een rol als het aankomt op de toeleiding naar werk. Hiervoor wordt tijdens het inburgeringstraject de koppeling met Den Haag Werkt gemaakt. In Rotterdam kan men hier gebruik maken van aanbod onder de P-wet. Bovendien krijgen inburgeraars, omdat Rotterdam uitgaat van de bestaande organisatie, een werkcoach van W&I die zowel de participatie als inburgeringswet uitvoert.

### 2.6.3 Unieke kenmerken inburgeringsbeleid G3- gemeenten

Evenals de gemeente Rotterdam hebben de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht een aantal kenmerken in de opzet en organisatie van hun inburgeringsbeleid waarin ze verschillen van de andere G3-gemeenten. Daarbij kan het gaan het om kleine, maar ook om meer fundamentele verschillen, die uniek zijn voor hun inburgeringsbeleid.

#### *Amsterdam: oriëntatieklas, ervaring Amsterdamse aanpak en extra middelen college*

Uniek voor Amsterdam is dat er aan het begin van de routes eerst nog een oriëntatieklas is (niet te verwarren met de taalstart vóór men naar de routes gaat). Deze oriëntatieklas wordt uitgevoerd door de aanbieders van de B1/Z-route (ook voor hen die de B1-mbo route gaan doen) en de onderwijsroute en beslaat voor de B1/Z-route de eerste twintig weken en voor de onderwijsroute de eerste negen weken van de inburgering. De focus is hier vooral op taal, maar er zijn ook themalessen verzorgd door (partners van) de gemeente Amsterdam. In principe wordt de route bepaald voor de oriëntatiefase, maar mocht er een switch nodig zijn gebeurd dat bij voorkeur binnen deze oriëntatiefase.

Het idee achter de oriëntatieklas is om mensen nog even de tijd te geven om rustig te landen en te onderzoeken of men op de juiste route zit. Het is een soort verlengde intake, omdat Amsterdam de wettelijke termijn van tien weken te kort vindt om een goed beeld te vormen van de statushouders.

Daarnaast is men in Amsterdam, voor de ingang van de nieuwe wet in 2022, in 2016 al gestart met een intensievere aanpak om de (arbeids-) integratie van vluchtelingen te bevorderen. De zogenoemde 'Amsterdamse Aanpak' had als doel dat statushouders sneller dan voorheen

begonnen aan werk of opleiding én aan inburgering. De middelen die hiervoor werden ingezet waren onder andere vroegtijdige en intensieve begeleiding richting werk of opleiding door *dedicated* klantmanagers met een lage caseload, een assessment en diverse cursussen gericht op kennismaking met de Nederlandse taal en maatschappij.

Regioplan liet de effectiviteit van deze aanpak zien; vluchtelingen in de gemeente Amsterdam begonnen eerder met hun inburgering en kwamen vaker dan voorheen, en vaker dan op andere plekken in Nederland, aan het werk (Oostveen, Klaver en Born, 2019). Met oog op de nieuwe wet heeft men in Amsterdam op deze aanpak kunnen voortbouwen.

Door verschillende respondenten werd aangegeven dat het vrij uniek is voor Amsterdam dat zij al zoveel kennis en expertise hebben op het terrein van inburgering. Dit komt dan bijvoorbeeld ook terug in de uitvoerige aanbestedingsdocumenten en de rol die Amsterdam als gemeente zelf pakt in de uitvoering. Bovendien waren er in Amsterdam extra middelen van het College en konden zij dus ook na ingang van de nieuwe wet in 2013 meer blijven doen voor statushouders.<sup>18</sup>

#### *Den Haag: warm welkom, introductie MAP en strategisch partnerschap*

Het startpunt voor elke inburgeraar die zich in Den Haag vestigt, is het Warm Welkom. Dit betekent voor de statushouder dat er na koppeling aan Den Haag een warme overdacht wordt georganiseerd van het azc naar de gemeente.

Hiervoor is er een overdrachtsgesprek; een digitaal driesprek met de casemanager of begeleider op het azc, casemanager inburgering en de statushouder zelf. Daarnaast is er, zodra een statushouder aan Den Haag wordt gekoppeld, als onderdeel van het 'warm welkom' een regeldag met een vestigingscoach (te vergelijken met de

<sup>18</sup> Binnen de gemeente Rotterdam was er voordat de nieuwe wet van start is gegaan ook een intensieve en maatgerichte Rotterdamse aanpak statushouders waarvoor extra middelen zijn ingezet vanuit het vorige college (Gemeente Rotterdam, 2018). Het huidige college heeft ook extra middelen ingezet op leerwerktrajecten en zal in 2023 een besluit nemen welke middelen zij binnen de huidige periode willen vrijmaken.

‘inhuizing’ in Rotterdam door IOS, zie H3, paragraaf 3.2). De vestigingscoach is iemand die de statushouder begeleidt bij praktische zaken omtrent vestiging in Den Haag, als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding (Gemeente Den Haag, 2021,2). Ook de brugklas voor statushouder en de introductiebijeenkomst voor gezinsmigranten zijn onderdeel van het warm welkom.

Daarnaast biedt de gemeente Den Haag zoals eerder beschreven voor statushouders al het eerste deel van de MAP (introductie MAP) voordat het PIP wordt opgesteld. Dit raakt aan de ambitie voor integraliteit van taal en participatie, wat ook terugkomt in de invulling van de leerroutes in Den Haag aan de hand van bijvoorbeeld een taalstage (zie H4).

Hoewel samenwerking in alle G4-gemeenten belangrijk is, krijgt dit in Den Haag extra aandacht onder de noemer van ‘strategisch partnerschap’. Dit betekent dat alle partners, zowel intern als extern, gezamenlijk betrokken worden bij en verantwoordelijk zijn voor het gehele inburgeringsproces. Dit ter voorkoming van dat iedereen enkel het eigen gedeelte van het traject uitvoert maar de overkoepelende doelstelling in het oog worden gehouden. In het kader hiervan zijn er strategische en tactische en overleggen tussen de verschillende partners, waarbij de gemeente de kar trekt. De gemeente ziet zichzelf hier niet als tussenpersoon maar als verbinder. Op termijn hoopt men hiervoor ook een ketenregisseur voor aan te stellen.

#### *Utrecht: kansrijke start, welkomhuizen en team inburgering030*

In Utrecht bestaat er ‘een stevige ambitie die verder reikt dan wat de wet voorschrijft: dat nieuwe Utrechters zich thuis weten in Utrecht’ (Gemeente Utrecht, 2023). De uitwerking van de Utrechtse ambitie krijgt vorm via drie unieke pilots.

Ten eerste de Kansrijke start en de daarbij horende ambitie dat iedere statushouder die in Utrecht in het azc zit ook wordt gekoppeld aan Utrecht en vanaf dat moment direct wordt

begeleid en ondersteund. Deze Kansrijke start is er ook voor gezinsmigranten kan worden gezien als een uitgebreide vorm van de taalstart of brugklas zoals in andere gemeenten aangeboden, al dan wel zonder standaard taalaanbod.

Daarnaast zijn er in Utrecht de welkomhuizen. Het originele idee was dat dit een Welkomhuis zou zijn voor zowel inburgeraars als Utrechters, waar thuis voelen vorm zou kunnen krijgen. Het zou dan gebruikt worden voor ontmoetingen en ook Inburgering030 zou er werken. Echter was de initiële locatie niet geschikt en was er weinig aanloop. Nu is ervoor gekozen het concept door te ontwikkelen naar Welkomhuis 2.0 (Gemeente Utrecht, 2023) en dit meer in te richten voor inburgeraars. De ambitie is op termijn twee Welkomhuizen te openen op een plek waar inburgeraars toch al komen (bv. taalschool) zonder dingen te organiseren die ergens anders ook al gebeuren maar daar wel nadrukkelijk de verbinding mee te leggen. Ook wordt zo de verbinding tussen taalscholen en Inburgering030 (die begeleiding biedt op het Welkomhuis) versterkt (Gemeente Utrecht, 2023).

Het derde kenmerkende voor de gemeente Utrecht is dit team Inburgering030 (een samenwerkingsverband tussen inburgeringscoach, Vluchtelingenwerk en buurtteams). Inburgeraars krijgen één integraal op elkaar sluitende aanpak doordat deze samenwerking wordt geoptimaliseerd (Gemeente Utrecht, 2023). In eerste instantie werken zij nog steeds aan hun eigen taken, maar er wordt daarnaast gekeken hoe men taken kan delen en of er onderling ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Door dit samenwerkingsverband zijn de lijntjes nu een stuk korter.

## 2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid uitgebreid beschreven en in globale zin vergeleken met de opzet in de andere G4-gemeenten. Op basis hiervan vatten we in deze paragraaf de



belangrijkste kenmerken van de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid samen.

#### *Sterke overeenkomsten met nieuwe wet en opzet inburgeringsbeleid andere G4-steden*

Ten eerste blijkt dat de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid sterk overeenkomt met die van de andere G4-steden. Een belangrijke reden hiervoor is dat in de nieuwe Wet inburgering doelen, doelgroepen, doorlooptijden en in te zetten instrumenten in hoge mate wettelijk zijn vastgelegd.

Wat opvalt is dat de Rotterdamse inburgeringsroutes vol staan met allerlei onderdelen waaraan moet worden deelgenomen. In opzet zijn ze voor een belangrijk deel ook sequentieel i.p.v. integraal. Dat wil zeggen dat onderdelen in de tijd na elkaar komen.

#### *Terughoudend met handhaven*

Als een inburgeraar verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Volgens de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid dient handhaven echter alleen als uiterste middel om inburgeraars te stimuleren binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. De redenatie is dat hoge boetes of een stapeling van boetes kunnen leiden tot stress en financiële problemen en daarmee tot stagnatie in het inburgeringsproces.

#### *Eigen accenten: extra aanbod gezinsmigranten, geïntensiveerde intake en B1-Entree*

Aanvullend op de wettelijke taken zijn er eigen accenten die door de Gemeente Rotterdam (en andere G4-gemeenten) worden gelegd.

In de nieuwe wet zijn gezinsmigranten veel meer dan statushouders zelf verantwoordelijk en afhankelijk van hun partners voor het organiseren en financieren van hun inburgering. Alle G4-gemeenten hebben in meer of mindere mate aanvullend aanbod voor gezinsmigranten. Rotterdam biedt gezinsmigranten extra dienstverlening in de vorm van maatschappelijke

begeleiding en, voor hen die niet onder de participatiewet vallen, arbeidstoeleiding. Van coaches wordt gevraagd gezinsmigranten te voorzien van betrouwbare informatie over regelingen en voorzieningen, en schadelijke afhankelijkheidsrelaties te signaleren.

In Rotterdam is er, evenals in de andere G4-gemeenten, sprake van een geïntensiveerde intake periode.

Boven op de wettelijke verplichtingen biedt Rotterdam voor statushouders de Rotterdamse Taalstart (RTS), waarbij inburgeraars alvast wat Nederlands leren en wegwijs worden gemaakt in de stad en waarbij meer zicht komt op de capaciteiten en behoeften van de inburgeraars. Er wordt een assessment ingezet om statushouders nog beter richting de meest passende leerroute te kunnen begeleiden. Overeenkomstig de andere G4-gemeenten biedt Rotterdam aan, met name jongere, statushouders voor wie de reguliere onderwijsroute niet haalbaar wordt geacht, de mogelijkheid van een B1-Entree route. Zij volgen in Rotterdam via de B1-route een taalschakeltraject naar mbo-1.

#### *Opgavegericht binnen bestaande organisatie*

De gemeente Rotterdam voert, in tegenstelling tot de andere G4-gemeenten, de nieuwe Wet inburgering uit binnen de bestaande organisatie. Er is dus niet gekozen voor een aparte inburgeringsafdeling of inburgeringsteams binnen de gemeente zoals in de andere G4-gemeenten. De gemeente Rotterdam wil zo de verbinding leggen tussen inburgering en andere wettelijke taken die zij in het kader van de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo 2015 en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet uitvoeren.

De bedoeling is dat er opgabegericht over de 'scheidingswanden' van de clusters (de lijnorganisatie) heen wordt samengewerkt. Dit zou de mogelijkheid vergroten om over meerdere leefgebieden integraal maatwerk te bieden aan de inburgeraar.



Door bij de uitvoering van de inburgeringswet uit te gaan van de bestaande organisatie krijgen statushouders een werkcoach van W&I die zowel de participatie als inburgeringswet uitvoert. Het voordeel hiervan is dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van het ingekochte aanbod onder de P-wet.

*Andere verschillen: geen azc in de regio, verschillende aanbieders B1- en Z-route, uitbesteding participatie*

Een belangrijk instrument in het nieuwe stelsel is om al binnen het AZC te starten met het inburgeringstraject van de gemeente waar de statushouder wordt gehuisvest. In Rotterdam en Den Haag, zijn i.t.t. Utrecht en Amsterdam, geen azc's in de regio gevestigd, deze bemoeilijken de beoogde vroege start. Echter, zelfs binnen gemeenten die wel een azc in de regio hebben blijkt al tijdens de azc periode starten met inburgering vaak wegens praktische knelpunten niet haalbaar.

De gemeente Rotterdam heeft in tegenstelling tot de andere G4-steden, ervoor gekozen om de B1- en Z-route bij verschillende aanbieders te beleggen. De reden is dat de routes een verschillende doelgroep hebben die een verschillende, specifieke deskundigheid zouden vergen. Die deskundigheid zou niet binnen één aanbieder te vinden zijn. Andere steden kiezen ervoor verschillende routes door dezelfde aanbieder te laten uitvoeren omdat deelnemers dan makkelijker zouden kunnen switchen tussen routes.

Een ander verschil in opzet is dat Amsterdam en Utrecht zelf een grotere rol spelen in het invullen van de participatiecomponent. Zij hebben in tegenstelling tot Rotterdam niet tot nauwelijks participatie-uren ingekocht voor de Z-route vanuit het idee om te willen aansluiten bij het aanbod dat er al is in de stad. In Rotterdam en Den Haag speelt de gemeente met name een rol bij de toeleiding naar werk en onderwijs.

### *Lerende stelsel*

Het ministerie van SZW (2022,2) geeft aan dat het nieuwe inburgeringsstelsel is ingericht als een zogenaamd lerend stelsel. Een adaptief en lerend inburgeringsstelsel vraagt volgens SZW de inzet en betrokkenheid van alle ketenpartners die een rol hebben in de uitvoering hiervan.

De gemeente Rotterdam ziet de inburgering als een gemeenschappelijke opgave waar zij samen met alle ketenpartners al lerend vorm aan wil geven. Van daaruit wordt bij de inkoop ook gekeken naar de samenwerkingsbereidheid en netwerken van de aanbieder. De gemeente hecht ook belang aan het betrekken van de doelgroep bij het ontwikkelen en uitvoeren van een passend inburgeringsbeleid. Dit moet nog nader worden vormgegeven binnen de Rotterdamse expertpool.

Voorts wordt in Rotterdam gestreefd naar een adaptief inburgeringsstelsel waarin problemen vroegtijdig wordenesignaleerd en de benodigde aanpassingen worden gedaan. Een stelsel waarbij wordt geleerd van de ervaringen van uitvoerders. Zo worden bijvoorbeeld problemen in de werkprocessen geïnventariseerd en periodiek besproken in de werkgroep 'losse eindjes'. Daarnaast hebben kwaliteitsmedewerkers een belangrijke rol toebedeeld gekregen in het signaleren, oplossen en eventueel doorzetten van problemen in de uitvoering.

# 3 Statushouders

Dave Bruggeling en Frans Moors

## 3.1 Inleiding

Een belangrijke verandering in de nieuwe inburgeringswet is de regierol van de gemeente. In dit hoofdstuk gaan we in op de (uitvoering van) taken die de gemeente heeft in het driejarig inburgeringstraject van statushouders. Aan de hand van de verschillende stappen in het proces gaan we in op de inrichting, uitvoering en de eerste ervaringen met de uitvoering van het inburgeringstraject. Daarbij worden verschillende plus- en knelpunten en oplossingsrichtingen beschreven. In de afsluitende paragraaf worden de bevindingen samengevat en wordt besproken in hoeverre de (sub)doelen uit de beleidstheorie (tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit) terug te zien zijn in de opzet en uitvoering. Aan bod komen achtereenvolgens de volgende stappen in het uitvoeringsproces:

- Het regelen van huisvesting en financieel ontzorgen (paragraaf 3.2);
- Aanmelding bij Werk & Inkomen (W&I) of het Jongerenloket (3.3);
- De brede intake (3.4);
- De Rotterdamse Taalstart (RTS) (3.5);
- Uitvoering van het assessment (3.6);
- Uitvoering van de leerbaarheidstoets (3.7);
- Het vaststellen van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) (3.8);
- Maatschappelijke begeleiding en het Participatieverklaringstraject (PVT) (3.9).

In een afsluitende paragraaf (3.10) komen ervaringen met de samenloop van inburgerings-

wet en participatiewet aan de orde, waarna in paragraaf 3.11 de conclusies worden beschreven.

De eerste stap in het uitvoeringsproces wordt uitgevoerd door het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS). De daaropvolgende stappen tot en met het vaststellen van het PIP worden voor statushouders tot 27 jaar uitgevoerd door het Jongerenloket en voor de statushouders vanaf 27 jaar door Werk & Inkomen. De maatschappelijke begeleiding en het PVT voor statushouders zijn door de gemeente uitbesteed aan Vluchtelingenwerk Nederland.

## 3.2 IOS: het regelen van huisvesting en financieel ontzorgen

### 3.2.1 Opzet

Op het moment dat het COA aangeeft dat een statushouder onder de taakstelling van de gemeente Rotterdam valt, is het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) het eerste aanspreekpunt en verwijspunt voor statushouders.<sup>19</sup> Het IOS is verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Het regelen van huisvesting
- Het regelen van een inkomen
- Het regelen van financiële ontzorging
- Aanmelden van de statushouder voor maatschappelijke begeleiding.

In het onderstaande gaan we dieper op deze fases in.

#### *Het regelen van huisvesting en inhuizing*

Het cluster Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de toewijzing van de woningen aan

<sup>19</sup> Naast aanmelding door het COA kunnen statushouders ook zelf een woning of een kamer in Rotterdam hebben gevonden. Dit is de zogenaamde 'spontane instroom'. Deze statushouders kunnen bij IOS terecht voor dienstverlening, zoals inschrijving BRP, aanmelding zorgverzekering, aanmelding nutsbedrijven, en aanvraag huur- en zorgtoeslag (als dit mogelijk is en de statushouder dit wil). Andere statushouders die via een andere weg bij IOS terecht kunnen komen zijn Rotterdamse ongedocumenteerden die een asielverblijfsvergunning krijgen en op dat moment al 2 jaar een band met Rotterdam hebben, personen/gezinnen die onder pardonregelingen vallen en een band met Rotterdam hebben en slachtoffers van mensenhandel (B8) die een definitieve verblijfsvergunning krijgen (Gemeente Rotterdam, 2022,6, p.6)

statushouders. IOS is verantwoordelijk voor de feitelijke inhuizing; dat laatste proces wordt in deze paragraaf beschreven. De statushouder, die op dat moment nog in het azc verblijft, wordt door het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) toegewezen aan de gemeente Rotterdam. Deze toewijzing wordt digitaal aan de gemeente gemeld via het Taakstelling Volgsysteem (TVS) van het COA. Een huisvestingsmedewerker van het IOS neemt binnen twee weken contact op met de statushouder en voert telefonisch een *kennismakingsgesprek*. Als dit nodig is, wordt het gesprek gevoerd met behulp van een tolk van Global Talk.

Daarnaast wordt de statushouder in het gesprek gevraagd een aantal documenten te verzamelen: identiteitsbewijs, Burgerservicenummer, bankpas en de beschikking van de IND. Volgens een huisvestingsmedewerker moet de statushouder in de meeste gevallen worden begeleid in het verzamelen van deze documenten. Deze begeleiding vindt 'op afstand' plaats door de huisvestingsmedewerker, terwijl sommige medewerkers van mening zijn dat het COA hiervoor verantwoordelijk is. COA (en ook Vluchtelingenwerk dat in het azc aanwezig is) wordt echter voor deze dienstverlening niet gefinancierd. Overigens werkt deze 'dienstverlening op afstand' beter als de statushouder al in één van de tijdelijke opvanglocaties in Rotterdam is gevestigd, zoals bijvoorbeeld op de riviercruiseschepen. Als de papieren compleet zijn, komt de statushouder op een wachtlijst voor een woning. In die periode onderhouden huisvestingsmedewerking en statushouder contact, in de meeste gevallen telefonisch of via WhatsApp. In principe staan er maximaal twaalf weken voor de wachtlijst, maar dit wordt niet gehaald. Volgens een geïnterviewde medewerker bedraagt de gemiddelde wachttijd nu zes maanden.

Het IOS kijkt altijd eerst of de statushouder via het eigen netwerk onderdak kan krijgen, bijvoorbeeld via familieleden. Is dit niet het geval, dan zoekt het IOS huisvesting. In dat geval wordt

op het moment dat het dossier compleet is, dit doorgezet naar de zogenoemde *matcher*. Deze selecteert op basis van het profiel van de statushouder met behulp van een databestand met daarin alle voor asielzoekers beschikbare woningen een geschikte woning. Als er een geschikte woning is, wordt door de huisvestingsmedewerker een plaatsingsgesprek gevoerd met de statushouder. Ook het plaatsingsgesprek vindt telefonisch plaats. In het gesprek wordt informatie gegeven over de woning, maar ook over de uitkeringsaanvraag, aanvraag van toeslagen, de zorgverzekering en gemeentelijke belastingen. Daarnaast wordt uitleg gegeven over de komende rol van Vluchtelingenwerk in de maatschappelijke begeleiding van de statushouder.

De dag na het plaatsingsgesprek vindt de inhuizing plaats. Tijdens de inhuizing geeft de medewerker van de corporatie of particulier verhuurder een rondleiding door de woning. Als de klant is rondgeleid, eventuele gebreken zijn vastgesteld en een afspraak is gemaakt voor herstel, tekent de klant ter plekke het huurcontract en de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP), alsmede de aanvraag uitkering Participatiewet, Bijzondere Bijstand voor stofferings- en inrichtingskosten en de aanvraag voor Basis Budgetbeheer in het kader van de financiële ontzorging. (zie voor een uitgebreidere beschrijving paragraaf 3.2.3).

Als de statushouder dit wenst, regelt de huisvestingsmedewerker ook het contract met de energieleverancier, het waterbedrijf en de zorgverzekeraar. Dan krijgt de klant ook een informatiemap mee. Vervolgens vindt de sleuteloverdracht plaats en is de woning officieel verhuurd aan de statushouder. Na de inhuizing en indiening van alle aanvragen, kan de huisvestingsmedewerker het dossier afsluiten en overdragen aan de klantmanager. De huisvestingsmedewerker houdt wel contact als er sprake is van gezinshereniging of van een nareiziger.

### *Het regelen van een inkomen*

De dag na de inhuizing vindt het intakegesprek met de klantmanager plaats. De klantmanager is verantwoordelijk voor alle zaken die betrekking hebben op het inkomen van de statushouder. Op het moment dat de statushouder vertrekt uit het azc krijgt deze het zogenoemde B12-formulier; dat formulier bepaalt het recht op een uitkering in het kader van de Participatiewet. De statushouder levert dit formulier in bij de klantmanager.

Overigens krijgt de statushouder voor het betalen van de eerste maand huur en zorgverzekering een overbruggingsuitkering uit de bijzondere bijstand als gift. Het restbedrag wordt uitgekeerd aan de klant op het moment dat deze het B12-formulier inlevert. Bij toekenning van de bijstandsuitkering wordt tegelijkertijd de aanvraag voor financieel ontzorgen ingediend bij de Kredietbank Rotterdam. Daarnaast doet de klantmanager de toetsing van de aanvraag bijzondere bijstand voor inrichting, stoffering en verhuizing. Het bedrag voor stofferingskosten is een gift, maar het bedrag voor inrichtingskosten wordt verstrekt in de vorm van leenbijstand. De klantmanager zorgt daarnaast voor de verwijzing naar Vluchtelingenwerk (zie voor het verdere verloop van het proces bij Vluchtelingenwerk paragraaf 3.9).

### *Het regelen van financiële ontzorging*

Een belangrijk nieuw punt binnen de Inburgeringswet is verplichte financiële ontzorging voor statushouders. Dit moet aan de ene kant voorkomen dat financiële problemen en/of schulden een belemmering vormen voor de eerste fase van het inburgeringsproces. Aan de andere kant moet in deze periode worden gewerkt worden aan de financiële redzaamheid van de statushouder. De technische uitvoering van de financiële ontzorging is de verantwoordelijkheid van de Kredietbank Rotterdam, terwijl het werken aan financiële

redzaamheid een element is van de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk.

In Rotterdam wordt in het kader van financieel ontzorgen Budgetbeheer Basis aangeboden. Budgetbeheer Basis is een bestaande dienst van de Kredietbank Rotterdam die kan worden ingezet bij iedere Rotterdamse burger, en behelst de automatische betaling van vaste lasten uit het inkomen van de klant. De klant, in dit geval de statushouder, machtigt de Kredietbank om het inkomen inclusief toeslagen van de Belastingdienst te ontvangen. De uitkering wordt vervolgens door de klantmanager overgemaakt aan de Kredietbank. Deze laatste betaalt de vier belangrijkste vaste lasten (huur, energie, ziektekostenverzekering en water). Het restant van de bijstandsuitkering wordt overgemaakt aan de klant.

Financieel ontzorgen duurt minimaal zes maanden en kan in samenspraak met de statushouder verlengd worden met nog eens zes maanden. Daarna is er wel de mogelijkheid om, als dit nodig is, budgetbeheer of een andere vorm van financiële ondersteuning aan te bieden als reguliere dienstverlening. Na zes maanden wordt de financiële redzaamheid van de statushouder getoetst (en eventueel herhaald bij een tweede termijn van zes maanden). Vluchtelingenwerk en werkconsulent of jongerenconsulent brengen in dit kader een advies uit. Dit advies wordt door de klantmanager in principe opgevolgd. Bij een positief advies wordt de statushouder overgedragen aan beheer W&I of, in het geval van statushouders tot 27 jaar, aan het Jongerenloket.<sup>20</sup> Op dat moment stopt de taakstelling van IOS.

### *Registratie*

Het IOS werkt met verschillende registratiesystemen. Zoals eerder vermeld komen gegevens

<sup>20</sup> Het is nog niet duidelijk of er sprake is van overdracht bij een negatief advies: overdracht wordt dan nog niet gedaan, omdat volgens een medewerker werk- en jongerenconsulenten niet voldoende zijn geëquipeerd en een te hoge caseload hebben om de FO te begeleiden. Volgens deze respondent moet FO volledig zijn afgerond voordat er sprake kan zijn van overdracht.

bij het IOS binnen via het Taakstelling Volgsysteem (TVS) van het COA. Vervolgens zet een administratief ondersteuner van het IOS de gegevens van het TVS met een Excelbestand over naar Padix, het eigen cliënt-volgsysteem van IOS. Tenslotte werkt het IOS ook met het uitkerings-verstrekking en -beheersysteem Socrates en de Re-integratie Module Werk (RMW). Deze twee systemen worden ook door andere afdelingen binnen de clusters W&I en MO gebruikt en vormen hiermee voor het IOS een verbinding met andere afdelingen binnen de gemeente Rotterdam. Los van de bovenstaande systemen slaat IOS ook gegevens op in Excelbestanden en andere bestanden op de server van de gemeentelijke organisatie (Gemeente Rotterdam, 2022,6).

### 3.2.2 Ervaringen met de uitvoering

Om het uitvoeringsproces en de ervaringen met de uitvoering van de taakstelling van IOS in beeld te brengen, zijn gesprekken gevoerd met een teammanager, teamleider, huisvestingsmedewerker en een klantmanager. Het algemene beeld dat uit deze gesprekken naar voren komt, is dat de inrichting van het uitvoeringsproces van de nieuwe wet op het moment van onderzoek nog steeds *'work in progress'* is. Dat heeft met verschillende factoren te maken:

- De 'valse start' bij de invoering van de wet door uitvoeringsproblemen bij DUO, waardoor de instroom van 'nieuwe' inburgeraars pas in april 2022 op gang kwam;
- De periode van de coronapandemie, waardoor de uitvoering noodgedwongen overschakelde op thuiswerken en dienstverlening op afstand;
- Knelpunten in het uitvoeringsproces, waaronder financieel ontzorgen.

In het onderstaande gaan we dieper op deze factoren in.

#### *Valse start*

Door uitvoeringsproblemen bij DUO kwam de instroom van 'nieuwe' inburgeraars pas in april 2022 op gang en maakte de Wet inburgering een 'valse start'. Maar ook na die tijd moest veel aandacht worden besteed aan de screening van statushouders, om vast te kunnen stellen of ze 'oude wetter' of 'nieuwe wetter' waren. Dit betekende dat in de eerste periode sommige statushouders dienstverlening kregen aangeboden die onder de 'verkeerde wet' viel. Volgens de geïnterviewden is deze problematiek inmiddels opgelost.

#### *Invloed van de coronapandemie*

De inrichting van het uitvoeringsproces, en daarmee ook de huidige uitvoeringspraktijk, wordt beïnvloed door de periode van de coronapandemie.

*"Als het gaat om een nieuw proces willen toepassen en iedereen die werkt vanuit huis, dan is het soms lastig om mensen mee te krijgen in wat ze moeten doen, dat ze een nieuwe taak erbij krijgen, hoe ze moeten registreren, is het privacy proof, waar heb je allemaal mee te maken? En dat is soms lastig, om dat wel mee te geven."*

Ook nu de coronaperiode voorbij is, werken medewerkers vaker thuis, ook al doordat het aantal werkplekken is afgeschaald. Ook het meeste klantcontact vond tot eind 2022 digitaal plaats: zelfs de inhuizing vond tot het begin van 2023 op afstand via een telefonische verbinding plaats. Op het moment van onderzoek, najaar 2022, wordt het werk van IOS nog steeds bepaald door het terugschakelen naar 'normaal' vanuit de coronaperiode.

Volgens een geïnterviewde verloopt de onderlinge samenwerking tussen de verschillende subteams binnen het Team Statushouders & Vreemdelingen en met het team dat verantwoordelijk is voor de inburgering van gezinsmigranten (Inburgering010) ook niet optimaal, doordat voor het hele team met meer

dan 60 medewerkers maar gedeeltelijk werkplekken beschikbaar zijn; dit zorgt met name op de dinsdag voor een knelpunt. Direct *face-to-face* overleg is daardoor vaak lastig. Het betekent ook dat het doorvoeren van de nodige aanpassingen in het proces soms langzaam gaat. Aan de andere kant is bij alle geïnterviewde medewerkers grote waardering hoe er met partners binnen en buiten de gemeentelijke organisatie werd en wordt samengewerkt om het uitvoeringsproces in te richten en waar nodig aan te passen.

“Wij kijken met de drie clusters die te maken hebben met de nieuwe Wet inburgering naar het hele proces. En zo proberen we ook elkaars werelden beter te begrijpen. Zo proberen we ook de knelpunten waar we tegenaan lopen in gezamenlijkheid op te lossen. (...) We proberen echt wel in een gezamenlijke lijn, dus opgavegericht te werken.”

“Eerder in het gesprek heb ik aangegeven dat vanuit verschillende disciplines betrokkenen zijn. En alle betrokkenen geven echt volledig honderd procent tijdens overleggen, notulen, [naam collega] die werkprocessen uitschrijft terwijl ze ook allemaal nevenactiviteiten ernaast hebben van hun andere functies. En ja, het is wel mooi om te zien dat er zo veel betrokkenheid is en bereidwilligheid vanuit de professionals om het beste hiervan te maken, terwijl ik zelf wel van mening ben, maar dat is mijn persoonlijke mening, dat het vanuit de politiek niet goed is bedacht.”

Dit laatste heeft met name betrekking op een knelpunt dat door alle medewerkers van IOS als eerste wordt genoemd: de financiële positie van de statushouder. Hoewel de financiële ontzorging er op is gericht om financiële problemen bij de inburgeraar te voorkomen, leidt deze volgens de geïnterviewden niet zelden tot financiële problemen en schuldvorming bij de statushouders. Dit heeft te maken met verschillende factoren, waarop we hieronder ingaan.

### *Een beperkt leefgeld door de stijgende energieprijzen en hoge inflatie<sup>21</sup>*

Door de hoge vaste lasten van huur, nutsvoorzieningen, zorgverzekering, mobiele telefoon en vervoer blijft er na de inhouding voor financieel ontzorgen een beperkt leefgeld over. Dit leefgeld is door de stijgende energieprijzen nog beperkter geworden, terwijl de waarde ervan door de stijging van de prijzen van levensmiddelen werd uitgehold. Hierdoor hebben veel statushouders moeite om de eindjes aan elkaar te knopen. Volgens de respondent komt het voor dat statushouders persoonlijke leningen afsluiten in het informele circuit van familie, vrienden of kennissen om rond te kunnen komen.

“Doordat de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten wordt verstrekt als een renteloze lening, begint de statushouder het inburgeringstraject met een schuld, waarvan de maandelijkse aflossing wordt ingehouden op het leefgeld. Dit drukt op het al beperkte budget.”

Een alleenstaande ontvangt voor inrichtingskosten een leenbijstand van €1975. De hoogte van het bedrag voor gezinnen is afhankelijk van het aantal personen in het huishouden. De verstrekking voor inrichtingskosten is een renteloze lening, die in eerste instantie maandelijks werd terugbetaald door inhouding van de vakantietoeslag. Deze inhouding is op verzoek van IOS met ingang van november 2022 voorlopig opgeschort als tegemoetkoming in de hogere kosten van levensonderhoud als gevolg van de inflatie.

“We kunnen niet zeggen dat alle statushouders die worden ontzorgd zich in de schulden steken, maar we kunnen wel zeggen dat alle statushouders die een uitkering krijgen, starten met een schuld bij de gemeente. Want ze krijgen allemaal leenbijstand voor het inrichten van hun woning. Als het doel van ontzorgen is dat de statushouders in alle rust zich kunnen focussen op het inburgeringstraject en het

<sup>21</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat de interviews werden gehouden in de periode dat inflatie en energietarieven op zijn hoogst waren, en diverse ondersteuningsmaatregelen – zoals bijvoorbeeld het prijsplafond voor energietarieven – nog niet waren ingevoerd.



voorkomen van schulden, dan behaalt het ontzorgen niet het doel op dit moment.”

#### *De Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) voor hoge energiekosten wordt vaak afgewezen*

De in september van het vorig jaar geïntroduceerde bijzondere bijstand voor hoge energiekosten biedt volgens respondent geen compensatie voor de hogere energiekosten, want aanvragen van statushouders hiervoor worden bijna zonder uitzondering afgewezen. Dit komt vooral doordat de Energietoeslag wordt gerekend tot de middelen, waardoor huishoudens die een Energietoeslag hebben ontvangen bij de middelentoets boven de inkomensgrens uitkomen.

#### *Problemen met de technische uitvoering van financieel ontzorgen*

Met name in het najaar van 2022 waren er volgens de respondenten van IOS, Vluchtelingenwerk en de Kredietbank Rotterdam problemen met de technische uitvoering van financieel ontzorgen. In het kader van de financiële ontzorging worden de vier belangrijkste vaste lasten (huur, energie, water en de premie zorgverzekering) door de Kredietbank Rotterdam uit de uitkering betaald, en wordt het resterende leefgeld aan de statushouder overgemaakt. Door de sterk gestegen energietarieven werd het leefgeld van veel statushouders beperkt. De klantmanagers van IOS, maar ook de werkconsulenten van W&I en de medewerkers van Vluchtelingenwerk – verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding – kregen in die periode veel signalen van statushouders die het nauwelijks lukte om rond te komen van het leefgeld. Dit probleem werd nog eens verzaamd door problemen in de technische uitvoering van de financiële ontzorging. Dit had vooral te maken met de snelheid en de verschillende tijdstippen waarop uitkering en belastingtoeslagen beschikbaar kwamen voor de KBR om het financieel ontzorgen te kunnen starten.

Op het moment van onderzoek startte de ontzorging in de eerste volle maand van de uitkering, waardoor de statushouder in de periode tussen het verlaten van het azc en de eerste volle maand (de zogenoemde ‘gebroken periode’) leefde van een overbruggingsuitkering die door W&I wordt verstrekt, aangevuld door een voorschot op de belastingtoeslagen door de KBR. Van de overbruggingsuitkering werden de huur en de premie zorgverzekering ingehouden, maar moest de statushouder de eerste termijn van de energierekening nog zelf betalen. Door de hoge energieprijzen kwam een aantal statushouders hierdoor in betalingsproblemen. Inmiddels is hiervoor een oplossing gevonden door het ‘naar voren halen’ van het financieel ontzorgen, waardoor KBR kan beschikken over de overbruggingsuitkering, en (mede) daarmee ook het eerste termijnbedrag van de energierekening kan betalen. Daarnaast is de vertraging in de toekenning van toeslagen door de Belastingdienst volgens de respondent van de KBR sterk teruggebracht.

Door de bovenstaande knelpunten gaven de respondenten van Vluchtelingenwerk en werk- of jongerenconsulenten aan na zes maanden in de meeste gevallen te adviseren het financieel ontzorgen te beëindigen. Alleen bij klanten die echt de vaardigheden missen om zelfstandig hun budget te beheren, was er een advies om te verlengen. Volgens een respondent zei een positief advies op dat moment niet echt iets over de financiële redzaamheid van de statushouder, maar meer over de tevredenheid van Vluchtelingenwerk en consulent over de uitwerking van financieel ontzorgen in de praktijk.

“(…) Op het moment dat de begeleider (van Vluchtelingenwerk) betrokken is bij een gezin of bij een klant en die ziet van: joh, het ontzorgen zorgt alleen maar voor meer hoofdpijn en de klant geeft aan van ‘joh alsjeblieft, help me ervan af,’ dat de begeleider daar wel advies in geeft. En de werkconsulenten denk ik ook. Want begeleiders en werkconsulenten staan zij aan zij met de klant.”

Overigens geven sommige medewerkers aan dat het vaststellen of de statushouder na zes maanden voldoende financieel redzaam is, niet eenvoudig is.

“Op een gegeven moment moet ook besloten worden na zes maanden of het financieel ontzorgen gestopt kan worden. Wij moeten daar een advies voor geven, maar dan moeten bijvoorbeeld ook al... Vluchtelingenwerk is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het inzetten van bepaalde workshops om met geld om te gaan. Vaak zijn die nog niet ingezet en is het als werkcoach best moeilijk om te beslissen, ja, is er iemand nu financieel zelfredzaam? Dat inzicht hebben wij gewoon niet altijd.”

Werkcoaches constateren dat een deel van de instromers goed opgeleid is, waardoor er bij veel werkcoaches twijfel bestaat of financieel ontzorgen voor iedereen noodzakelijk is:

“Ik heb laatst ook een accountant, echt een financieel iemand die echt weet ik veel hoeveel jaar in de financiële sector heeft gehad, dan moet ik hem gaan vertellen, dus dat zijn geld beheerd gaat worden, zijn uitkering wordt dan beheerd door de Kredietbank.”

Zoals eerder aangegeven speelden de beschreven problemen met financieel ontzorgen sterk in de periode dat de interviews werden gehouden, in het najaar van 2022. De context van dat moment is belangrijk: door de piek in de inflatie, waarin de energietarieven de belangrijkste rol speelden, werd de druk op de uitvoeringsorganisatie verhoogd, met name als het ging om de uitvoering van de financiële ontzorging. Hoewel de meest acute financiële problematiek lijkt weg te ebben door verschillende overheidsmaatregelen, waaronder het prijsplafond, blijft het opstarten van de financiële ontzorging een technisch ingewikkelde operatie.

Werkcoaches en jongerenconsulenten merken in hun contact met statushouders dat financiële problemen een belangrijke rol spelen in hun leven, en dat deze van invloed zijn op hun

mogelijkheden en aspiraties ten aanzien van inburgering:

“Nou, ik denk wel: dat stukje financieel ontzorgen (...) heeft wel heel veel effect. Want ja, dat loopt ook nog niet helemaal lekker, daar wordt ook wel hard aan gewerkt maar als iemand natuurlijk geen geld heeft en wij moeten ondertussen wel beginnen met van: ‘Nou, hoe zie je je toekomst, wat ga je doen?’ En iemand zelf zit alleen maar van: ‘Ja, hoe ga ik m’n boodschappen doen volgende week?’ Ja, dat is best wel een dingetje.”

Problemen met financieel ontzorgen zijn geen unieke Rotterdamse ervaring: uit de evaluatie van een pilotprogramma ‘ontzorgen’ van het ministerie van SZW uit 2021 bleek al dat de experimenterende gemeenten het moeilijk hadden met het vormgeven van financieel ontzorgen (Britt et al., 2021). Ook een in april 2022 gepubliceerd rapport van de Nationale Ombudsman wees op de problemen met financieel ontzorgen en het te laat toekennen van belastingtoeslagen (Nationale Ombudsman, 2022). Inmiddels heeft de minister van SZW in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat de wetgeving rond financieel ontzorgen zal worden gewijzigd. In afwachting daarvan krijgen gemeenten de ruimte om meer maatwerk te bieden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022,2).

### 3.3 Proces van aanmelding bij W&I of het Jongerenloket

Wanneer statushouders via IOS in Rotterdam zijn gehuisvest en er dus een match is op een woning, worden ze aangemeld bij een werkcoach van W&I of een jongerenconsulent van het Jongerenloket. Het eerste contact met werkcoach of jongerenconsulent vindt dus plaats in dezelfde periode van het regelen van huisvesting en financieel ontzorgen door IOS. Op het moment dat duidelijk is op welke oever de statushouder gehuisvest wordt, neemt één van de W&I-teams contact op. Werkcoaches geven aan de voorkeur te hebben om al eerder contact met de statushouder op te nemen, maar dit blijkt in de

praktijk niet gemakkelijk. Er kan pas contact opgenomen worden met statushouders wanneer duidelijk is in welk deel van Rotterdam zij geplaatst worden. Bij jongerenconsulenten zou dit iets eenvoudiger moeten zijn, omdat zij niet afhankelijk zijn van de plaatsing op Noord of Zuid. Respondenten geven aan dat met de sluiting van het azc in Beverwaard Rotterdam geen 'eigen' azc meer heeft. Aan Rotterdam gekoppelde statushouders wonen in over het land verspreide azc's waardoor het moeilijk is om contact te leggen. Op het moment van onderzoek wordt middels een pilot geëxperimenteerd om met statushouders die op de riviercruiseschepen zijn gehuisvest, sneller contact op te nemen.

De verdeling tussen team Noord en Zuid verliep bij aanvang van de nieuwe wet niet gelijkmatig. Team Zuid heeft een deel van de caseload 'nieuwe wetters' van de Noordoever overgenomen, omdat het aantal statushouders dat gevestigd werd op de Noordoever veel hoger was dan de instroom op Zuid. Respondenten geven aan dat in die periode voornamelijk alleenstaande statushouders instroomden in Rotterdam. Noord lijkt meer huisvesting beschikbaar te hebben voor alleenstaanden en Zuid voor gezinnen. Deze periode van ondersteuning is inmiddels ten einde gekomen omdat er op Noord nieuwe collega's zijn aangenomen.

Bij het Jongerenloket ligt de caseload veel lager dan bij de W&I-teams. Dit is het geval bij de dienstverlening aan alle jongeren, omdat het uitgangspunt is dat jongeren een intensievere begeleiding nodig hebben.

## 3.4 Brede intake

### 3.4.1 Opzet<sup>22</sup>

Nadat de statushouder is overgedragen aan de werkcoach of jongerenconsulent vindt de brede intake plaats. In de brede intake stelt de gemeente vast wat een passende leerroute is voor

een inburgeraar en wat nodig is om deze te begeleiden naar een zelfstandig en financieel onafhankelijk bestaan. De intake wordt 'breed' genoemd omdat alle relevante aspecten besproken worden en niet alleen de weg naar opleiding of werk. Er is bijvoorbeeld speciale aandacht voor de situatie van de kinderen in het gezin en er wordt gekeken of er ondersteuning en begeleiding nodig is. Hiervoor is het minimaal nodig dat de gemeente weet wat de persoonlijke situatie van de inburgeraar is en wat er nodig is om hem of haar te begeleiden naar een zelfstandig en financieel onafhankelijk bestaan.

De brede intake bestaat uit verschillende gesprekken met de werkcoach/jongerenconsulent en andere vormen van gegevensverzameling, zoals de leerbaarheidstoets, het assessment en de Rotterdamse Taalstart voor statushouders. Deze verschillende onderdelen, die later in dit hoofdstuk uitgebreider worden besproken, dienen als input en zijn de basis voor de afspraken die worden vastgelegd in het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) van de inburgeraar. Het PIP moet uiterlijk tien weken na inschrijving in BRP Rotterdam zijn vastgelegd.

### 3.4.2 Ervaringen met de uitvoering

De statushouder krijgt minimaal twee weken van tevoren een aangetekende brief met daarin de uitnodiging voor het intakegesprek. Als een statushouder de Nederlandse taal al (enigszins) spreekt, wordt het gesprek gevoerd in het Nederlands. In de praktijk wordt nu veelal gecommuniceerd in het Engels. Op het moment dat Engels geen optie is, kan gebruik worden gemaakt van de telefonische tolkdienst Global Talk. De ene werkcoach/consulent heeft hier betere ervaringen mee dan de ander. Zo geeft de één aan dat er bij Global Talk altijd wel een tolk beschikbaar is, terwijl er ook andere signalen zijn dat er voor bepaalde talen wachttijden zijn en bovendien niet altijd even goed wordt vertaald.

<sup>22</sup> Bij ieder subonderdeel vanaf deze paragraaf dat gaat over de opzet is gebruik gemaakt van Gemeente Rotterdam (2021,2) en Gemeente Rotterdam (2020,3)

Daarnaast geeft men aan dat het gebruik van de tolktelefoon kan zorgen voor veel ruis, je bent immers beiden aan het spreken richting een telefoon in plaats van naar elkaar waardoor de gesprekken vaak langer duren. De ruis die de tolktelefoon kan veroorzaken hangt ook samen met een knelpunt dat vrijwel alle respondenten in de uitvoering aankaarten: gebrek aan werkplekken, met name afgesloten spreekruimtes waar je ook gebruik kunt maken van de tolktelefoon zonder anderen hiermee lastig te vallen.

De no show bij de brede intakegesprekken is nihil: inburgeringsconsulenten geven aan dat de doelgroep statushouders over het algemeen gemotiveerder is dan de 'reguliere' klanten van de W&I-teams. Zo geven respondenten aan dat deze doelgroep vaak met een bepaald doel de gesprekken in gaat en ze zich goed voorbereiden. Statushouders vinden volgens respondenten het eerste gesprek over het algemeen vrij spannend. Daarnaast speelt de aangetekende brief ook een belangrijke rol in het tegengaan van no show. Handhaven wordt op dit moment nog niet gedaan, er zijn ook nog geen duidelijke instructies en richtlijnen voor, maar dit lijkt op dit moment ook nog niet nodig.

"Het is ook de doelgroep, omdat ze echt wel iets willen, ze willen iets bereiken, ze komen hier ook vaak met een opdracht natuurlijk om zich hier te settelen en een goede opleiding en dan de familie hierheen te halen. En dat geeft wel een andere dynamiek."

Tijdens de brede intake wordt inburgeraars verteld wat het inburgeringstraject inhoudt en wat er van hen verwacht wordt. Hierover zijn de werkcoaches en inburgeringsconsulenten positief. Toch ervaart men het in het begin als veel zenden richting de statushouder. Het proces van de brede intake wordt als zeer arbeidsintensief ervaren, mede door de veelheid aan informatie die moet worden overgebracht. Zeker ook omdat niet alleen de inburgeringswet wordt uitgelegd, maar vaak ook de rechten en plichten rondom de Participatiewet. De wens vanuit de consulenten is

daarom ook om niet alles in het eerste gesprek te moeten vertellen. Hoewel de brede intake eigenlijk in één gesprek zou moeten plaatsvinden, wordt in de praktijk vaak een vervolgspraak gepland.

"Ik plan voor de brede intake altijd 90 minuten in. Die heb ik echt wel nodig, die 90 minuten. Vaak plan ik dan nog een vervolgspraak in, eigenlijk altijd. Meestal van een uur. Soms als ze ook hulp nodig hebben bij hun diploma waardering, maak ik daar ook nog een afspraak voor om ze daarbij te helpen. En daarna maak ik een afspraak op de PIP op te stellen. Dus dan zie ik ze al zo'n drie of vier keer."

Verbeterpunten die werkcoaches en jongerenconsulenten hiervoor aandragen zijn het overbrengen van informatie op een meer beeldende manier, bijvoorbeeld met behulp van brochures, het liefst in de eigen taal. Inmiddels hebben jongerenconsulenten een document ontwikkeld waarin visueel is gemaakt wat de klant staat te wachten in de brede intake en wat de verschillende leerroutes inhouden. Dit biedt ook een richtlijn voor het gesprek.

In de praktijk komen tijdens de brede intake ook vaak zaken en problemen aan het licht waar inburgeraars tegenaan lopen. Met name financiën en huisvesting scheppen nog veel onduidelijkheid bij de werkcoaches: wie is nu precies waarvoor verantwoordelijk? Ondanks dat het formeel de taak is van IOS en Vluchtelingenwerk, blijkt het financieel ontzorgen en problemen met de huisvesting toch iets te zijn dat de werkcoach in de praktijk oppakt. De inburgeraar klopt namelijk vaak als eerste aan bij de regievoerder, ofwel de werkcoach of jongerenconsulent. Zo duurt de uitkeringsaanvraag vaak lang en verder zijn er veel oude woningen met de nodige gebreken toebedeeld aan de statushouders, denk aan een kapotte cv. Ook de werkcoaches en jongerenconsulenten constateerden op het moment van onderzoek de eerder beschreven uitvoeringsproblemen rond financieel ontzorgen.

Uit de interviews komt verder naar voren dat er met name onder de Turkse doelgroep de nodige onvrede bestaat over het inburgeringstraject. Onder de vorige wet was het voor hen namelijk niet verplicht om in te burgeren:

“Nou, ik heb toevallig nu wel een casus van iemand die heel erg in de weerstand zit. Ook een Turks echtpaar. Dus dat merk ik wel. En dat heeft er, denk ik, ook wel mee te maken dat ze eerst wel die keuze hebben gehad van, mogen we wel of niet inburgeren? Mijn ervaring was destijds dat heel veel ervoor kozen om het niet te doen en die gingen gewoon werken. Dat ging eigenlijk wel goed. Maar nu moeten ze inderdaad opeens inburgeren en daar zitten heel veel niet op te wachten (...) Maar ik denk dat dat echt te maken heeft met de keuze die de vorige groep mocht maken en nu wordt eigenlijk de keuze voor ze gemaakt en dat gaat toch wel heel snel rond in de community. En dat daar dan toch onvrede over ontstaat.”

Zoals eerder genoemd is een pilot gestart met noodopvangschepen. Voor de jongeren die hieraan deelnemen, start de fase van de brede intake al op het schip, nog voordat zij een huis in Rotterdam toebedeeld krijgen. De kennismaking vindt hier dus, deels in lijn met het doel van de nieuwe wet om zo vroeg mogelijk te starten, eerder plaats dan bij jongeren die niet deelnemen aan deze pilot. Jongerenconsulenten zijn hier positief over, omdat er veel meer tijd is voor de kennismaking voordat het praktisch regelen van de huisvesting begint.

“Het is prettiger omdat normaal als je dus het eerste gesprek hebt, iemand heeft een huis gekregen en je nodigt hem uit op het stadhuis dan moet je zo ontzettend veel doen. En nu heb je gewoon, had ik dus een gesprek op het schip en die persoon heeft nog geen lastige brieven, geen rekeningen, gaat nog niet naar school. Dus je bent elkaar alleen maar aan het leren kennen.”

## 3.5 Rotterdamse Taalstart (RTS)

### 3.5.1 Opzet

De Rotterdamse Taalstart (RTS) is geen wettelijke taak in de nieuwe Wet inburgering (zie ook

hoofdstuk 2). Om statushouders zo snel mogelijk te laten beginnen met taal en oriëntatie op werk, heeft de gemeente Rotterdam in 2016 de RTS opgezet. Dit is een verplicht tien weken durend programma waarmee statushouders aan hun taal werken en wegwijs worden gemaakt in Rotterdam. Het programma bestaat deels uit taallessen en deels uit praktische workshops: praktische zaken, digitale vaardigheden, inburgering en scholing, arbeidsmarkt en kansen, gezondheidszorg en netwerken.

Het programma gaat vooraf aan het inburgeringstraject en wordt uitgevoerd door contractpartner TopTaal. Het doel van de RTS is dat de statushouders werken aan hun taalniveau in de oriëntatiefase van de brede intake, dus op het moment dat nog bepaald moet worden welke leerroute de statushouder gaat volgen. Hierdoor moet deze zich snel thuis voelen en zijn weg leren vinden in Rotterdam. Het streven is om de RTS aan te bieden op een locatie waar ook de maatschappelijke begeleiding, het assessment en gesprekken met de consulent van de gemeente plaatsvinden. De gemeente biedt taallessen in de RTS op verschillende taalniveaus aan en zoveel mogelijk in homogene groepen.

### 3.5.2 Ervaringen met de uitvoering

Bij aanvang van de nieuwe wet duurde het voor statushouders lang voordat ze konden starten met de RTS doordat er personeelstekorten waren. Veel statushouders waren toen al klaar om met de leerroutes te starten (omdat de brede intake, het assessment, en het PIP al waren afgerond) maar ze moesten de RTS nog afmaken. Het was onduidelijk wat in deze gevallen wenselijk is: zo snel mogelijk starten met de leerroute of toch de RTS afmaken? Consulenten geven aan dat maatwerk hier echt nodig is en er vooral gekeken moet worden naar het belang van de inburgeraar: is het echt noodzakelijk om bij iedere statushouder de uitslag van de RTS af te wachten? De RTS wordt nu bij de meeste



statushouders ingezet.<sup>23</sup> Consulenten geven aan dat dit voor een deel van de inburgeraars niet past en daarnaast te traag werkt. Voornamelijk de hoger opgeleide inburgeraars en mensen die de taal al enigszins spreken, moeten echt overtuigd worden om de RTS te volgen. Daarnaast verblijven veel statushouders al een periode in Rotterdam voordat ze de RTS volgen, waardoor zij de stad al kennen. In september 2022 is een speciale groep opgestart voor midden- en hoogopgeleiden.

De RTS heeft bij veel inburgeraars vooraf al een slechte naam. Zo horen werkcoaches en jongerenconsulenten terug dat de kwaliteit van de RTS niet altijd even goed is. Wanneer statushouders instromen in al gestarte trajecten, begint de les telkens weer bij het begin. Dit leidt tot veel frustratie. Er wordt onder bepaalde groepen statushouders negatief gesproken over de RTS. Hierdoor krijgt de aanbieder TopTaal (ook uitvoerder van de B1-route) een bepaalde negatieve naam. Een respondent geeft zelfs aan dat inburgeraars “met hun ogen rollen” wanneer ze horen dat TopTaal de aanbieder is van de B1-route op Noord. Werkcoaches moeten inburgeraars soms zelfs overtuigen om hierheen te gaan voor de B1-route.

“De hoogopgeleiden hebben zoiets van: we leren niet echt wat. Signalen dat ze maar losse stencils krijgen en niet uit een boek werken. Signalen krijgen wij ook dat ze iedere keer ook opnieuw moeten beginnen als er nieuwe mensen komen. Wij hebben zoiets van ja dat is de kracht van herhaling, herhaling, herhaling. Maar zij hebben zoiets van: iedere keer weer hetzelfde.”

Ondanks dat niet iedereen (direct) het nut van de RTS inziet, geeft men in de interviews aan dat het zeker ook meerwaarde kan hebben:

“Zij [statushouder] weet al heel veel en zo’n persoon ziet het nut niet in van de RTS. Zij weet wel hoe je

een nummertje moet trekken bij de bakker bij wijze van spreken. Maar aan de andere kant hoe vraag je kinderopvangtoeslag aan, dat zijn toch wel belangrijke dingen die ook wel wat vaardigheden vragen.”

De manier waarop de RTS uitgevoerd wordt, is echter nog een belangrijk verbeterpunt volgens consulenten. Zo zou het traject korter en taliger kunnen en zou er bovendien meer ingespeeld mogen worden op doelgroepen, denk bijvoorbeeld aan leeftijd. Binnen het Jongerenloket plaatst men vraagtekens bij de RTS: sluit dit wel echt aan bij (alle) jongeren?

Verder wordt er gepleit voor een voorschools traject voor jongeren die de onderwijsroute gaan volgen als vervanging van de RTS. Ook nemen consulenten hun discretionaire ruimte door inburgeraars aan te melden voor een leerroute zonder dat de RTS is gevolgd. Binnen het Jongerenloket is het beleid, evenals bij W&I, inmiddels zo dat de RTS mag worden overgeslagen als sprake is van een goed alternatief. Dit geldt in de praktijk vooral voor de statushouders met een hoger opleidingsniveau. Er blijft echter sprake van een individuele afweging; in principe gaat iedereen naar de RTS conform het beleid. De RTS bepaalt immers mede de route die iemand zal volgen.

“We zien nu meer een piek van hoogopgeleide jongeren in onze caseload binnenkomen en die hebben geen behoefte aan hoe je de roltrap moet gebruiken bij de metro. Dat weten ze allemaal al en de RTS is voor mensen die echt nieuw zijn in Rotterdam, die ook niet hier in de buurt in een azc hebben gezeten, dan kan het heel waardevol zijn. Maar voor veel jonge mensen niet. [...] We hadden laatst een jongere die had vanuit zijn tijd in het azc al een parttimebaan. Toen kwam hij bij mij en zei, ik heb een intake gehad bij TopTaal voor de RTS, maar ik wil gewoon wel blijven werken. Want nu moet ik verplicht zoveel dagen naartoe, maar dat betekent wel dat ik minder kan werken. Ik zei, dan ga je niet

<sup>23</sup> RTS wordt in principe ingezet bij alle statushouders vanaf 18 jaar. Er wordt een uitzondering gemaakt voor alleenstaande ouders die geen gebruik kunnen maken van kinderopvang, en als er sprake is van een fysieke of psychische belemmering. De inburgeringsconsulent heeft daarnaast enige discretionaire ruimte om zelf een afweging te maken aan de hand van het al aanwezige taalniveau, bezigheid als werk of opleiding, mate van zelfredzaamheid en het aantal jaren dat de statushouder in Rotterdam woonachtig is.



naar TopTaal want toen zei hij ook dat hij de mogelijkheid heeft bij dat bedrijf om meer uren te gaan werken. Ik zei, dat is alleen maar goed voor je ontwikkeling en je vindt het werk leuk. Dat doe ik dan ook zonder overleg, dan zeg ik dat werken gaat gewoon voor en dan hoeft je echt de RTS niet te volgen. Volgende week meld ik hem aan voor de B1-route en daarin ook aangeven dat hij in de avondlessen gaat volgen en niet overdag.”

Toch bestaat er niet alleen maar twijfel over het instrument aan de kant van het Jongerenloket. Ook werkcoaches geven aan het belang en de toegevoegde waarde van de RTS niet altijd in te zien. Respondenten geven aan niet altijd te wachten op de uitslag van de RTS en niet altijd de meerwaarde te zien in het bepalen van de leerroute.

“Ja, ik zeg je ook eerlijk, ik wacht niet altijd totdat die RTS helemaal afgerond is. Wat voor mij belangrijk is, is die leerbaarheidstoets. Als ik die uitslagen binnen heb en van het assessment, dan nodig ik al iemand weer uit om die PIP vast te stellen.”

## 3.6 Assessment

### 3.6.1 Opzet

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingsmogelijkheden van de statushouder, is een assessment ontwikkeld om de juiste dienstverlening te bieden. Dit assessment, dat wordt uitgevoerd door het team Ontwikkeling van HR, wordt al sinds 2019 ingezet. Het assessment bestaat uit vragenlijsten die in het Nederlands en in zeven andere talen worden aangeboden en een gesprek met een psycholoog, en meet het cognitieve vermogen, interesses en competenties van de statushouder. Het doel van het assessment is een passend traject gericht op werk, scholing of vrijwilligerswerk aan te kunnen bieden.

### 3.6.2 Ervaringen met de uitvoering

Werkcoaches en jongerenconsulenten zijn over het algemeen positief over het assessment. Zo geeft één van de respondenten aan dat het

assessment meer duiding geeft dan de leerbaarheidstoets.

“Ik heb het gevoel dat ze dan wel echt iemand proberen te begrijpen of zo. Dus je krijgt echt een mooi verslag waarin ze echt iemand hebben proberen te leren kennen en weer te geven.”

Naast positieve geluiden over het assessment bestaan er ook knelpunten. Zo moesten statushouders maanden wachten op het assessment. Dit kwam onder andere door een gebrek aan voldoende psychologen die de assessments konden afnemen. Inmiddels gaat dit al iets beter, maar het blijven een soort golfbewegingen qua drukte. Dit resulteert erin dat de PIP-termijn van tien weken allang verstreken is waardoor klanten pas veel later aangemeld kunnen worden voor leerroutes dan beoogd. We zien dus zowel bij het assessment als de RTS lange wachttijden dat het vrijwel onmogelijk is om iemand binnen de daarvoor gestelde termijn tot een leerroute te bemiddelen.

“RTS en assessment hadden enorme wachttijden, omdat de nieuwe wet later van start is gegaan, omdat DUO eerst problemen had, maar dan ja, krijg je gelijk erna een heel groot aantal als ze een herstelactie doen. Dus daar was de capaciteit niet op bestemd. Dus die hebben ze extra personeel voor aangenomen. Nu gaat dat iets beter.”

Waar de no show bij de brede intake nihil is, is dit niet altijd het geval bij het assessment. Consulenten geven aan dat inburgeraars die werken vrij moeten vragen van hun werk wat resulteert in een hoger percentage no show. Daarbij komt dat men bij het assessment niet altijd even flexibel is en de afspraken dus altijd tijdens kantooruren plaatsvinden.

Tot slot bestaat de behoefte om het assessment eerder te doen, maar dit geldt eigenlijk voor de combinatie van brede intake, de RTS en het assessment zoals al eerder besproken. Nu moet er nog vaak gewacht worden tot IOS de statushouder doorzet. Dit gebeurt pas nadat huisvesting in Rotterdam is gevonden.

Jongerenconsulenten hoeven hier in principe niet op te wachten omdat ze zowel de noord- als de zuidoever bedienen, maar ook zij geven aan dat ze de behoefte hebben om klanten vroeger te spreken dan nu in de praktijk gebeurt. Hier wordt momenteel aan gewerkt, maar dit gaat vrij lastig aangezien alle verschillende partijen nog te vaak vasthouden aan hun eigen werkwijze en zij elkaar nog niet altijd weten te vinden, aldus de gesproken inburgeringsconsulenten. Het lijkt erop dat een integrale aanpak mist.

## 3.7 Leerbaarheidstoets

### 3.7.1 Opzet

Een verplicht onderdeel in de nieuwe Wet inburgering is het afnemen van een leerbaarheidstoets. Deze heeft als doel inzicht te geven in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgeraar kan bereiken gedurende de inburgeringstermijn, en geeft enkel antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route haalbaar binnen de inburgeringstermijn van drie jaar?" Kort gezegd wordt door middel van de leerbaarheidstoets inzicht verkregen in hoe snel de inburgeraar de Nederlandse taal kan leren. De uitkomst van de toets is een belangrijke indicator voor het bepalen van een passende leerroute van de inburgeraar door de gemeente. De gedachte is wel dat de uitkomst van de leerbaarheidstoets wordt gezien in het licht van alle relevante informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald.

De gemeente is verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Concreet betekent dit dat de gemeente moet zorgen voor het inplannen van de afspraken met de kandidaten voor de afname van de leerbaarheidstoets, het beschikbaar stellen van faciliteiten (afnamelocaties en te gebruiken afnameapparaten) en de begeleiding bij de afname van de toets door gecertificeerde medewerkers. DUO is verantwoordelijk voor het aanbieden van het afnameplatform, het verwerken van de testresultaten en de gegevensuitwisseling met de gemeente.

### 3.7.2 Ervaringen met de uitvoering

In het begin werkte de leerbaarheidstoets niet goed. De uitslag van de toets week vaak af van de verwachting vooraf. Dit had verschillende oorzaken, die vooral te maken hebben met onvoldoende voorbereiding van de statushouder op de inhoud en de betekenis van de test:

- De geëxamineerden waren niet ingelicht over de oefenomgeving (en wat de technische vaardigheden zijn die hiervoor nodig zijn);
- De geëxamineerden dachten dat de uitslag Z-route gelijk staat aan de ontheffingsmogelijkheid onder de vorige wet inburgering;
- De geëxamineerden wisten niet wat de consequenties zijn voor de naturalisatie indien ze Z-route volgen;
- De geëxamineerden wisten niet dat de gemeente op basis van de andere gegevens uit de brede intake mag afwijken van de uitslag van de leerbaarheidstoets;
- De geëxamineerden wisten niet de voordelen en mogelijkheden van de andere routes.

De onvoldoende voorbereiding had te maken met het feit dat de toets maanden later dan gepland klaar was voor gebruik, waardoor niet kon worden getest. Vooraf was het idee dat alle gemeenten na ontwikkeling van de leerbaarheidstoets twee maanden de tijd zouden hebben om met het instrument in conceptvorm te oefenen en feedback te geven zodat eventuele aanpassingen konden worden gedaan. Dit lukte in de praktijk dus niet. Daarnaast speelden er technische problemen: de cursor voor het invullen van de vragen was foutgevoelig. Dit had als gevolg dat de geëxamineerden soms dachten het juiste antwoord te hebben aangeklikt, maar dat het aangeklikte antwoord niet werd meegeteld.

In de tijd dat de leerbaarheidstoets een van de verwachting afwijkende inschatting van de leerbaarheid van de inburgeraar maakte, werd dit advies dikwijls niet overgenomen door de consulent, zeker niet als het assessment

tegensprak. Inmiddels is de voorbereiding van de statushouder op de toets verbeterd: deze wordt nu vooraf voorgelicht over het gebruik van het instrument.

Zo is er een oefenomgeving die de werkcoach/ jongerenconsulent aan de statushouder kan tonen. Daarnaast beschikken de consulenten nu over meer informatie om de inschatting van de mogelijke uitslag van de toets vooraf beter te kunnen doen.<sup>24</sup> Daarnaast is de uitslag, die eerst een binair 'ja' of 'nee' was, nu gewijzigd in het aantal goede antwoorden van de 40 vragen die moeten worden beantwoord. Bij meer dan 31 goed beantwoorde vragen wordt de kandidaat geschikt geacht voor de B1-route. Bovendien zijn enkele examenvragen die niet voldeden aan de eisen geschrapt. De toets is bovendien op enkele technische onderdelen aangepast: het scherm, en de cursor. Verder is het niet meer mogelijk om het examen zonder toestemming van de examiner af te sluiten.

In Rotterdam komt de uitkomst van de leerbaarheidstoets inmiddels voor 90 procent overeen met de verwachtingen vooraf. In geval van twijfel wordt vrijwel altijd overlegd met de kwaliteitsmedewerker. Dit gebeurt soms wanneer het advies uit de leerbaarheidstoets en/of assessment en RTS niet overeenkomen met de inschatting van de consulent. In de praktijk bestaat die twijfel bij statushouders die een goede opleiding hebben genoten in het land van herkomst en dan de Z-route geadviseerd krijgen vanuit de leerbaarheidstoets.

"Af en toe, af en toe heb je wel je twijfels en dan vind je het nog even spannend en wil je echt weten wat de uitslag zou zijn en dan ben je soms aangenaam verrast of onaangenaam verrast. Bijvoorbeeld iemand die hoogopgeleid is, die ook goed Engels spreekt, maar toch bij de leerbaarheidstoets kwam

naar boven dat 'ie niet in staat is om B1 te halen binnen drie jaar. Nou, ik was verbaasd. En dat was één van mijn eerste cliënten. Ik was verbaasd. Dus ik had ook bij mezelf: ik moet sowieso afwijken van de uitslag."

Afgezien van de opstartproblemen is men redelijk positief over de leerbaarheidstoets. Zo wordt met behulp van de toets naast iemands intelligentie ook gekeken naar of iemand het gewend is om te leren. Op basis van deze informatie kan een goede inschatting worden gemaakt wat iemand kan en welke leerroute bij iemand past.

De uitkomst die volgens de geïnterviewden nu het vaakst uit de leerbaarheidstoets komt is de B1-route. Een kwaliteitsmedewerker geeft aan dat statushouders die in het land van herkomst onderwijs hebben genoten, eigenlijk altijd wel op de B1-route uitkomen.

"B1. Echt zelden Z-route. Ik moet zeggen, de Z-route komt voornamelijk voor bij de mensen die wat ouder zijn. Dus dan heb ik het over de misschien zestigplussers die als boer hebben gewerkt of zo. Die leerbaarheid zit er gewoon bijna niet meer in. Dus dan gaan we voornamelijk richten op zelfstandigheid."

Verder zijn er ook een aantal knelpunten die uit de interviews naar voren komen, te beginnen met de no show die hoger is bij de leerbaarheidstoets omdat men net als bij het assessment vrij moet vragen doordat de test tijdens kantooruren wordt afgenomen.

"En de no-show is ook wel hoog onder de mensen die werkend zijn. Dus dan krijg ik opeens een melding van, die persoon is niet verschenen. Hij was op werk. Dat had je misschien toch even moeten melden. Dus ik merk wel bij de werkende mensen en natuurlijk hartstikke goed dat ze werken, maar ik merk soms wel dat ze zoiets hebben van, oh, dit ook nog erbij."

<sup>24</sup> Zo weten de consulenten inmiddels dat over het algemeen geldt dat wanneer een inburgeraar meer dan acht jaar school heeft gehad, voldoende schoolse vaardigheden heeft om de B1-route te kunnen volgen. Als iemand minder dan zes jaar school heeft gehad, heeft deze waarschijnlijk onvoldoende vaardigheden om meteen in de B1-route te starten. De groep die tussen zes en acht jaar school hebben gehad, valt op de grens van de Z- en B1-route. Voor deze groep kan afhankelijk van de andere uitkomsten en informatie uit de brede intake meer richting de Z- of B1 worden geadviseerd.

Verder zijn er op dit moment wachttijden bij de leerbaarheidstoets die verklaard worden door uitval en personeelstekort aan de kant van de uitvoerders van de toets. Ook dit bemoeilijkt het halen van de tien weken brede intake.

“Ik merk nog steeds wel dat je langer dan gemiddeld moet wachten voor de leerbaarheidstoets. Dat maakt het soms ook lastig. Je wilt de jongere laten weten, je hebt dan en dan een afspraak. Je bent afhankelijk van andere partijen, dat maakt het soms wel een uitdaging.”

Een jongerenconsulent geeft aan dat er vanuit de leerbaarheidstoets meer aandacht zou mogen zijn voor digibeten, aangezien oefenen in de oefenomgeving voor hen weinig invloed heeft op de uitslag van de toets.

“Waar wel meer aandacht aan besteed kan worden is echt aan digibeten. Het is echt niet zo dat als je ze een oefenomgeving geeft, dat het opeens dan wel beter gaat. Daar lopen we wel tegenaan. Maar hartstikke fijn, volgens mij zijn ze daar nu ook mee bezig. Ze hebben volgens mij een speciaal groepje hebben ze opgestart ja, waar echt aandacht wordt besteed aan mensen die de toets moeten afnemen die digibet zijn. Ja. Dus ik ben benieuw, ik ga het afwachten.”

## 3.8 Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP)

### 3.8.1 Opzet

Op basis van alle informatie uit de brede intake stelt de gemeente samen met de inburgeraar een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. In dit persoonlijke plan wordt een op maat gemaakte route naar inburgering en participatie vastgelegd. Het PIP bevat een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Hierin is in elk geval opgenomen de vastgestelde leerroute en overige verplichte onderdelen van het inburgeringstraject: Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) en het Participatieverklaringstraject (PVT). Wanneer de inburgeraar bijstandsgerechtigd is,

worden relevante onderdelen van de Participatiewet opgenomen. In het PIP staat ook hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt aan de inburgeraar en welke verplichtingen de inburgeraar heeft in het inburgeringstraject. Dit wordt vastgelegd in een afsprakenplan.

Het PIP moet tien weken na de start van de brede intake worden vastgesteld en vormt het startmoment voor de aanvang van de inburgeringstermijn. Het is een formele beschikking die de gemeente kan handhaven op de gemaakte afspraken met de inburgeraar.

Gedurende het inburgeringstraject zijn er tijdens het begeleiden en monitoren drie belangrijke ijkpunten die wijzigingen in het PIP tot gevolg kunnen hebben:

- Het wijzigen van de leerroute. Dit kan tot 1,5 jaar na de start van de leerroute;
- Het al dan niet af- of opschalen van het nagestreefde taalniveau. De coach of consulent dient bij de B1-route en de Onderwijsroute tijdig vast te stellen of het taalniveau B1 behouden blijft of dat (op onderdelen) moet worden afgeschaald naar A2 of (op onderdelen) moeten worden opgeschaald naar B2. Bij de Z-route moet worden bepaald wat het maximaal haalbare is en of de invulling van de leerroute moet worden aangepast;
- Het eventueel verlengen van de inburgeringstermijn. Verlenging kan pas 2,5 jaar na start van de inburgeringstermijn worden aangevraagd. Aandachtspunten daarbij zijn diplomawaardering of Indicatie Onderwijsniveau, bijvoorbeeld voor het volgen van (vervolg)onderwijs of voor het vinden en doorstromen naar werk.

### 3.8.2 Ervaringen met de uitvoering

De leerbaarheidstoets in combinatie met het assessment, RTS, opleiding en wens van de statushouder en de eigen ervaring van de inburgeringsconsulent leveren volgens

respondenten genoeg informatie op voor het PIP en zorgen voor minimale twijfel. Op basis van al deze facetten wordt de keuze voor een geschikte leerroute gemaakt. De keuze tussen B1-route en Z-route is de verantwoordelijkheid van consulent. Als het gaat om een keuze tussen de B1-route en de onderwijsroute of tussen de verschillende onderwijsroutes, zijn wensen en betrokkenheid van de statushouder belangrijk. Dit houdt de motivatie van de statushouder hoog, geven respondenten aan.

"Ik denk echt dat het allerbelangrijkste is dat iemand z'n autonomie behoudt. Dat iemand dus in ieder geval het idee heeft dat 'ie achter z'n keus staat en zelf een keus heeft gemaakt. Ik denk dat dat misschien wel het slechtste is wat je kan overkomen dat je in een discussie komt met welke leerroute goed voor iemand is. En dan is het of denk ik dat je als consulent het niet goed hebt uitgelegd en er te veel druk op hebt gezet, ofwel dat er te weinig aandacht aan besteed is. En ik denk, als iemand echt voor een bepaalde route niet in aanmerking komt en dat het echt niet goed voor iemand is maar iemand wil het wel doen, dan denk ik dat 'ie niet goed begrijpt wat die route inhoudt want anders had 'ie wel een andere keuze gemaakt."

Belangrijk is dat consulenten kijken wat het beste past bij de situatie en de wensen van de statushouder. Niettemin blijft het lastig om passend aanbod te doen omdat statushouders niet altijd helemaal open zijn bij de eerste gesprekken en het überhaupt lastig is om met aanwezigheid van de tolkentelefoon gesprekken hierover te voeren. Medewerkers bij zowel W&I als het Jongerenloket voelen een sterke verantwoordelijkheid om de juiste keuze te maken.

Werkcoaches en jongerenconsulenten hadden bovendien lange tijd het idee dat statushouders maar één keer van traject mochten veranderen. Het is hen duidelijk gemaakt dat dat niet het geval is. Er zou mede door dit besef minder druk worden ervaren. De latere toevoeging van een kwaliteitsmedewerker gespecialiseerd op inburgering is een belangrijke stap geweest.

"Ja vooral omdat ze in het begin natuurlijk... want je mag maar één keer wijzigen, zo van 'oeh, dat is een druk, dan moet ik ook gelijk het goede doen'. Ja in de praktijk krijgen we wel door dat je wel vaker zou mogen wisselen. Want kijk, het is niet gunstig natuurlijk om vaak te wisselen, maar het is niet zo star als het was."

Bij het Jongerenloket merkten de consulenten dat het soms lastig was om uit te leggen aan jongeren wanneer zij een advies kregen dat niet per se matchte met hun wens. Daarom hebben zij een flyer ontwikkeld om alles op een meer beeldende manier uit te leggen:

"Ze [jongerenconsulenten] hebben zelf een flyer ontwikkeld om de verschillende routes zeg maar in kaart te brengen maar ook wat moet je ervoor doen? Een wo-route dus zeg maar naar de universiteit, dan heb je een bepaald niveau Engels nodig, Nederlands maar ook wiskunde. Heel veel opleidingen in Syrië bijvoorbeeld, die hebben die wiskunde niet op dat niveau. Heel veel hebben een kunstachtergrond, kunstopleiding, daar zit helemaal geen wiskunde in. Maar je moet wel havo-5 hebben wil je dat niveau aankunnen. Ja, dus dan kunnen we wel iets doen om te kijken of ze dat niveau kunnen halen, maar heb je geen wiskunde dan kom je gewoon nooit op de universiteit, punt. Dat moet je wel kunnen uitleggen. En daarvoor hebben ze zo'n flyer."

#### *Knelpunten*

Volgens de wet moet de gemeente binnen uiterlijk tien weken na de dag waarop de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) het PIP vaststellen. Deze termijn is in de praktijk niet haalbaar op dit moment, mede door lange wachttijden bij de leerbaarheidstoets en het assessment. Omdat dit probleem ook in andere gemeenten speelt, wordt hierop door de rijksoverheid niet gehandhaafd. De tien weken worden wel als een streeftijd gehanteerd. De één vindt de overschrijding van de periode erger dan de ander. Wanneer de werkcoach/ jongerenconsulent een goede inschatting kan maken van de inburgeraar is het niet zo'n probleem en wacht men ook niet altijd alle uitslagen af. Pas bij twijfelgevallen wordt echt geput uit de



(combinatie van de) uitkomst van de instrumenten als de RTS, het assessment en de leerbaarheidstoets.

“Je hebt dus tien weken om een keuze te maken en daarvoor hebben we drie instrumenten, maar de wachttijd voor de instrumenten is veel te lang. Dus vaak zijn de afspraken van die instrumenten pas na die tien weken. [...] Ja, wat ik heb gemerkt, sommige mensen zijn gewoon goed te peilen en die hebben een duidelijke wens. Maar het wordt dus lastig bij mensen die waar ook van alles zich tegensprekt. Dus dat ik denk, nou, ik kan jou helemaal niet peilen. En dan heb je toch wel heel veel aan die instrumenten.”

Daarnaast bestaan op sociale media pagina's over wat er bekend is over Nederland en hoe je 'makkelijk' kunt inburgeren. Veel statushouders denken daardoor dat de Z-route de beste route is, maar binnen het team wordt geprobeerd hier tegenin te gaan. Dit vergt een lange adem om weer vertrouwen te winnen, want doorgaans worden sociale mediakanalen meer vertrouwd dan ambtenaren van de gemeente.

Er zijn veel administratieve handelingen nodig bij het opstellen van het PIP. Bij ieder PIP-gesprek dient de werkcoach/jongerenconsulent nu namelijk een document van zes pagina's handmatig in te vullen. Dit vergroot de administratieve druk voor de consulenten. Daarnaast moeten de uitnodigingen voor de PIP ook verzonden worden door de consulenten. Daarom is er behoefte aan ondersteuning op dit gebied.

“En dan komt iemand op gesprek en ja, dan, nadat alles in gang is gezet of alle uitslagen binnen zijn, al die testen, leerbaarheidstoets, het assessment, dan nodig je weer iemand uit voor zo'n PIP-gesprek, om die PIP vast te stellen. En die uitnodiging vind ik wel een beetje heel omslachtig. Al die parameters die je moet invullen, dat ik denk ja. En dat kan bedrijfsvoering dan weer niet doen, want je moet echt, er wordt dan gevraagd “wanneer heb je iemand gesproken?” Ze vragen te veel informatie en dat kun je dan niet overlaten aan een administratief

medewerker, dus dat moet dan de werkcoach zelf doen.”

Tot slot vragen de aanbieders van de leerroutes naar het PIP van de inburgeraar op het moment dat de inburgeraar daar wordt aangemeld, maar omwille van de AVG kan de gemeente die informatie niet delen (in hoofdstuk 4 over de leerroutes komt dit knelpunt terug). Slechts de NAW-gegevens worden gedeeld met de aanbieders. Consulenten proberen de AVG nu soms samen met de aanbieder een beetje omzeilen, door toch enige informatie te delen zonder daarbij de AVG te overtreden. Daarnaast wordt aanbieders geadviseerd om de kandidaat te vragen om hun PIP mee te nemen bij de intake zodat zij deze wel kunnen inzien en lezen.

“Ze [aanbieders] zeggen ook jullie doen zoveel onderzoek, jullie doen zoveel testen en dan komen ze bij ons en wij weten van niks.”

### 3.9 Maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject

Alle inburgeringsplichtige statushouders in de leeftijd van 18 tot 65 jaar worden voor maatschappelijke begeleiding (MB) aangemeld bij Vluchtelingenwerk Nederland. Maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen kent een lange geschiedenis en bestaat formeel vanaf het begin van de jaren '80. Het speelt sinds die tijd een centrale rol in de inburgering (Meijer et al., 2020, p.8). Vluchtelingenwerk Nederland is sinds die tijd een prominent aanbieder van maatschappelijke begeleiding in veel Nederlandse gemeenten, en heeft hierin dus veel ervaring opgebouwd. In het kader van de nieuwe wet is de maatschappelijke begeleiding in Rotterdam voor het eerst aanbesteed; in de periode daarvoor verliep de financiering via subsidiëring. Vluchtelingenwerk biedt dienstverlening aan drie verschillende doelgroepen.

- Oude wet: statushouders, die in 2021 bij Vluchtelingenwerk zijn gestart met



maatschappelijke begeleiding en onder de oude wet (2013) vallen;

- Tussengroep: cliënten die in 2022 bij Vluchtelingenwerk zijn gestart met maatschappelijke begeleiding en nog onder de oude wet (2013) vallen;
- Nieuwe wet: cliënten die zijn gestart in 2022 bij Vluchtelingenwerk met maatschappelijke begeleiding en onder de nieuwe wet (2021) vallen.

Deze drie doelgroepen hebben ieder een eigen aanbod; in dit onderzoek wordt uitsluitend de dienstverlening aan de derde groep, de 'nieuwe wetters', besproken.

### 3.9.1 Opzet

De maatschappelijke begeleiding is gericht op het (financieel) redzaam maken van de statushouder. De begeleiding bestaat uit het ondersteunen, coachen en wegwijs maken van de statushouders in Rotterdam om zo de mate van redzaamheid te vergroten. De begeleiding bestaat uit drie elementen:

- Individuele maatschappelijke begeleiding,
- Het ontwikkelen en begeleiden richting financiële redzaamheid;
- Het uitvoeren van het participatieverklaringstraject (PVT).

Het hele traject duurt maximaal twee jaar: het is succesvol wanneer de statushouder na afloop van het traject aantoonbaar vooruitgang in redzaamheid heeft geboekt, inzicht heeft in de eigen financiële situatie, relevante financiële regelingen kent en er zo mogelijk gebruik van maakt en het participatieverklaringstraject heeft gehaald. In het onderstaande gaan we wat dieper in op de drie elementen van de maatschappelijke begeleiding.

#### *Individuele maatschappelijke begeleiding*

Dit element bestaat uit het regelen van praktische zaken met de statushouder, het informeren over basisvoorzieningen in Nederland en Rotterdam

De opdracht aan Vluchtelingenwerk is:

- Praktische hulp en ondersteuning bieden bij het regelen van basisvoorzieningen op het gebied van wonen, inburgering, gezondheidszorg, inkomen, zoals het aanvragen van toeslagen en het regelen van een DigiD en werk;
- Inzetten van het "Geldplan statushouder" van het Nibud in om bovengenoemde onderwerpen digitaal te doorlopen;
- Informeren van de statushouder over voor hen relevante voorzieningen op het gebied van integratie en basisvoorzieningen in Nederland, zoals het gezondheidsstelsel, het schoolstelsel en maatschappelijke organisaties. Hierdoor kent de statushouder zijn rechten en plichten en weet ook waar zij in de keten terecht kunnen als zij slachtoffer (dreigen te) worden van bijvoorbeeld misbruik en uitbuiting;
- Stimuleren van de redzaamheid door individuele begeleiding en coaching aan de hand van een Persoonlijk Begeleidingsplan, het vergroten van het netwerk, en het wegwijs maken in de lokale omgeving.

#### *Het ontwikkelen en begeleiden richting financiële redzaamheid*

Statushouders krijgen binnen dit onderdeel kennis en handvatten aangereikt om (weer) zelfstandig hun financiën te regelen en daar verantwoordelijkheid over te dragen. Volgens de opdracht is iemand financieel redzaam "wanneer hij in staat is het eigen inkomen te beheren, weloverwogen keuzes maakt, zodanig dat zijn financiën in balans zijn op zowel korte als op lange termijn. Dit is niet alleen op het moment dat iemand zelf al zijn geldzaken kan regelen, maar

*ook dat iemand weet wanneer en waar hij hulp zou moeten inroepen”<sup>25</sup>*

Het traject omvat:

- Budgetcoaching;
- Inzet van de Nibud-tool ‘Geldplan Statushouders’
- Vijf financiële workshops ‘Eurowijzer’ van ca. 2,5 uur (vanaf maand 4 na huisvesting) waarin kennis wordt gedeeld over het financiële systeem;
- In overleg met de statushouder stelt Vluchtelingenwerk na een half jaar vast of het gewenst is om de periode van financieel ontzorgen te verlengen, met de maximale duur van één jaar. Vluchtelingenwerk brengt hierover advies uit aan de gemeente.

#### *Het uitvoeringsproces*

Zodra er een woning voor de statushouder beschikbaar is – dus nog vóór ondertekening van het huurcontract – stuurt de gemeente een uitnodigingsbrief met daarin de afspraak voor het tekenen van het huurcontract en de eerste afspraak bij Vluchtelingenwerk; de gemeente kan dat inplannen in gereserveerde tijdsblokken. Na aanmelding vindt binnen maximaal twee weken het eerste kennismakingsgesprek bij Vluchtelingenwerk plaats. Tijdens dit gesprek maakt de statushouder kennis met de aanbieder en wordt de dienstverlening uitgelegd. Ook wordt het Geldplan statushouders en het Persoonlijk Begeleidingsplan besproken. De begeleidingsperiode van twee jaar bestaat uit drie fases:

- Intakefase (eerste drie maanden)
- Begeleidingsfase (maand 4 – 18)
- Afrondingsfase (maand 19 – 24)

In de intakefase worden de individuele behoeften op de leefgebieden wonen, onderwijs, gezondheidszorg, financiën, sociaal netwerk, scholing kinderen, lichamelijke- en geestelijke

gezondheid, openbaar vervoer van de statushouder in kaart gebracht en wordt dit vervolgens vertaald naar concrete doelen. Samen met de statushouder worden de vervolgstappen besproken en opgenomen in het Persoonlijk Begeleidingsplan. De praktische regelzaken in het “Geldplan statushouders” zijn ook in de eerste drie maanden na huisvesting geregeld.

In de begeleidingsfase wordt een coach aangesteld die de statushouder ondersteunt bij het vinden van zijn weg en indien gewenst meegaat naar afspraken. In deze fase wordt ook de workshop ‘Eurowijzer’ aangeboden, gericht op het financieel redzaam maken de statushouder. Het is de bedoeling dat de workshops in het eerste halfjaar van de begeleiding worden aangeboden. Ze sluiten aan op de financiële ontzorging, en spelen een rol in het financieel redzaam maken van de statushouder.

Na het eerste halfjaar brengt Vluchtelingenwerk mede op basis van aanwezigheid en resultaten een advies uit over beëindiging of voortzetting van financieel ontzorgen. In de afrondingsfase wordt uiterlijk zes maanden voor het einde van de Maatschappelijke begeleiding bespreekt Vluchtelingenwerk de mogelijkheden voor eventuele ondersteuning en verwijst actief door naar relevante (maatschappelijke/ gemeentelijke) dienstverlening. Het traject eindigt met een afrondend gesprek met de statushouder waarin de voortgang op verschillende leefgebieden wordt besproken. Als er naar het oordeel van Vluchtelingenwerk nog zorg nodig is op één of meer leefgebieden, wordt dit doorgegeven werkcoach of jongerenconsulent bij de gemeente met het advies reguliere dienstverlening in te zetten.

### 3.9.2 Ervaringen met de uitvoering

Om de ervaringen met de uitvoering in beeld te brengen, is een gesprek gevoerd met een senior

<sup>25</sup> De procesbeschrijving in deze paragraaf is, naast interviews, gebaseerd op Gemeente Rotterdam (2022,2) en Gemeente Rotterdam (2022,4).

teamleider en teamleider van Vluchtelingenwerk Rotterdam. In de periode van onderzoek was vooral nog ervaring opgedaan met de eerste fase van de begeleiding. Aan de ervaringen met de uitvoering in de tweede en derde fase zal in de volgende rapportages meer aandacht kunnen worden besteed.

De begeleiding wordt uitgevoerd door vrijwilligers, die worden ondersteund door een relatief klein aantal beroepskrachten. In Rotterdam bestaat het team op het moment van onderzoek uit veertien betaalde krachten – waarvan tien teamleiders – en rond de 200 vrijwilligers, waaronder maatschappelijk begeleiders op kantoor, coaches en een veertigtal tolken. Nieuw in de maatschappelijke begeleiding in het kader van de Rotterdamse aanpak is de één-op-één begeleiding van de statushouder door een coach. In de eerste drie maanden krijgt de statushouder ‘kantoorbegeleiding’ door een vrijwilliger. In die fase worden de meeste praktische zaken geregeld, waaronder financieel ontzorgen. Na die drie maanden krijgt de statushouder een andere vrijwilliger als coach, die hem of haar gedurende de rest van de periode actief begeleidt in het inburgeringsproces. De nieuwe aanpak betekent dat er veel nieuwe vrijwilligers moeten worden geworven. Dit verloopt volgens de respondenten redelijk goed.

#### *Aanmelding*

Ook de medewerkers van Vluchtelingenwerk hebben de beginperiode van de uitvoering ervaren als een ‘valse start’, en de sporen ervan zijn nog steeds zichtbaar. Er was - en is in sommige gevallen - onduidelijkheid over de vraag onder welke wet een statushouder valt. Er wordt daarom aan het eind van elke maand samen met IOS precies gescreend om hierin geen fouten meer te maken.

“Het is nog steeds niet bij elke aanmelding duidelijk onder welke wet ze vallen (...) En dat maakt dus dat je een traject ingaat waarin wij de gemeente dus iedere keer weer voorleggen: ‘Kijk jullie bepalen. Jullie zijn opdrachtgever, jullie bepalen wie welk traject in gaat. Alleen als dat dus verandert nog een paar maanden na dato dan valt iemand dus onder een compleet andere wet. En probeer dat een vrijwilliger maar eens uit te leggen.”

Op het moment van onderzoek was het aanmeldingsproces dus nog in ontwikkeling. Op dat moment plande de huisvestingsmedewerker van de gemeente na toewijzing van een woning een afspraak in op basis van door Vluchtelingenwerk beschikbaar gestelde tijdsloten. Het is de bedoeling dat in de toekomst de statushouder wordt aangemeld via het ISA-systeem, waarin de gemeente gegevens uitwisselt met externe partners. De aansluiting van Vluchtelingenwerk op dit systeem moest op het moment van onderzoek nog plaatsvinden.<sup>26</sup>

Daarnaast worden volgens de respondenten via dit systeem alleen de statushouders tot 65 jaar aangemeld, omdat 65-plussers niet inburgeringsplichtig zijn. Volgens Vluchtelingenwerk betekent dit het risico dat oudere statushouders buiten beeld blijven. Overigens kunnen statushouders die vanwege het behalen van de AOW-gerechtigde leeftijd niet meer hoeven in te burgeren indien gewenst toch worden aangemeld voor maatschappelijke begeleiding.

#### *Intakegesprek (coaching vestiging)*

Het eerste gesprek, door de respondenten het CV (coaching vestiging) genoemd, vindt plaats op één van de vestigingen van Vluchtelingenwerk in de stad.<sup>27</sup> Dat is een eerste globaal gesprek dat in het teken staat van kennismaking:

“Dat is inderdaad nog heel globaal van waar kom je vandaan, wat heb je gedaan daar, wat wil je hier

<sup>26</sup> Uit een vraaggesprek met een werkconsulent op 12 december 2022 blijkt dat Vluchtelingenwerk dan is aangesloten op ISA. Volgens deze consulent werkt de uitwisseling via dit systeem naar tevredenheid van W&I en Vluchtelingenwerk.

<sup>27</sup> Vluchtelingenwerk heeft drie vestigingen in Rotterdam: op de zuidoever aan het Metroplein en op de noordoever aan de Schiekade en aan de Boompjes.

gaan doen, heb je familie, kennissen, vrienden hier? Wat is je netwerk, waar woon je? Gewoon een leuk praatje, weet je, kennismaking.”

Het eerste gesprek is het startsein voor de eerste fase van drie maanden waarin alle praktische zaken moeten worden geregeld. Volgens de respondenten zijn deze drie maanden in de meeste gevallen voldoende om de ‘basis op orde’ te brengen. In die periode wordt vaak gebruik gemaakt van één van de tolken die als vrijwilliger werkzaam zijn bij Vluchtelingenwerk. In de periode daarna is er meestal geen tolk meer nodig, omdat de statushouder dan voldoende de taal beheerst om met de coach te kunnen communiceren. In deze eerste periode is er rond één keer in de anderhalve week contact met de statushouder. Daarna neemt de regelmaat af, en wordt de statushouder overgedragen aan de coach voor één-op één begeleiding ‘op straat’. Voor ‘kleine regeldingen’ kan de statushouder na die drie maanden nog gebruik maken van de spreekuren door de maatschappelijk begeleiders op kantoor, die twee keer per week worden gehouden.

#### *Inzet van de coach*

Omdat de inzet van een coach zoals gezegd voor Vluchtelingenwerk nieuw is, is op dit punt nog weinig ervaring opgedaan. Wel is duidelijk dat van de coach veel wordt verwacht als het gaat om het stimuleren van de maatschappelijke participatie van de statushouder:

“Ik denk via het coachingstraject veel meer ingespeeld wordt op participatie. (...) De stap zetten om ergens naartoe te gaan, ja die is voor Nederlanders ook best wel hoog soms, laat staan voor een statushouder. Dus ik denk met dat nieuwe traject van de coaches dat er veel verbeterpunten zijn op gebied van participatie.”

Waar de kantoorvrijwilliger er is voor praktische en administratieve ondersteuning – ook na de eerste drie maanden blijft deze beschikbaar voor vragen middels spreekuren – is de coach er voor de individuele coaching en begeleiding.

“Dat is nieuw ten opzichte van afgelopen jaren en dat door middel van een coach. Dus veel meer op integratie in de buurt, in de stad, in de wijk. Dus dat die coach echt één op één meegaat naar de sportclub, naar de bibliotheek (...) Ik denk dat dat goed is. Je kan tegen een statushouder wel zeggen daar en daar kan je terecht. Daar is een wijkteam, daar is een sportschool, daar is de bibliotheek. Maar dan is de drempel vaak nog heel hoog om daar echt als statushouder alleen naartoe te gaan. En nu kan een coach daar mee naartoe gaan. Dat is super.”

De respondenten zeggen ook terug te horen van statushouders dat ze met een coach veel meer ondernemen. De coach overlegt met de statushouder over diens wensen en behoeften, de locatie waar wordt afgesproken en wat het doel van de afspraak is. De coach houdt zich nadrukkelijk alleen bezig met integratie, niet met administratie. Volgens de respondenten neemt het inzetten van coaches een grote drempel voor maatschappelijke participatie weg: de ondersteuning is erop gericht dat de statushouder zelf de regie leert te nemen. De hoop is dat de komst van de coach leidt tot ontlasting van de kantoorvrijwilliger:

“En uiteindelijk als een coach ervoor zorgt dat ze een groter netwerk hebben, dat ze zelfstandiger worden, dan zal dat ook betekenen dat ze voor minder regelzaken bij ons komen. Want dan doet de coach het niet zelf vóór de cliënt, hij zal ervoor zorgen dat ze dingen zelf kunnen. En niet naar ons hoeven te komen voor een afspraak. Indirect helpt zo’n coach dan.”

Tenslotte wordt van de coach ook verwacht dat deze een positieve rol zal gaan spelen in het leren van de Nederlandse taal:

“Daarom kijken we ook niet naar of de coaches een tweede taal spreken. Het is juist de bedoeling dat ze met die coach Nederlands gaan oefenen. Dus wat ze op die lessen krijgen, ze gaan oefenen met hun coach.”

Twee jaar na aanmelding bij Vluchtelingenwerk wordt een eindgesprek gevoerd met stand van zaken op vier terreinen: financiën, zorg, taal en

netwerk. Mocht er dan nog maatschappelijke begeleiding nodig zijn, is er zo nodig een uitloop om urgente zaken nog af te wikkelen óf kan Vluchtelingenwerk de gemeente vragen de statushouder over te dragen aan het wijkteam. Voor veel statushouders is vooral het financiële systeem ingewikkeld, zoals automatische incasso en de online bankrekening. Sommige ouderen nemen veel contant geld op van de bankrekening, omdat ze de digitale bankrekening niet vertrouwen. Daarnaast is in het geval van multi-problematiek de periode van twee jaar vaak niet voldoende om een goed gezondheidszorgaanbod te regelen.

#### *Ervaringen met financieel ontzorgen*

In paragraaf 3.2.5 kwam al aan de orde dat met name in de beginperiode veel problemen werden ervaren met het financieel ontzorgen van de statushouder. Dit werd ook door de medewerkers van Vluchtelingenwerk gesignaleerd. Voor een gedetailleerde beschrijving van de problematiek verwijzen we naar die paragraaf. Hier is van belang dat volgens de respondenten de medewerkers van Vluchtelingenwerk de gevolgen van vertraging in financieel ontzorgen moesten oplossen, terwijl de verantwoordelijkheid hiervoor in hun ogen in elk geval voor een deel bij de gemeente en de KBR hoort. De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeente – waaronder de KBR – en Vluchtelingenwerk als het gaat om financieel ontzorgen en de eventuele problemen daarbij, lijkt diffuus, waarbij volgens de medewerkers de oplossing van de problemen vaak van Vluchtelingenwerk wordt verwacht:

“Wat ik dan lastig vind als we het hebben over de hele wetgeving en financieel ontzorgen, de verantwoordelijkheid, waar ligt die? Het is dat wij het negen van de tien keer oplossen. Daar zijn we dus heel veel tijd aan kwijt omdat de gemeente zelf geen contact heeft met KBR. (...) Wat wil de gemeente? Gaan zij het maatschappelijk begeleidingstraject doen? Nee dat doen zij niet, dat doen wij dan wel voor hen. Maar er is toch een stukje verantwoordelijkheid die ligt daar, dat is opgelegd en dat speelveld, dat zoekende, ja dat is echt frustrerend.”

De medewerkers van Vluchtelingenwerk zien weinig meerwaarde in de manier waarop financieel ontzorgen nu is ingericht. In het kader van de oude wet was er al sprake van lichte ontzorging in de vorm van inhouding van de bedragen voor huur en de zorgverzekering. Dat was volgens hen voldoende. In hun ervaring slaagde een groot deel van de statushouders er met een lichte vorm van ontzorging in financieel rond te komen.

“Ik snap: ze moeten het doen want het staat in de wet die extra vaste lasten ontzorgen. Maar als ik gewoon vrij mag spreken dan zou ik zeggen: voorschieten van toeslagen is goed, maar in de rest zie ik geen meerwaarde. Voor sommige statushouders wel. Die alles leegpinnen vanaf de rekening en dan kunnen de vaste lasten niet betaald worden vanuit automatische incasso omdat er geen geld op staat. Maar dat is een klein aantal. Het moet echt heel goed geregeld worden, wil je ervoor zorgen dat er meer mensen geholpen worden dan problemen krijgen. Want het is zo’n klein aantal en nu krijgt een best wel groot aantal problemen.”

In het gesprek met de medewerkers van Vluchtelingenwerk kwamen nog enkele punten in de uitvoering aan de orde, die volgens hen aandacht behoeven. We bespreken deze punten hieronder.

#### *65-plussers die niet worden aangemeld, lopen inkomen (AIO) mis*

Eerder kwam al aan de orde dat 65-plussers niet onder maatschappelijke begeleiding vallen, waardoor ze door de gemeente niet automatisch bij Vluchtelingenwerk worden aangemeld. Vluchtelingenwerk is verantwoordelijk voor het aanvragen bij de SVB van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) voor statushouders van 65 jaar of ouder. Aangezien zij geen recht hebben op AOW, is dit de enige inkomensvoorziening voor deze ouderen. Als een oudere niet tijdig wordt aangemeld, kan het lang duren voordat AIO is aangevraagd; AIO is niet met terugwerkende kracht aan te vragen. Overigens wordt aan deze problematiek aandacht



besteed in de eerdergenoemde Verzamelbrief van het ministerie.

*Kinderopvang wordt te laat geregeld: pas als de statushouder is ingeschreven bij de opleiding*  
Volgens de medewerkers van Vluchtelingenwerk gaat de gemeente pas op zoek naar kinderopvang als de statushouder is ingeschreven bij een school of opleiding, en beschikt over een lesrooster. Hierdoor is er vaak geen kinderopvang op het moment dat de opleiding start.

#### *Beperkt aanbod van scholen*

Als een nadeel van de nieuwe wet wordt het beperkte aantal scholen gezien. Onder de oude wet functioneren rond tachtig inburgeringsscholen. Nu zijn er voor de B1-route twee scholen, voor de Z-route één school en voor de onderwijsroute twee scholen. Dit beperkt de keuze in wat de statushouder als 'passend' ervaart.

### 3.9.3 Het Participatieverklaringstraject (PVT)

#### 3.9.3.1 Opzet

Tijdens het Participatieverklaringstraject maakt de statushouder kennis met kernwaarden, sociale regels en grondrechten in de Nederlandse maatschappij. Zo wordt aandacht besteed aan het Nederlandse politieke systeem, het belang van actief burgerschap en mensenrechten. In Rotterdam bestaat het traject uit:

- Verwelkoming van nieuwe statushouder in de Nederlandse samenleving en aandacht voor rechten, plichten en fundamentele van de Nederlandse samenleving;
- Zes workshops over de vier kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie ter voorbereiding van het tekenen van de participatieverklaring; hieronder valt een excursie naar de bibliotheek;

- Extra workshops van totaal zes uur over de thema's "stress en gezondheid" en "seksuele gezondheid en- oriëntatie".

De totale duur van het PVT is minimaal 18 uur. Het traject is succesvol wanneer de statushouder na afloop van het traject de Participatieverklaring heeft ondertekend en de inhoud begrijpt en onderschrijft. Hoewel volgens de wet de statushouder vanaf de ondertekening van de PIP drie jaar de tijd heeft om het PVT af te ronden, is het streven in Rotterdam het traject binnen een jaar te hebben gerealiseerd.

#### 3.9.3.2 Ervaringen met de uitvoering

Het participatieverklaringstraject is een traject waarvan de eisen landelijk vastliggen, in tegenstelling tot de maatschappelijke begeleiding die per gemeente anders kan worden ingevuld. De medewerkers zien het PVT gericht op landelijke eisen die aan inburgering worden gesteld, en min of meer losstaan van het lokale inburgeringsproces.

"Het PVT is voornamelijk veel meer gericht op het overkoepelende. Over het landelijke. Terwijl wij hier echt bezig zijn met integreren in onze gemeente. En wat biedt deze gemeente aan (...) Het PVT is heel erg bezig met 'wat is vrijheid van meningsuiting' en 'wat is godsdienstvrijheid?' Die gaan veel minder diep in op wat is integratie in de eigen gemeente van die statushouder."

Ook onder de oude wet voerde Vluchtelingenwerk het PVT uit. Inhoudelijk is er volgens de respondenten weinig aan het traject veranderd. Wel is het aantal bijeenkomsten voor de workshops teruggebracht van acht naar zes. De bijeenkomsten worden op locaties van Vluchtelingenwerk georganiseerd; er is één excursie naar de bibliotheek. De bijeenkomsten hebben een aanwezigheidsplicht, waardoor er weinig sprake is van no show. Zo nodig kan iemand later nog bijeenkomsten inhalen.

De groepen voor de workshops, bestaande uit maximaal tien statushouders, worden samengesteld op basis van de moedertaal.



Daardoor hebben de bijeenkomsten volgens de respondenten ook een sociale functie: voor de statushouders zijn de bijeenkomsten in kleine groepen die dezelfde taal spreken een houvast. De groepsdynamiek is dan al een werkzaam element op zich.

“Het biedt structuur, het biedt ook inzichten, kennismaken met de mensen naast je, want je zit dus vijf of zes bijeenkomsten naast mekaar. Ze gaan het ook hebben over mentale gezondheid en daarin merk je ook wel omdat het een wat kleinere groep is en een groep is die dezelfde taal spreekt hè (...), dat daar echt wel wat ontstaat soms. Ook om elkaars verhaal even te delen. En daarvoor heb je hier natuurlijk wat minder mogelijkheid want je bent één op één met de kantoorvrijwilliger, en daar heb je meer gelijke naasten. Dus bij jongeren die in de twintig zijn en die thuis wat moeite hebben om daarover te praten, merk je dat ze juist in zo’n groep wat beter loskomen.”

Een grote groep statushouders is op persoonlijke gronden gevlucht, bijvoorbeeld vanwege seksuele geaardheid. Zij kunnen volgens de respondenten veel steun hebben aan elkaar.

#### *Samenwerking met de gemeente*

Iedere twee weken voert de teamleider van Vluchtelingenwerk overleg met de senior klantmanager van IOS en de teamleider van KBR over de voortgang van financieel ontzorgen en andere aspecten van samenwerking tussen de gemeente en Vluchtelingenwerk. In principe is er tevredenheid over dit uitvoeringsoverleg en de constructieve samenwerking. In meer brede zin is er wel onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de gemeente, en met wie contact kan worden gelegd bij bepaalde vragen of problemen. Dat wordt voor een deel gezocht in de wijze van gemeentelijke organisatie:

“Mijn verwachting was: ‘Hé halleluja, we gaan een stukje terug naar de gemeente’, maar daar is niet een afdeling voor opgericht. Nee, alle afdelingen hebben er iets extra’s bij gekregen. (...) Dat maakt dus ook dat je in het eerste halfjaar gewoon tijd verspilt met het zoeken naar waar je met welk

probleem naar toe moet. Dat was voor de gemeente zelf ook nog niet eens heel duidelijk, denk ik. En dat was een beetje waarvan ik dacht: ‘Nou dat valt een beetje tegen’. Maar dat is meer in het kader van verwachtingsmanagement.”

Doordat met veel verschillende personen contact moet worden onderhouden bij de gemeentelijke organisatie, wordt volgens de medewerkers onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Die onduidelijkheid heeft volgens hen ook zijn weerslag op de statushouder: door deze onduidelijkheid is deze meer gericht op de begeleiding door kantoormedewerker en coach van Vluchtelingenwerk, dan op de begeleiding door de klantmanager van IOS, de werkcoach van W&I of de jongerenconsulent van het Jongerenloket:

“Ik zou zelf al helemaal niet goed weten wie voor wat is, maar goed, dat ligt ook een stukje aan mij. Maar kijk een statushouder heeft daar niet zo heel veel aan. Die denkt gewoon: ‘Vertel me nou wie ik heb en wat ik moet doen en waar’. (...). Dan denk ik: dan gaan zij zich ook niet tot de gemeente richten, dan blijven zij dus altijd bij Vluchtelingenwerk binnenkomen. Wat ook oké is, maar dat is natuurlijk niet de opdracht geweest.”

### 3.10 De plaats van participatie in het beleid: Wet inburgering en de Participatiewet

In de voorgaande paragrafen werd het uitvoeringsproces beschreven van inhuizing tot en met de vaststelling van het PIP. Aan het slot van dit hoofdstuk willen we stil staan bij de plaats van participatie in het beleid. Zoals al in hoofdstuk 1 en 2 werd beschreven is participatie het hoofddoel van de nieuwe Wet inburgering en de Rotterdamse aanpak, het liefst via betaald werk of een opleiding. Relevant hier is dat zowel de Wet inburgering als de Participatiewet werking kan hebben voor een inburgeraar. Als een inburgeraar een bijstandsuitkering ontvangt, is deze immers onderhevig aan zowel de inburgerings- als de Participatiewet. De begeleiding en monitoring op basis van de Wet inburgering 2021 én de

Participatiewet wordt dan uitgevoerd door dezelfde consulent. In onze gesprekken met respondenten hebben we verkend hoe tegen participatie wordt aangekeken en op welke manier wordt omgegaan met de doelstellingen van de Participatiewet en de Wet inburgering.

*Praktijk: inburgeren en/of werken?*

Het moment waarop met statushouders het onderwerp participatie wordt besproken, lijkt per werkcoach/jongerenconsulent te verschillen. De één bespreekt het al in het begin, dus tijdens de brede intake, vanuit de gedachte dat werk het taalniveau bevordert en zorgt voor activering, onderdeel worden van de maatschappij en andere mensen ontmoeten. De ander wacht liever met het participatiegedeelte tot na de keuze voor een leerroute. Pas bij de keuze voor een route is namelijk bekend hoeveel tijd iemand overhoudt naast het volgen van taalonderwijs.

Ook is de insteek van participatie in de routes verschillend (zie H4). Binnen de B1-route is betaald werk het uitgangspunt, binnen de onderwijsroute participeert men door in te stromen in het regulier onderwijs en binnen de Z-route participeert men om voldoende zelfredzaam te worden. Bovendien is het volgens deze medewerkers lastig om zo vroeg in het traject al in te schatten wat iemand kan.

Sommige routes zijn intensiever dan de ander, dus bij de ene route is het makkelijker om er iets naast te doen dan de ander, aldus de respondenten.

“Ik laat altijd vallen dat er een sollicitatieplicht is. Dat hangt van de werkcoach af, maar ik vind dat zelf wel heel prettig, dan hebben we in ieder geval dat zaadje geplant. (...) Ik krijg regelmatig boze mensen van Vluchtelingenwerk aan de telefoon die zeggen, dat kan toch niet, die persoon is aan het inburgeren en dan gaan jullie over werk beginnen. Juist omdat ik weet dat ze in die omgeving terecht komen waar jou wordt verteld van, inburgeren? Nee, je moet eerst de taal leren, dan pas werken. En dan komen ze bij ons en dan moet je opeens gaan werken. En ik zeg ook altijd, het kan zijn dat je vanuit andere

organisaties iets anders hoort, maar dit is ook beleid.”

Het lijkt er volgens een aantal respondenten op dat de prioriteit van het Jongerenloket vooral ligt bij inburgering en voor de W&I-teams Noord en Zuid is dit participatie. Dit kan ermee te maken hebben dat het nu nieuw is voor W&I-medewerkers dat ze nu ook mensen bedienen die geen uitkering ontvangen en alleen onder de inburgeringswet vallen.

“De participatiewet uitvoeren. Dat is eigenlijk hun [werkcoaches W&I] hoofdtak. En door de nieuwe inburgeringswet, dat hebben we denk ik echt wel onderschat, wat voor impact dat toch heeft op de combi. Want het werd zo van: nou ja, dat doen we er dan bij. Maar de praktijk leert nu wel dat het niet is: dat doen we er even bij.”

Beide wetten kunnen ook botsen bijvoorbeeld op het gebied van handhaving. Iemand kan geen uitkering meer krijgen van de gemeente maar wel inburgeringsplichtig zijn.

In de praktijk willen veel statushouders aan het werk of zijn dit al bij aanvang van hun inburgeringstermijn. *Jobhunters* kunnen al in het begin van het traject worden ingezet als iemand gemotiveerd genoeg is.

“Die hoogopgeleiden die willen en kunnen eigenlijk ook snel werken en sommige zijn al bezig met werk zoeken dus dat heeft dan die Participatiewet, het eerste gesprek brede intake heb je het eigenlijk al over van wat zijn je wensen, beroepen? Wat zou je willen doen? En in sommige gevallen zet je al gelijk een jobhunter in omdat diegene al echt stappen kan maken richting arbeid en daarvoor heeft TopTaal bijvoorbeeld ook avondgroepen voor de mensen die dus kunnen werken. Kan je je inburgeringslessen naast je werk verrichten?”

De volgende respondent twijfelt of snel aan het werk gaan wel altijd mogelijk is:

“Ik merk zeker bij de hoger opgeleiden dat zij het liefste bij, zo snel mogelijk aan het werk willen. Ik vraag mij wel af in hoeverre het ze écht makkelijk

gemaakt wordt om te kunnen werken naast inburgeren.”

Overeenkomst tussen beide wetten is de taaleis. Een werkcoach geeft echter aan dat het soms lijkt alsof de mensen die al werken zich alsnog moeten verantwoorden en behandeld worden alsof ze onder de participatiewet vallen.

“Er zijn ook mensen gewoon die aan het werk zijn en die inburgeringsplichtig zijn. Maar soms heb ik het idee dat deze mensen, de groep die wel gewoon aan het werk zijn, en dan inburgeringsplichtig, toch ook net zo behandeld worden als de mensen die onder die participatiewet vallen. Want we werken toch met een afsprakenplan, je geeft toch aan ik ben de contactpersoon, en je, weet je, ja je vraagt ze toch van ja, geef het aan bij mij als er iets verandert in uw omgeving, als u weggaat, als u op vakantie wil moet u dat wel bij ons melden. Dus het lijkt wel net alsof die verplichtingen die onder de participatiewet vallen toch onbewust ook een beetje toegepast worden bij de mensen.”

Op dit moment is het nog te vroeg voor de inburgeringsconsulenten om uitspraken te doen over het gebruik van instrumenten en/of er aanbod gemist wordt. Een consulent geeft aan behoefte te hebben aan praktisch aanbod voor statushouders, denk bijvoorbeeld aan een cv-training voor mensen die niet digitaal vaardig zijn. Er wordt op dit moment wel gewerkt aan aanbod voor jongeren met trauma. Hiervoor wordt de samenwerking opgezocht met verschillende organisaties. Het doel hiervan is de statushouder te empoweren.

Heikel punt binnen de combinatie tussen de participatiewet en de inburgeringswet is het kunnen leveren van maatwerk. Dit geldt vooral bij ‘bijzondere casussen’, bijvoorbeeld een topsporter die vaak in het buitenland is voor zijn werk. Hoe kan deze persoon taalonderwijs volgen om in te burgeren? Hetzelfde geldt voor iemand die nu bijna voor 90% doof is of iemand die zich binnen een taalklas niet veilig voelt. Dit zijn casussen die besproken worden met de kwaliteitsmedewerker en/of tijdens casus overleggen.

Verder is het organiseren van avondonderwijs voor de doelgroep die overdag werkt lastig. Online taallessen is niet mogelijk, maar zou er volgens respondenten wel moeten komen. Een weekendklas zou fijn zijn, maar ook online aanbod of een mogelijkheid van taallessen op de werklocatie. Op Zuid was ten tijde van de dataverzameling nog geen taalklas beschikbaar vanwege de lage aanmeldingen op Zuid (werknemers die statushouders van Noord hebben overgenomen dienen hen aan te melden bij taalklassen in Noord). Dit maakt maatwerk lastig, omdat het vooral nu ligt bij de aanbieders die nog niet kunnen starten. Er wordt ook gekeken naar combinaties taalklassen met buurgemeenten die ook aangesloten zijn bij de regionale aanbesteding van de inburgeringscursussen (leerroutes). Een andere belemmering is kinderopvang: wachtlijsten van een jaar. Dit is een groot probleem, zeker voor alleenstaanden die hierdoor thuis zitten.

### 3.11 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de ervaringen in kaart gebracht met de opzet en uitvoering van de gemeentelijke activiteiten voor statushouders. Deze starten met de huisvesting en eindigen met het opstellen van het PIP. Daarnaast kwam de aan Vluchtelingenwerk Nederland uitbestede maatschappelijke begeleiding en participatieverklaringstraject aan de orde. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen op een rij gezet. Afsluitend wordt gekeken hoe deze zich verhouden tot de (sub)doelstellingen in de beleidstheorie: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit.

#### *Grote betrokkenheid om de wet tot een succes te maken*

Zonder uitzondering spreken de respondenten met een grote betrokkenheid over de Wet inburgering, en ze zijn erop gericht deze zo goed mogelijk uit te voeren en tot een succes te maken. Individuele medewerkers benutten (of nemen) hun discretionaire ruimte om bijvoorbeeld

vertraging in de voortgang van het traject van inburgeraars te voorkomen. Medewerkers zijn gemotiveerd om tot een goede keuze te komen voor een leerroute, ook omdat zij de nadelige consequenties kennen indien deelnemers niet in de juist route terechtkomen. Voor zover wij hebben kunnen beoordelen loopt over het geheel de samenwerking tussen teams op een goede manier.

#### *Beleid en inrichting van het uitvoeringsproces zijn sterk in ontwikkeling*

De inrichting van het uitvoeringsproces en de samenwerking met stakeholders binnen en buiten de gemeente is nog in ontwikkeling.<sup>28</sup> Dat heeft deels te maken met de vertraging in de start van de instroom in het kader van de nieuwe wet, deels met de periode van de coronapandemie, waardoor inrichting en uitvoering noodgedwongen moest overschakelen op thuiswerken en dienstverlening op afstand. De dynamiek in beleid en uitvoering betekent ook dat de bevindingen in deze rapportage een momentopname zijn van een ontwikkelingsproces tijdens de periode van onderzoek, najaar 2022.

#### *Knelpunten (oplossen): continue aanpassingen bij uitvoering van de wet*

Hoewel we ons realiseren dat we een ontwikkelingsproces beschrijven, hebben we in dit onderzoek diverse knelpunten vastgesteld. Knelpunten die te maken hebben met het feit dat het om een nieuwe wet gaat waar veel nieuwe medewerkers op actief zijn en waar zaken niet of anders lopen dan verwacht. Gedurende het onderzoek zijn vele knelpunten door medewerkers van de gemeente gesignaleerd en zijn er aanpassingen doorgevoerd.

Dit geldt ook voor diverse van de in dit hoofdstuk genoemde knelpunten, wat wijst op een sterke gerichtheid om het beleid te verbeteren en continu aan te passen. In de wet staat dat het om

een 'lerend en adaptief stelsel' gaat. Dat is in Rotterdam zeker in de praktijk gebracht. Een aantal knelpunten van praktische aard is inmiddels opgelost. Het gaat dan bijvoorbeeld om het juiste gebruik van de leerbaarheidstoets door statushouders. Bij andere praktische problemen wordt nog aan een oplossing gewerkt. Zo is er het plan om met intake teams te gaan werken om te voorkomen dat inburgeraars pas nadat zij zijn gehuisvest, gekoppeld kunnen worden aan een werkcoach van het werkteam Noord of Zuid. Inmiddels heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer in april 2023 verschillende aanpassingen aangekondigd die een oplossing moeten bieden in ook in andere gemeenten gesignaleerde knelpunten. Waar deze raken aan de door ons gesignaleerde knelpunten, zullen deze worden benoemd.

#### *'Valse' start: late instroom en samenstelling van de groep*

De instroom is later en in golven op gang gekomen. Daarbij was het aandeel hoogopgeleide, zelfredzame statushouders hoger dan tevoren gedacht. Zodoende sloot het aanbod niet altijd goed aan (bijvoorbeeld RTS) op de doelgroep. De samenstelling van de groep heeft ook gevolgen voor het nut van onder meer de RTS en leerbaarheidstoets: zeker voor hoger opgeleiden en personen die al wat langer in Rotterdam zijn, lijken deze weinig toe te voegen.

#### *Wel heel veel activiteiten bij de start van de inburgering; opstoppen bij de sequentiële opzet*

Het inburgeringstraject voor statushouders staat zeker tot aan de start van de leerroutes, vol met allerlei inburgeringsonderdelen waaraan moet worden deelgenomen. Er moet huisvesting worden geregeld, deelnemers financieel ontzorgd, uitvoering van de brede intake, de RTS, het assessment, de leerbaarheidstoets, het PIP en tot

<sup>28</sup> Overigens is bij alle geïnterviewde medewerkers grote waardering voor de wijze waarop en de betrokkenheid waarmee met de diverse partners binnen en buiten de gemeentelijke organisatie werd en wordt samengewerkt om het uitvoeringsproces in te richten en waar nodig aan te passen.

slot de combinatie inburgerings- en participatiewet.

In opzet is het traject sequentieel, maar in de praktijk lukt dit niet altijd omdat er wachttijden zijn om met een onderdeel te starten of dat het enige tijd duurt voordat de resultaten van RTS of assessment beschikbaar zijn. Onderdelen kunnen daardoor niet na elkaar worden afgewerkt en ontstaan er opstoppen. In de praktijk blijkt er overigens wel ruimte te zijn voor consultants om op, de niet verplichte, onderdelen af te wijken van de voorgeschreven route. Maar hier lijken geen algemene regels voor te zijn en welke inburgeraar hiervan profiteert is tot op zekere hoogte afhankelijk van de medewerker met wie iemand te maken heeft.

#### *Capaciteitsproblemen en werkdruk*

De bestuurlijke drukte aan het begin van de inburgering, de instroom in golven en het opzetten van een grotendeels nieuw beleidsterrein heeft zijn weerslag op de werkdruk. In de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie doen zich capaciteitsproblemen voor. De inburgeringsstaken van de coaches en consultants kosten meer tijd dan tevoren gedacht. Zo zijn ze ook tijd kwijt met de basis op orde brengen. Het gaat dan om het regelen van de financiën, zoals de uitkering, en zorgen voor deugdelijke huisvesting. Ook de administratie, zoals het opstellen van de PIP en het afsprakenplan, kost veel tijd. Vooral de werkcoaches ervaren een te grote caseload om alle inburgeringstaken naar behoren en binnen de gestelde termijnen af te ronden.

#### *Uitvoering financieel ontzorgen is complex en leidt tot ongewenste effecten*

In het kader van de financiële ontzorging worden de vier belangrijkste vaste lasten (huur, energie, water en de premie zorgverzekering) door de Kredietbank Rotterdam uit de uitkering betaald, en wordt het resterende leefgeld aan de statushouder overgemaakt. Door de sterk gestegen energietarieven werd het leefgeld van veel statushouders beperkt. De klantmanagers

van IOS, maar ook de werkconsulenten van W&I en de medewerkers van Vluchtelingenwerk – verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding – kregen in die periode veel signalen van statushouders die het nauwelijks lukte om rond te komen van het leefgeld.

Dit probleem werd nog eens verzaamd door problemen in de technische uitvoering van de financiële ontzorging. Dit heeft vooral te maken met de snelheid en de verschillende tijdstippen waarop uitkering en belastingtoeslagen beschikbaar komen voor de KBR om het financieel ontzorgen te kunnen starten. De context van het moment van onderzoek (najaar 2022) is belangrijk: door de piek in de inflatie, waarin de energietarieven de belangrijkste rol speelden, werd de druk op de uitvoeringsorganisatie verhoogd, met name als het gaat om de uitvoering van de financiële ontzorging.

Hoewel de meest acute financiële problematiek lijkt weg te ebban door verschillende overheidsmaatregelen en aanpassingen in de uitvoering, blijft het opstarten van de financiële ontzorging een technisch ingewikkelde operatie. Het is daarnaast een wettelijke verplichting financieel ontzorgen aan alle statushouders aan te bieden, terwijl volgens geïnterviewden niet alle statushouders een dergelijke zware vorm van budgetbeheer nodig hebben, en in sommige gevallen zelfs contraproductief kan werken. Dit probleem is in verschillende gemeenten gesignaleerd; in de brief aan de Tweede Kamer heeft de minister inmiddels aangekondigd dat de gemeenten meer ruimte krijgen om maatwerk te bieden als het gaat om financieel ontzorgen.

#### *Leerbaarheidstoets functioneert niet naar verwachting*

In het begin werkte de leerbaarheidstoets niet goed. De uitslag van de toets week vaak af van de verwachting vooraf. Dit had verschillende oorzaken, die vooral hebben te maken met onvoldoende voorbereiding van de statushouder op de inhoud en de betekenis van de test. Op basis van deze eerste ervaringen is er in



Rotterdam een proces ontwikkeld om de statushouder beter voor te bereiden op de toets en de consulent meer handvatten te bieden om de toets goed te kunnen interpreteren.

Daarnaast is uitslag van de toets gewijzigd in een genuanceerder cijfer, en is de techniek om de toetst af te kunnen nemen verbeterd. Inmiddels komt de uitslag van de leerbaarheidstoets in 90 procent van de gevallen overeen met de inschatting vanuit de uitvoering, die grotendeels positief is over het instrument. In haar brief aan de Tweede Kamer geeft de minister aan dat uit onderzoek is gebleken dat digitale vaardigheden invloed hebben op de uitslag van de toets. Daarom wordt de minimale score die aangeeft of een B1-route haalbaar is, verlaagd. Er wordt onderzocht hoeveel inburgeraars volgens de nieuwe norm onterecht in de Z-route zijn geplaatst.

#### *Vroegtijdig contact leggen met gekoppelde statushouders pas laat op gang gekomen*

In de wet is voorzien dat gemeenten in een vroeg stadium contact leggen met zogenoemde gekoppelde statushouders die nog in het azc verblijven. Dat is in Rotterdam eigenlijk niet systematisch gebeurd tot het moment dat er in Rotterdam gekoppelde statushouders in de stad op schepen zijn opgevangen. Toen is er een pilot 'Vroege start' georganiseerd zodat de coach of consulent vroegtijdig met hen in contact kan treden, met naar het zich laat aanzien gunstige eerste ervaringen. Ook voor andere gemeenten blijkt het moeilijk om de vroege start vorm te geven: in haar brief aan de Tweede Kamer geeft de minister aan met gemeenten en instanties in gesprek te zijn om 'de vroege start mogelijk te maken'. Daarnaast wordt vóór de zomer van 2023 een nadere uitwerking van plan van aanpak voor statushouders aan het werk gepubliceerd.

#### *Primaat bij de participatiewet of bij de Wet inburgering?*

Een belangrijk doel van de Wet inburgering is het bevorderen van participatie. Maar het bevorderen van participatie in de vorm van betaalde arbeid

kan op gespannen voet staan met het doorlopen van het traject richting het PIP en het deelnemen aan de leerroutes. Consulents gaan verschillend om met de verplichtingen die voortvloeien uit beide wetten. Het moment waarop het onderwerp participatie besproken wordt door inburgeringsconsulenten lijkt te verschillen. De één doet dit al zo snel mogelijk, de ander pas wanneer het PIP afgerond is vanuit de gedachte dat het lastig in te schatten is hoeveel tijd een statushouder over heeft naast het inburgeringstraject. De onduidelijkheid over het primaat van participatie of inburgering zorgt ervoor dat dit verschillend wordt ingevuld door medewerkers. Waarbij het gevaar bestaat dat de eigen voorkeuren van de uitvoerder en het team waar de inburgeraar onder valt bepalend is of werk of inburgeren prioriteit krijgt.

Wat betekenen de bevindingen in dit hoofdstuk voor de beleidsdoelstellingen van de Wet inburgering: tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit?

#### *Tijdige start*

Er zijn een aantal zaken die de ambitie om de statushouders een 'tijdige start' te bieden, liefst al vanuit het azc, onder druk zetten. Als een statushouder aan de gemeente is toegewezen en alle papieren in orde zijn, komt de statushouder op een wachtlijst voor de toewijzing van een woning. In principe staat er een maximum van twaalf weken voor deze wachtlijst, maar die wachttijd wordt vaak overschreden.

Op de tweede plaats blijkt het voor werkcoaches en jongerenconsulenten moeilijk om contact te leggen met de statushouder als deze nog in het azc zit, zeker als deze niet in Rotterdam op één van de tijdelijke opvanglocaties is gehuisvest.

Daarnaast wordt de caseload binnen de organisatie van Werk & Inkomen verdeeld op basis van de noord-zuidverdeling in de stad: een werkcoach kan daardoor pas contact opnemen met de statushouder als duidelijk is waar deze zal worden gehuisvest. Voor jongeren beneden de 27



jaar geldt dit laatste overigens niet, omdat deze onder het Jongerenloket vallen. In de onderzoeksperiode is gestart met een pilot 'Vroege start', waarin al contact wordt opgenomen met de statushouder op één van de tijdelijke opvanglocaties in de stad. De uitkomsten van de pilot waren op het moment van rapportage nog niet voorhanden.

#### *Snelheid*

De ambitie van snelheid heeft vooral betrekking op het tempo waarin het gehele inburgeringstraject wordt doorlopen. Hierover kan op dit moment nog weinig worden gezegd. Wel kwam in het bovenstaande aan de orde dat in elk geval de startsnelheid van het traject door verschillende oorzaken onder druk staat, waardoor er vertraging kan optreden in het begin van het inburgeringsproces.

Daar komt bij dat door de vele activiteiten aan het begin van het inburgeringstraject de veronderstelde sequentie in het gedrang komt, en er wachttijden kunnen ontstaan, bijvoorbeeld voor de Rotterdamse Taalstart, de leerbaarheidstoets en het assessment. Het streven om binnen tien weken na inschrijving in de Basisregistratie Personen een Persoonlijk Ontwikkelingsplan te realiseren, wordt in de meeste gevallen dan ook niet gehaald. Daarmee loopt de doorstroom richting leerroutes ook vertraging op. Overigens vormen de wachtlijsten voor kinderopvang, die kunnen oplopen tot een jaar, een groot risico op vertraging voor alleenstaanden met kinderen.

#### *Maatwerk*

Deze ambitie is erop gericht het inburgeringsaanbod goed aan te laten sluiten bij de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de statushouder. In dit hoofdstuk kwam aan de orde dat deze ambitie op verschillende terreinen volgens medewerkers nog onvoldoende wordt gerealiseerd. Op de eerste plaats gaat het dan om financieel ontzorgen: aan alle statushouders wordt nu budgetbeheer aangeboden, terwijl volgens medewerkers van gemeente en

Vluchtelingenwerk veel statushouders ook zelfstandig hun financiën zouden kunnen beheren, of al geholpen zouden zijn met een lichter instrument, zoals dit in de oude wet werd gehanteerd. De 'zware' vorm van budgetbeheer kan voor statushouders die hun budget al goed zelf zouden kunnen beheren, zelfs contraproductief werken.

Inmiddels heeft de minister aangekondigd dat, gelet op deze knelpunten, er meer ruimte zal worden gemaakt voor maatwerk. Op de tweede plaats is de Rotterdamse Taalstart (RTS) een Rotterdamse toevoeging aan het inburgeringstraject die in principe aan alle statushouders wordt aangeboden, maar minder goed lijkt te passen voor hoger opgeleide inburgeraars en zij die de taal al enigszins machtig zijn.

Daarnaast verblijven veel statushouders al een periode in Rotterdam voordat ze de RTS volgen, waardoor de introductie in de stad niet meer echt nodig is. Overigens is in september 2022 een speciale groep opgestart voor midden- en hoogopgeleiden. Op de derde plaats blijkt het lastig om maatwerk te bieden in 'bijzondere casussen', die een heel specifieke persoonlijke situatie kennen die niet past in het aanbod. Tenslotte is er behoefte aan meer maatwerk in het tijdstip dat taalonderwijs wordt aangeboden: statushouders die overdag aan het werk zijn, hebben nu vaak niet de mogelijkheid om de lessen te volgen.

#### *Dualiteit*

De ambitie van dualiteit heeft betrekking op de combinatie van het leren van de taal en participatie. Als we participatie opvatten als betaald werk, constateren we een spanning tussen het primaat van de inburgeringswet en participatiewet. De eisen van de Participatiewet kunnen op gespannen voet staan met de stappen die moeten worden gezet in het inburgeringsproces. Deze spanning zorgt ervoor dat het tijdstip en de wijze waarop de stap naar

betaald werk aan de orde wordt gesteld, verschillend wordt ingevuld door medewerkers. Aan de andere kant is het soms moeilijk om te gaan met statushouders die al aan het werk zijn: op welke manier moeten zij tijd inruimen voor taallessen en andere activiteiten in het kader van het inburgeringsproces?

#### *Kwaliteit*

Deze ambitie is erop gericht dat er in de gemeente een divers en kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod beschikbaar is om bovenstaande doelstellingen te kunnen realiseren. Het is moeilijk om op basis van dit eerste onderzoek iets te zeggen over de kwaliteit van het aanbod. Wel kunnen we iets zeggen over aspecten van beleid en uitvoering die een risico vormen voor de kwaliteit. Op de eerste plaats vormt het beschreven gebrek aan maatwerk op sommige terreinen een risico voor de diversiteit van het aanbod: met name in het begin van het proces moeten de meeste statushouders door een aantal verplichte activiteiten (financieel ontzorgen, Rotterdamse taalstart), die volgens medewerkers lang niet passend zijn voor iedereen, en alleen maar vertragend werken op de vervolgstappen in het proces.

Op de tweede plaats zorgt de veelheid aan activiteiten die in het begin van het inburgeringsproces moeten worden gedaan, voor opstop-pingen in het proces en wachtlijsten voor verschillende activiteiten, waardoor ook vertraging kan ontstaan. Als er meer gericht wordt aangemeld op de activiteiten, zal de druk op de verschillende activiteiten afnemen, waardoor er minder opstopping optreedt. Ook krijgt de statushouder in het begin van het traject veel informatie te verwerken: de vraag is in hoeverre al deze informatie blijft hangen. Er wordt daarom ook al gezocht naar andere vormen om deze informatie aan te bieden.

Op de derde plaats vormt de spanning tussen Wet inburgering en de Participatiewet een risico voor de kwaliteit: een accent op snelle arbeidsdeel-name kan zorgen voor een vertraging in de

inburgeringsactiviteiten en andersom kan een accent op inburgering zorgen voor een vertraging in participatie op de arbeidsmarkt.

Tenslotte zijn er ook organisatorische aspecten die een bedreiging kunnen zijn voor de kwaliteit. De relatief hoge caseload, met name bij W&I, zorgt voor het risico op een minder intensieve begeleiding van de klant. De hogere taakstelling voor 2023 kan dit risico nog vergroten. Dit laatste kan ook meer druk betekenen op de faciliteiten van de medewerkers, waar volgens sommige respondenten nu al gebrek aan is, zoals werkplekken en afgesloten ruimtes om gesprekken te kunnen voeren met de klant.

## 4 Aanbod leerroutes

**Roxy Damen en Linda Bakker**

Eén van de grote verschillen in vergelijking met de oude inburgeringswet is dat er in de nieuwe wet drie 'leerroutes' zijn naar inburgering: de B1-route, de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute (Z-route). Deze leerroutes zijn door de gemeente uitbesteed en worden aangeboden door verschillende ketenpartners. Statushouders starten na het opstellen van het PIP met één van deze leerroutes bij de ketenpartners (zie H3). Deze worden voor hen gefinancierd. Voor gezinsmigranten geldt dat zij worden verwezen naar de (taal)aanbieders, of andere convenantpartners (zie H2), maar dat de keuze voor de aanbieder (en financiering van de route) bij henzelf ligt. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) zijn voor statushouders geïntegreerd in het leerroute aanbod, gezinsmigranten ontvangen hiervoor elders aanbod (zie H5).

In dit hoofdstuk gaan we per leerroute in op de opzet en de eerste ervaringen met de uitvoering hiervan bij de verschillende aanbieders in Rotterdam<sup>29</sup>. Hierbinnen worden vanuit het perspectief van de aanbieders verschillende plus- en knelpunten geïdentificeerd (dit is dus niet het perspectief vanuit de gemeente, dit komt naar voren in H3 voor statushouders en H5 voor gezinsmigranten). Bovendien gaan we per leerroute beknopt in op de opzet en uitvoering van de leerroutes in de andere G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) om zo een beeld te geven van overeenkomsten en verschillen ten opzichte van Rotterdam, zie hiervoor de kaders. Afsluitend bespreken we in

hoeverre de (sub)doelen uit de beleidstheorie terug te zien zijn binnen de opzet en uitvoering van de leerroutes.

### 4.1 B1-route

#### 4.1.1 Opzet

De centrale ambitie van de Wet inburgering 2021 is tweeledig: namelijk dat inburgeraars een hoger taalniveau behalen (B1) en dat inburgering en participatie (het liefst door betaald werk) worden gecombineerd. Beide zijn, zo is de veronderstelling, van belang voor snellere toetreding van statushouders tot de arbeidsmarkt. Voorheen gingen statushouders die wilden werken vaak pas aan de slag nadat de inburgering was afgerond (WRR policy brief 4, 2015; Damen, 2022). Bovendien blijkt uit onderzoek dat het hebben van een baan bijdraagt aan het verwerven van de taal (Huijnk et al., 2021). Immers, door contact met collega's en/of klanten is men in de gelegenheid om te oefenen met de taal, en ook vaktaal te leren.

De B1-route bestaat voor statushouders dan ook uit taalonderwijs gericht op het behalen van het B1 taalniveau<sup>30</sup> in combinatie met participatie. Deze participatie neemt twee vormen aan, enerzijds praktijkcomponenten binnen de route en anderzijds participatie in de vorm van werk naast het inburgeringsaanbod. Het B1 taalniveau is hoger dan werd vereist onder de voorgaande Wet inburgering waarbij taalniveau A2 volstond. Ook kreeg participatie voorheen minder nadruk.

Voor gezinsmigranten geldt enkel het voldoen aan de taaleis binnen de B1-route, zij kunnen zelf kiezen hoe en waar ze zich voorbereiden op de

<sup>29</sup> Zoals eerder genoemd (zie H0 en H2) zijn de routes regionaal aanbesteed. Hoewel de focus ligt op de ervaringen van de aanbieders in de gemeente Rotterdam bieden zij ook aanbod in andere regio/meeliftgemeenten.

<sup>30</sup> Binnen het Europees referentiekaders zijn zes taalniveaus vastgesteld, van A1 tot C2 (Nederlandse Taalunie, 2008). B1 niveau staat gelijk aan eenvoudig Nederlands, met een woordenschat van 4400 woorden. Voorheen was de taal eis voor inburgering A2, dat wordt gezien als het basisniveau, met een woordenschat van 2200 woorden.

examens. Als taalniveau B1 na aanzienlijke inspanning van 600 uur (op de verschillende onderdelen) niet mogelijk blijkt, is er de mogelijkheid om (op die onderdelen) examen op taalniveau A2 te doen. Wel geldt hier dat afschalen alleen kan als ten minste 600 uren les is gevolgd bij een aanbieder met *Blik op Werk* keurmerk<sup>31</sup>, wat voor gezinsmigranten niet altijd vanzelfsprekend is door de vrije keuze die zij hebben (zie ook H5).

#### *Aanbieders en hun inrichting van de route*

De B1-route wordt in Rotterdam uitgevoerd door twee aanbieders: TopTaal<sup>32</sup> in Rotterdam-Noord en NLtraining in Rotterdam-Zuid. Bij welke taalaanbieder de statushouder terecht komt is afhankelijk van de locatie van diens woning. Voor beide aanbieders geldt dat gezinsmigranten hier ook inburgeringsaanbod kunnen inkopen. Dit is in beginsel hetzelfde aanbod als dat er aan statushouders wordt geboden. Bij beide aanbieders staat het streven naar taalniveau B1 én taal in de praktijk voorop. Aanbieders geven dan ook aan dat de inburgering wat hen betreft geslaagd is wanneer deelnemers zich zelfstandig kunnen redden in Rotterdam en in de maatschappij.

Participatie omvat enerzijds praktijk-componenten binnen het leerroute aanbod. Praktijkgericht leren is dan ook een centraal uitgangspunt van de Wet inburgering 2021. Waar voorheen meer klassikaal les werd gegeven is de ambitie van deze wet om de taalverwerving sterker te verbinden aan de praktijk. Dit betekent dat beide taalaanbieders, die al een lange geschiedenis hebben als taalopleider, hun aanbod hebben moeten aanpassen. Beide aanbieders hebben praktijkgericht leren verwerkt in de opzet van de B1-route. TopTaal werkt al langer met de principes van competentiegericht onderwijs. Hierbij staan competenties (digitale vaardigheden, presentatievaardigheden, werknemersvaardigheden ed.) centraal in de taallessen. Vanwege

de nieuwe Wet inburgering 2021 heeft TopTaal haar aanpak omtrent competentiegericht leren uitgewerkt in een lesmethode: competent met taal. Bij alle competenties zijn opdrachten gemaakt die, het liefst, in de praktijk (bv. in de buurt, op een vrijwilligersplek, of school van kinderen) worden uitgevoerd. NLtraining heeft de B1-route ingericht met een bouwstenenmodel. Deelnemers gaan van A1 naar A2 naar B1. Ook is er een bouwsteen vaktaal, MAP en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Binnen deze bouwstenen wordt gewerkt met praktijkopdrachten en is er ook aandacht voor bijvoorbeeld werknemersvaardigheden. Bouwstenen worden afgevinkt om zo gaandeweg het succesgevoel te blijven stimuleren. Deelnemers krijgen bij NLtraining ook een taalmaatje om de taal mee te oefenen.

Naast het invullen van het praktijkgericht taalonderwijs was in Rotterdam de participatiecomponent ook onderdeel van de aanbesteding. Voor de invulling van de participatiecomponent is gekozen voor workshops (TopTaal) en themalessen (NLtraining) op diverse leefdomeinen. Dit omvat KNM maar het kan bijvoorbeeld ook gaan over wonen, netwerk opbouwen of (vrijwilligers)werk. Daarnaast voert TopTaal zelf de MAP uit. De MAP wordt bij NLtraining uitgevoerd door een onderaannemer.

Beide taalaanbieders van de B1-route in Rotterdam geven aan op diverse manieren te proberen maatwerk te bieden aan inburgeraars. Ze streven ernaar om de groepen in te delen op leerbaarheid, zodat de inburgeraars in hun eigen tempo kunnen inburgeren. Hiertoe doen ze een eigen intake om de leerbaarheid in te schatten om deelnemers zo in de juiste groep te kunnen plaatsen. TopTaal heeft op basis van profielen een inschatting gemaakt van het aantal benodigde uren om taalniveau B1 te halen. Deze profielen zijn opgesteld op basis van de ervaring van

<sup>31</sup> Een kwaliteitskeurmerk voor organisaties die duurzame arbeidsparticipatie en inburgering bevorderen.

<sup>32</sup> TopTaal voert ook de Rotterdamse Taal Start (RTS) uit (zie H3).

TopTaal met de vormgeving van inburgeringsonderwijs en is gebaseerd op een aantal persoonskenmerken, zoals leeftijd, opleidingsniveau en gezinssituatie. Het idee vanuit TopTaal is dat op die manier het tempo van inburgeren op maat kan worden aangeboden, naar gelang de verwachte leersnelheid. Het bouwstenenmodel van NLtraining stelt de inburgeraar ook in staat om op z'n eigen tempo in te burgeren. Een andere vorm van maatwerk is dat beide aanbieders momenteel ook avondlessen en/of weekendlessen voor werkende inburgeraars aanbieden. Ook in de onderwijsmethode is aandacht voor

maatwerk. Het streven is om de praktijkopdrachten zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de persoonlijke situatie, dus afhankelijk van de gezinssamenstelling en activiteiten die men onderneemt. Men kan dan bijvoorbeeld participeren op de school van diens kinderen. De persoonlijke wensen en doelen van de inburgeraar worden zodoende ook meegenomen bij de invulling van de leerroute. De inburgeraar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor hoe snel deze het proces traject doorloopt, men gaat uit van actieve inzet.

### **Kader 1. Opzet van de B1-route in de G3**

In tegenstelling tot in Rotterdam worden in de andere G4-gemeenten de B1- en Z-route door dezelfde aanbieders uitgevoerd (zie ook H2). In Amsterdam worden deze routes aangeboden door NLtraining (m.u.v. de snelle leerders binnen de B1-route, zij kunnen ook terecht bij de Vrije Universiteit). De inrichting van de B1-route lijkt hier dus wat betreft het leren van de taal op de manier waarop NLtraining dit in Rotterdam aanbiedt. Ook in Amsterdam wordt gewerkt met het bouwstenenmodel, met daarin praktijkopdrachten. Participatie is volgens de respondenten nog maar minimaal opgenomen in de route. De gemeente ondersteunt het duale aspect van de wet maar heeft voor de B1-route geen participatie uren ingekocht. Omdat er in de B1-route geen verplichting aan de participatie uren zit is de focus volgens de aanbieder dan ook vooral op taal. Het duale aanbod is binnen de route dus vooral in de vorm van praktijkgericht leren en aansluiting op de werkvloer aan de hand van themalessen, KNM en deels ook de MAP (hoewel de gemeente Amsterdam deze laatste deels zelf uitvoert). Klantbegeleiders zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de begeleiding naar (vrijwilligers)werk, wat afhankelijk van de inburgeraar eerder of later in het traject zal zijn.

In Den Haag worden zowel de B1- als Z-route uitgevoerd door Sagènn. Sagènn is van origine zowel taalaanbieder als re-integratieaanbieder. In het aanbod van de B1- en Z-route kunnen zij deze ervaring samenbrengen. Binnen de B1-route wordt vanaf de start ingezet op dualiteit. Deze bestaat bij Sagènn dan ook uit twee aspecten; taal in de klas en taal in de praktijk, deze worden tegelijkertijd aangeboden. Onderdeel zijn o.a. workshops maar ook minimaal één taalstage waarin de inburgeraar zowel taal als werkervaring opdoet. Sagènn ondersteunt bij het vinden van zo'n stage. Gaandeweg gaat de taal in de praktijk fase meer over in de trajecten die de gemeente Den Haag aanbiedt voor participatie. Hierbij worden reguliere voorzieningen ingezet met waar nodig aanvullingen voor inburgeraars (in samenwerking met Den Haag werkt, die ook tijdens de route deel twee van de MAP aanbiedt).

Utrecht heeft evenals Rotterdam gekozen voor verschillende aanbieders van de B1- en Z-route in Utrecht-Noord en Zuid. In Utrecht Zuid voert evenals in Den Haag Sagènn de route uit en in Utrecht-Noord is gekozen voor een samenwerkingsverband tussen TopTaal en Queridon. De vertegenwoordigers van deze aanbieders geven aan dat zij zich als duo hebben ingeschreven om hun beide expertises te combineren. Hierbij ligt de expertise van Queridon vooral bij de goede sociale contacten in de stad Utrecht en voornamelijk met lager en midden opgeleide cursisten.

TopTaal is een stukje groter en is bekend met grotere projecten in bijvoorbeeld Woerden. Queridon richt zich op de laag en midden opgeleide cursisten in de stad Utrecht zelf. TopTaal bedient de gemeenten

eromheen en de hoogopgeleiden in Utrecht. Het aanbod bestaat vooral uit taallessen en daarbij het toepassen in de praktijk van wat mensen leren in de klas, ofwel competentie gericht werken. Voor daadwerkelijke participatie wil men in Utrecht zoveel mogelijk aansluiten bij het aanbod in de stad.

#### 4.1.2 Ervaringen met de uitvoering

##### *Inburgering in combinatie met participatie*

De wet beoogt om met de participatiecomponent binnen het inburgeringsaanbod vorm te geven aan de participatie van inburgeraars.

Respondenten geven aan dat de invulling van de participatiecomponent binnen de B1-route in Rotterdam nog behoorlijk openligt. Volgens de aanbieders heeft de gemeente Rotterdam hier geen duidelijke kaders voor opgesteld. Vanuit de aanbesteding ziet men in Rotterdam participatie in twee vormen. Vorm 1 bij de (taal)aanbieders en vorm 2 richting betaald werk vanuit de gemeente. Tussen deze twee vormen van participatie ziet men vanuit de gemeente Rotterdam de MAP als overgang. Dit vormt een meetpunt waarop door de betrokken partijen wordt ingeschat hoever de inburgeraar is en wat deze nodig heeft om duurzaam aan het werk te kunnen gaan. De invulling van de participatiecomponent door de aanbieders (vorm 1) noemen ze bij de aanbieders tot nu laagdrempelig. Ze typeren het als 'kennismaken met de praktijk in een veilige lesomgeving'. Het gaat volgens een van de aanbieders bijvoorbeeld over:

"Hoe mensen met elkaar omgaan tijdens het werk. De directheid van de Nederlanders, hoe je dat moet opvatten. En al dat soort zaken waar mensen dan toch tegenaan lopen. En, hoe presenteer je jezelf. Wat willen wij in Nederland horen tijdens een sollicitatie en wat vinden wij minder belangrijk? Al dat soort zaken worden daar wel behandeld."

Aanbieders geven expliciet aan dat de daadwerkelijke bemiddeling naar werk (vorm 2) een verantwoordelijkheid is van de gemeente Rotterdam (zie H3 voor statushouders en H5 voor gezinsmigranten), niet van de aanbieders (zie ook: Razenberg et al., 2022). Wel zien aanbieders van de B1-route een spanning tussen de twee doelen van de wet: de ambitie om een zo hoog mogelijk taalniveau te behalen én tegelijkertijd te werken.

Respondenten zijn over het algemeen positief over de ambitie om taalniveau B1 te behalen. Uit ervaring weten ze dat taalniveau A2 onvoldoende is voor het volgen van een opleiding en toetreden tot de arbeidsmarkt. Het belang van taalniveau B1 wordt dan ook breed gedeeld.

Verder onderschrijven ze als inburgeraars de taal vaker gebruiken in hun dagelijks leven, dus ook op het werk, dat dit de taalverwerving bevordert. Tegelijkertijd zetten ze vraagtekens bij het type werk, of de kwaliteit daarvan. Wanneer dit niet in een Nederlandstalige omgeving is, of geen ontwikkelperspectief biedt, belemmert het mogelijk de inburgering en de kans het hogere taalniveau (B1) te behalen waarmee ze uiteindelijk wél betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Bovendien is de belasting qua ureninzet van de inburgeraars een aandachtspunt. Bij negen uur taallessen per week vragen de aanbieders zich af hoeveel uur werk daarnaast passend is, ook in combinatie met de thuissituatie:

"Het totaalplaatje moet kloppen. Is iemand eraan toe om al aan het werk te gaan? En dan wordt dat soms als beperkend ervaren. 'Ja, maar die kan toch werken.' 'Ja maar hij heeft ook een doelstelling om de inburgering te halen.' 'Ja, maar als hij aan het werk is, dan leert hij sneller de taal.' Ik zeg oké, maar wat voor werkplek is het? Zit iemand alleen maar tussen anderstaligen en doet productiewerk, en komt eigenlijk niet in contact met Nederlands-sprekenden, dan schiet je je doel ook weer voorbij. Dus dat is best een hele klus met elkaar om dat voor elkaar te krijgen."

##### *Maatwerk binnen de kaders*

Zoals aangegeven streven beide aanbieders naar het bieden van maatwerk in de B1-route. Hierbij is volgens de aanbieders zeker ook aandacht voor de wensen en inbreng van de inburgeraar zelf:



“In het begin en ook gedurende de hele route voeren we gesprekken met mentor en docent van: ‘Zit ik [inburgeraar] nog in de juiste route, heb ik het naar mijn zin, de juiste klas?’. En als dat niet zo is, is er dan plek in een andere klas. En ze zijn niet alleen maar bezig met hun taaldoel maar ook de persoonlijke doelen worden al aan het begin besproken. Dus ja de deelnemer staat centraal en we gaan kijken hoe dat nu wordt vormgegeven.”

Beide aanbieders geven aan dat maatwerk grenzen kent. Zo is een voorwaarde voor het aanbieden van lessen op verschillende niveaus en leersnelheden wel dat er voldoende instroom is van inburgeraars om de klassen op deze wijze in te delen. Bij lage aantallen inburgeraars, zoals in het afgelopen jaar, bleek het niet mogelijk om inburgeraars in te delen op leerbaarheid. Ook geldt dat voor een aanbieder de kosten te hoog zijn om voor slechts één persoon avondlessen te organiseren. Het tekort aan NT2-docenten (gecertificeerd om Nederlands als Tweede Taal te geven) wordt ook genoemd als een risico voor het bieden van maatwerk. Immers, het vraagt voldoende docenten om gedifferentieerd onderwijs te kunnen bieden. Taalaanbieders proberen dit te ondervangen door ook docenten in opleiding in dienst te nemen en zijnstroom mogelijk te maken van docenten uit andere vakgebieden. Met andere woorden, het streven is maatwerk, maar wel binnen haalbare kaders.

#### *Samenwerking overwegend positief*

De aanbieders van de B1-route zijn positief over de samenwerking met de gemeente Rotterdam. Ze typeren de relatie als open, flexibel, meedenkend en kritisch. Zowel tijdens de aanbesteding als nu in de uitvoering. Overal is over te praten en de KPI's zijn niet star, maar bespreekbaar. Met de lage aantallen qua instroom was het nodig hier veel over af te stemmen met de gemeente omdat hierdoor bepaalde KPI's niet gehaald konden worden. Zo was het niet altijd mogelijk tijdig te starten, omdat er nog onvoldoende aanmeldingen waren (zie ook: Zwanepol et al., 2022). Een van de aanbieders zegt over de samenwerking met de gemeente:

“Ik heb altijd ervaren dat, als je laat zien, dit is er eigenlijk aan de hand, dit zien wij gebeuren, en je dat ook goed in beeld hebt met allerlei gegevens dat je dat ook kan staven. Dan is daar absoluut een open gesprek over mogelijk. En ik heb ook altijd ervaren dat ze het juist heel prettig vinden dat je met bepaalde informatie komt die je ziet gebeuren, waar je iets mee moet. En dus niet die, echt die relatie van opdrachtgever opdrachtnemer, die alleen maar uitvoert.”

Het ontbreken van overdracht van gegevens tussen gemeente en aanbieder, o.a. uit de brede intake en het PIP, wordt als belemmerend ervaren in de uitvoering van de B1-route. Gevolg is dat de taalaanbieders zelf ook een uitgebreide intake afnemen, wat dubbel werk is voor hen en een dubbele belasting voor de deelnemer. Bovendien kan het verwarrend zijn als de uitkomsten verschillen. Een beknopte intake door de taalaanbieders zelf is nodig om de leerbaarheid in te schatten om deelnemers zo in de juiste groep (qua niveau en leersnelheid) te kunnen plaatsen. Echter, de uitgebreide intake zoals deze nu wordt afgenomen door de aanbieders bevat volgens hen ook informatie die ook al door de gemeente wordt uitgevraagd:

“Het vervelende nu is namelijk dat de inburgeraars van Rotterdam, die wij aangemeld hebben gekregen, die gaan wij ook weer uitnodigen voor een intake. Wij hebben altijd gezegd, in elk traject, wij moeten die mensen zo min mogelijk proberen te testen. Dat is niet fijn voor die mensen. Dat is niet fijn voor ons, want we doen eigenlijk allemaal hetzelfde kunstje. Dus laten we nu elkaars gegevens gebruiken.”

Er zijn tal van verschillende partijen betrokken bij de inburgering. Hoewel de lijntjes met de gemeente over het algemeen kort zijn, is de samenwerking tussen alle partijen niet structureel geborgd. Respondenten geven aan dat iedereen met de organisatie en uitvoering van zijn eigen onderdeel bezig is, zonder dit goed met elkaar af te stemmen. Risico hiervan is dat de belangen van de inburgeraar op de achtergrond kunnen raken (zie ook: Bakker, van der Maas en Scholten, 2021).

“Dus dan krijg je eigenlijk een discussie over uitvoering, planning en niet over wat is het beste voor die statushouder. En iedereen doet dat op zijn eigen manier. Onze cursisten, die worden helemaal gek. Die hebben ongeveer tien contactpersonen op een gegeven moment. En tien verschillende

uitnodigingsbrieven. Die hebben geen idee meer wat daar aan de hand is. Dan heb je niet meer dat gezamenlijke doel. Iedere partij heeft een stukje van die taart uit te voeren, en die gaat dat dan doen. Dat is heel moeilijk om bij elkaar te komen.”

## Kader 2. Ervaringen uitvoering van de B1-route in de G3

Als het gaat om participatie en de invulling daarvan door de taalaanbieders wordt ook in Amsterdam en Utrecht onduidelijkheid ervaren (de aanbieder uit Den Haag hebben we nog niet gesproken). Deze participatiecomponent beslaat vooral praktijkgericht leren, maar dit kan door iedereen anders worden ingevuld. Er wordt zoveel mogelijk een koppeling gemaakt met de praktijk, maar er is geen verplichting voor invulling van de praktijkcomponent. De eisen vanuit de gemeente zijn hierdoor niet altijd helder voor de aanbieders. Eén van de respondenten uit Amsterdam zegt daarover:

*“Ja, het is geen eis, het is niet opgenomen in de route. In alle gemeenten is het de vraag: we willen dat de taalles zo veel mogelijk praktijkgericht is en zo veel mogelijk gericht is op dat mensen kunnen uitstromen naar betaald werk. Maar er zit niet een urencomponent aan zoals dat bij de Z-route is, van: je moet minimaal zoveel uur participeren. Dat is er niet, dus dat is ook voor elke taalschool zelf in te vullen: hoe geef je er invulling aan?”*

Vanuit de gemeente geeft men aan in de aanbesteding wel degelijk de focus te hebben gelegd op werk en een flexibele invulling van het inburgeringstraject wat waar mogelijk aansluit bij het arbeidsperspectief van de deelnemer. Met de taalaanbieders is afgesproken de leerstof tastbaar te maken door aan ieder thema een praktijkcomponent te koppelen.

Omtrent de combinatie van werk en inburgering ziet men in de andere G4-gemeenten ook wel mogelijke wrijving. Dit raakt ook aan de grenzen voor maatwerk, bijvoorbeeld het bieden van avond- en weekendlessen. Men gaat hierbij uit van de beschikbaarheid van de docent en ruimte. Hoewel men bij de aanbieders tijdens de dataverzameling nog geen problemen ervaarde met het vinden van docenten is dit wel iets wat volgens de aanbieders zou gaan spelen wanneer de aantallen oplopen. Hoewel het belangrijk is als uitgangspunt, en ook een integraal onderdeel van het aanbod, zitten er volgens enkele aanbieders grenzen aan in hoeverre men maatwerk kan leveren, bijvoorbeeld aan hen die al werken, met name door achterblijvende aantallen:

*“Daar zijn we nu steeds over in discussie, van hoe gaan we dit nu oplossen, want we gaan echt niet voor één iemand dat starten, dat kan gewoon niet. Zeggen ze [de gemeente] ja, maar jullie hebben gezegd dat je maatwerk levert. Ja, maar wel binnen grenzen natuurlijk, we kunnen niet alles.”*

Ook in Amsterdam is men overwegend positief over de samenwerking met de gemeente. Ondanks de strakke kaders ervaart men ook bij de aanbieder in Amsterdam wel de ruimte om al lerend vorm te geven aan de opdracht. Bovendien is er een werkafsprakenboek waar goed staat beschreven wie wat doet en wat van wie wordt verwacht. Tegelijkertijd wil men ook zo goed mogelijk zelf aan de opdracht voldoen. Andere taalaanbieders worden daarbij omschreven als concurrenten. De onderlinge samenwerking zou daar dus niet zo snel worden opgezocht bij bijvoorbeeld capaciteitsproblemen. In Amsterdam geeft men aan niet direct problemen te hebben met gegevensuitwisseling.

In Utrecht is men bij de aanbieders qua samenwerking nog iets meer zoekende. Het gaan hier dan onder andere om de verdeling van verantwoordelijkheden en hoe men omgaat met knelpunten. Voor gegevensuitwisseling is nu bijvoorbeeld een lijst opgesteld met noodzakelijke informatie en gewenste

informatie die de aanbieders van de gemeente willen hebben. Ook heeft men in Utrecht de ervaring dat de gemeente qua toeleiding nog veel op hen leunde. Zij gaven in eerste instantie veel advies, maar om dit secuur te kunnen blijven doen zou met meer toetsing willen afnemen. Deze adviesrol was geen onderdeel van de aanbesteding.

### 4.1.3 Samenvatting

De B1-route is erop gericht dat inburgeraars zo snel mogelijk de Nederlandse taal beheersen op taalniveau B1 of hoger én op het vergroten van hun perspectief op de arbeidsmarkt. De opzet van de B1-route in Rotterdam lijkt grotendeels in overeenstemming met wat wordt beoogd met de Wet inburgering 2021: de route is ingericht op het behalen van taalniveau B1, gaat uit van praktijkgericht leren, en biedt maatwerk waar mogelijk zodat inburgeraars op hun eigen tempo kunnen inburgeren.

Ten aanzien van de invulling van de participatie-component bestaat bij de aanbieders nog enige onduidelijkheid. Deze is vooral gericht op de *voorbereiding* van participatie. Het gaat hier dan met name om praktijkgericht leren aan de hand van themalessen, vaktaal en werknemersvaardigheden (vorm 1). Hoewel deze invulling kan gaan bijdragen aan de uiteindelijke (arbeids-) participatie van inburgeraars, geven de taal-aanbieders geen invulling aan die daadwerkelijke participatie in de vorm van een stage of (vrijwilligers)werk (vorm 2). Deze dient te worden gerealiseerd door de gemeente (zie ook: Razenberg et al., 2022). Tussen de twee vormen van participatie ziet men in Rotterdam de MAP als overgangsfase. Taal en werk worden dus niet los van elkaar gezien, maar of en hoe de combinatie tussen taal leren, voorbereiding naar werk en daadwerkelijk participeren van de grond komt moet nog blijken (zie H3 voor wat de gemeente hierin betekent voor statushouders en H5 voor gezinsmigranten).

De aanbieders zien daarnaast een spanning tussen het combineren van inburgering met werk, en vragen zich af welke keuzes de gemeenten hierin zullen maken. Hoewel maatwerk

uitgangspunt is zitten hier volgens de aanbieders wel grenzen aan, met heeft onder andere voldoende deelnemers en docenten nodig.

De samenwerking met de gemeente ervaart men bij de aanbieders als overwegend positief. Knelpunten in de samenwerking zijn het ontbreken van overdracht van gegevens waardoor aanbieders genooddaakt zijn ook zelf een uitgebreide intake af te nemen, wat dubbel werk oplevert en belastend kan zijn voor de deelnemer.

Tot slot zien enkele respondenten het risico dat het belang van de inburgeraar naar de achtergrond zou kunnen verdwijnen doordat iedereen, met de beste bedoelingen, met hun eigen stukje van de uitvoering bezig is (zie ook: Bakker, van der Maas en Scholten, 2021).

## 4.2 Onderwijsroute (inclusief B1-Entree route)

### 4.2.1 Opzet

De onderwijsroute in Rotterdam is er voor inburgeringsplichtigen die de motivatie en potentie hebben om een mbo-2,3,4, hbo- of wo-opleiding te volgen, en via een taalschakeltraject in te burgeren. In een taalschakeltraject leert de inburgeraar niet alleen de Nederlandse taal op minimaal B1-niveau, maar wordt deze tegelijkertijd zo goed mogelijk voorbereid op het Nederlandse onderwijs.

Het taalschakeltraject is een voltijds traject, dat gemiddeld anderhalf jaar duurt. Voor de route zelf geldt geen formele leeftijdsgrens, maar voor een vervolgopleiding geldt dat alleen statushouders onder de 30 jaar recht hebben op studie-financiering. De onderwijsroute is uiteindelijk

gericht op het behalen van een Nederlands diploma (Gemeente Rotterdam, 2021,2).

Als het taalschakeltraject te moeilijk blijkt, kunnen inburgeraars overstappen naar de reguliere B1-route of de B1-Entree en examens doen op taalniveau A2. Vanwege de hoge kosten van de onderwijsroute en de beperkte mogelijkheden voor een DUO-lening, wordt deze route voor gezinsmigranten als onhaalbaar gezien. Gezinsmigranten met ambities om een opleiding te volgen krijgen in Rotterdam advies op maat via de B1-route (zie ook H5).

#### *Alternatieve route: de B1-Entree*

In Rotterdam wordt daarnaast de mogelijkheid geboden om een alternatief onderwijstraject te volgen in de vorm van de B1-Entree route. Deze alternatieve invulling van de B1-route middels een taalschakeltraject is gericht op uitstroom naar Entree-onderwijs (mbo-1). De route is bedoeld voor (met name jongeren) voor wie de ambitie van de onderwijsroute (het taalniveau B1 binnen anderhalf jaar halen en/of op basis van vooropleiding meteen naar een mbo2- opleiding kunnen) te hoog is (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

In tegenstelling tot de reguliere onderwijsroute hebben zij voor de B1-Entree route drie jaar. Verschil is bovendien dat men in de B1-Entree kan afschalen naar A2. Het streven van de gemeente is geweest om, ook gebaseerd op eerdere ervaringen met internationale schakelklassen (ISK's), jongeren met een onderwijsambitie via de B1-Entree route de mogelijkheid te geven toch een start in het onderwijs te maken. Deze route maakt geen deel uit van de onderwijsroute, maar is in Rotterdam wel belegd bij dezelfde aanbieder als voor de onderwijsroute-mbo.

#### *Aanbieders en hun inrichting van de routes*

In Rotterdam worden de onderwijsroute mbo en de B1-Entree route uitgevoerd door het ROC Albeda en de onderwijsroute hbo/wo door de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Het onderscheid wordt hier gemaakt aan de hand van niveau, niet op basis van de Noord/Zuid verdeling

zoals binnen de B1-route. Zowel Albeda als de EUR zijn reguliere onderwijsinstellingen met ruime ervaring in het bieden van NT2-lessen en taalschakeltrajecten (ISK - in het mbo bij Albeda en het voorbereidend jaar Erasmus bij de EUR). Voor beide aanbieders geldt dat hun inburgeringsaanbod hier (deels) op voort kan bouwen.

Als een deelnemer bij Albeda binnenkomt volgt er een intake en een aanvullende leerbaarheidstoets. Op basis hiervan wordt het niveau van de deelnemer bepaald. Er zijn vervolgens drie fasen: instroom, doorstroom en uitstroom, met elk verschillende niveaus. Hierdoor is er continue instroom mogelijk. De instroomfase is vooral gericht op taal leren. De doorstroom gaat onder andere over welke vooropleiding men wil en kan gaan doen (begeleid door een doorstroomcoach). Bij uitstroom gaan deelnemers ook echt naar 'buiten', bijvoorbeeld naar open dagen en zij kunnen zich uiteindelijk inschrijven voor een vervolgopleiding, bij Albeda of bij een andere mbo/vakschool. De uitstroomfase richt zich op de instroommomenten in het mbo, om een soepele overgang mogelijk te maken.

Bij Albeda noemt men de ambitie om 'iedereen een passend programma aan te bieden met reële uitstroommogelijkheden'. Volgens de respondenten zijn, naast taal en participatie, zowel maatwerk als de inzet van de inburgeraar eigenlijk al geïntegreerd in het onderwijsprogramma via de instroom-, doorstroom-, en uitstroomfase. De inrichting van het aanbod en het niveau waarop men deze fasen doorloopt zijn gebaseerd op maatwerk. Bovendien werkt men met basis- en maatwerkvakken. Maatwerkvakken zijn dan bijvoorbeeld wiskunde op vmbo-tl-niveau voor inburgeraars die Bouwkunde mbo-4 willen gaan doen, of Nederlands op B2-niveau voor iemand die mbo-4 onderwijsassistent ambieert. De doorloop van de fasen raakt aan de inzet van de inburgeraars.

Bij de EUR wordt net als bij Albeda een aanvullende intake gedaan om toelating en de specifieke invulling van de route te bepalen. Deze bestaat uit een leerbaarheidstoets en toelatingstoetsen (voor wiskunde en Engels) alsmede opleidingswaardering en een motivatiegesprek met de inburgeraar. Het kan zijn dat hieruit komt dat iemand toch beter op het mbo past. In dat geval is er een warme overdracht naar Albeda en andersom. Dit gaat in samenspraak met de gemeente en de inburgeraar, maar het advies van EUR/Albeda is hierin leidend. Na de intake volgt bij de EUR een wachtgroep. Tijdens deze wachtgroep kan men alvast verder met het leren van de taal. Na de wachtgroep volgt doorstroom naar jaar één, dat met name gericht is op het leren van de taal. Vervolgens richt men zich in jaar twee op de toelatingsvakken, die nodig zijn voor toelating tot de gewenste vervolgopleiding.

Bij de EUR biedt men ook basis- en maatwerkvakken; afhankelijk van de wens en mogelijkheden voor vervolgopleiding wordt het onderwijsprogramma ingericht. Ze werken daarbij met trapsgewijze toelating; eerst Nederlands, Engels en wiskunde voldoende afronden en dan mag je indien nodig natuurkunde gaan studeren. Hoewel maatwerk het uitgangspunt is, hangt dit wel samen met de aantallen en financiële middelen. Het wordt bijvoorbeeld ingewikkeld om voor een deelnemer het vak geschiedenis aan te bieden in verband met de kosten van bijvoorbeeld docent en ruimte. Mochten meerdere deelnemers dit vak nodig hebben kan het weer gemakkelijker worden geregeld. Gedurende het traject is er nauw contact met de inburgeraar over voortgang en

ontwikkeling. Bij de EUR wordt bovendien benadrukt in het aanbod oog te hebben voor zowel toelating als (toekomstig) studiesucces. Dit vanuit het idee dat als door tijd- en geldgebrek enkel de focus ligt op toelating en niet wordt ingezet op studiesucces, het risico aanwezig is dat veel mensen kort na start van de vervolgopleiding afhaken.

Maatwerk en de inzet van de inburgeraar hangen samen met het tempo waarmee de routes moeten worden afgelegd. Voor de onderwijsroute is anderhalf jaar als gemiddelde termijn opgenomen. Bij de EUR wordt, zoals aangegeven door de respondent, in afstemming met de gemeente uitgegaan van twee jaar. In principe is de doorloop van het programma voor iedereen aan de EUR hetzelfde, hoewel men in sommige gevallen vrijstelling kan krijgen als men een onderdeel al goed beheerst. Dan kan het programma wat verkort worden.

Hoewel de doelstellingen over het algemeen worden onderschreven en deze ook terugkomen in het aanbod van het Albeda en de EUR, verschillen de meningen over de onderwijsroute als geheel. Enerzijds steunen aanbieders de ambitie van de route om te investeren aan de voorkant. Inburgeraars de mogelijkheden bieden tot een vervolgopleiding waarmee zij op termijn duurzamer inzetbaar zouden kunnen zijn op niveau kan worden gezien als belangrijk pluspunt. Anderzijds komen er in de gesprekken veel kanttekeningen naar voren, waardoor een deel van de respondenten nog wat minder positief is. Deze bespreken we in de volgende sub-paragraaf.

### Kader 3. Opzet van de onderwijsroute in de G3

De opzet van de onderwijsroute is deels gelijk en deels verschillend in de G4-gemeenten. Evenals in Rotterdam is in de andere G4-gemeenten gekozen om aanvullend een B1-Entree route aan te bieden (soms B1-mbo route genoemd) voor statushouders voor wie onderwijsroute-mbo niet haalbaar wordt geacht (zie ook H2). Hoewel deze route in Rotterdam en Utrecht als alternatieve invulling van de B1 wordt gezien, schrijft men in Amsterdam en Den Haag over een extra route. Deze route is echter niet in alle gemeenten belegd bij een mbo-instelling. In Amsterdam worden de B1-Entree en B1-mbo (naar mbo-2) aangeboden door TopTaal met het

ROC als onderaannemer. In Amsterdam is bij de onderwijsroute-mbo gekozen voor instroom op mbo-3 en mbo-4; in Rotterdam is de instroom vanaf mbo-2.

Voor HBO+ werd in Amsterdam én Rotterdam gekozen voor samenwerking met de 'kerninstituten'. In Amsterdam werken de Vrije Universiteit (VU; wo) en de Hogeschool van Amsterdam (HvA; hbo) hierin samen. Ook is er partnerschap met de Universiteit van Amsterdam (UvA) die inspringt bij bijvoorbeeld gebrek aan lesruimtes en is er partnerschap met het ROC voor een goede doorstroom naar mbo-3 en mbo-4. Deze instellingen hebben net als de aanbieders in Rotterdam ervaring met aanbod voor nieuwe Nederlanders. De samenwerking tussen HvA en de VU is nauw, ze verzorgen samen de oriëntatieklas. Deze is voor inburgeraars die al richting onderwijsroute zijn geleid; zij krijgen een aanbod van VU en HvA gezamenlijk gedurende negen weken waarna wordt bepaald op welk niveau men de route gaat volgen. Net als in Rotterdam is er bij de aanbieders van de onderwijsroute in Amsterdam de focus op instroom in het reguliere onderwijs door een combinatie van taalonderwijs en vakkenaanbod. Daarnaast is er in de opzet bij de aanbieders in Amsterdam, overeenkomstig met de opzet in Rotterdam, aandacht voor studievoordigheden en werkt men met een mentorsysteem.

In Den Haag heeft men inmiddels ook de onderwijsroute kunnen aanbesteden. Het ROC biedt hier evenals in Rotterdam de onderwijsroute-mbo en de B1-Entree route. De onderwijsroute HBO+ wordt aangeboden door de Universiteit Leiden (UL), de Hogeschool Leiden (HL) en de Haagse Hogeschool (HHS). Voor beide routes bij het ROC geldt dat deze eerst beginnen met een voortraject waarin de focus vooral op taal ligt. Voor de B1-Entree is deze in principe zes weken en voor de onderwijsroute max. 20 weken. Dit heeft ook te maken met de instroommomenten, 4 per jaar voor B1-Entree en 2 per jaar voor de onderwijsroute. Beide routes zijn vervolgens ongeveer 2 jaar, met in het eerste jaar de focus op taal en studievoordigheden en in het tweede jaar de focus op uitstroom naar Entree of mbo. In het tweede jaar van de onderwijsroute mbo biedt men basis- en maatwerkvakken. Bovendien zijn er meerdere evaluatiemomenten tussen mentor en casemanager, idealiter ook met de inburgeraar. Voor de onderwijsroute-hbo+ geldt in Den Haag dat het aanbod is gebaseerd op twee instroommomenten (januari en september). Hiernaast bestaat de mogelijkheid om het overbruggingsaanbod (november en april) te volgen. De route is gericht op leervoordigheden (zoals samenwerken en digitale vaardigheden), opleidingskeuze en inburgering (KNM en PVT). Bovendien wordt er ook hier, zoals bij bijvoorbeeld de EUR, gewerkt met basis- en maatwerkvakken gericht op toelating (UL, HL & HHS, 2022).

In Utrecht was ten tijde van de dataverzameling de onderwijsroute nog niet aanbesteed. Men heeft hier langer gewacht met de aanbesteding in afwachting van meer informatie van het Rijk. Dit betekent, zoals aangegeven door de aanbieders van de B1/Z-route in Utrecht dat er 'jonge inburgeraars zijn waar nog onvoldoende aandacht voor is'. Sinds februari 2023 wordt de onderwijsroute hbo/wo aangeboden door Boswell-Bèta. De onderwijsroute mbo wordt vanaf april 2023 tijdelijk verzorgd door Tulp Training B.V. (Gemeente Utrecht, 2023). Dit was ten tijde van onze dataverzameling nog niet rond en dus hebben we geen verdere informatie over de opzet en uitvoering van de onderwijsroute in Utrecht.

#### 4.2.2 Ervaringen met de uitvoering

*Budget is niet toereikend, mede door nieuwe aanvullende taken*

Zoals eerder aangestipt (zie H2) ging de aanbesteding van de onderwijsroute niet zonder slag of stoot (zie ook: Razenberg et al., 2022; Zwanepol et al., 2022). Albeda heeft dan ook in eerste instantie aangegeven niet in te willen schrijven voor de aanbesteding. De EUR heeft dit in eerste instantie wel gedaan, maar wilde later

toch terugtrekken. Een respondent van de EUR geeft aan dat (ondanks dat ze in eerste instantie inschreven op het tarief vóór verhoging van het Rijk), zij volgens hen voor het beschikbare budget niet aan de gestelde eisen en gewenste kwaliteit zouden kunnen voldoen. Daarnaast had men bij de EUR inhoudelijke bezwaren zoals het vakkenpakket en de eindtermen (hieronder toegelicht). De algemene ervaring bij de onderwijsroute aanbieders in Rotterdam was dus



dat het budget niet toereikend is om te kunnen voldoen aan de vraag. Een van de aanbieders noemt:

“Ja, er is gewoon een mismatch in ambitieniveau versus de middelen die er tegenover staan.”

De tarieven voor de onderwijsroute zijn na landelijk onderzoek verhoogd (Razenberg et al., 2022). Dit maakte dat zowel Albeda als de EUR er uiteindelijk met de gemeente zijn uitgekomen. In de praktijk betekent dit volgens de respondent wel dat de EUR zelf geld bijlegt om toch een programma te kunnen bieden waar zij achter staan. Voor Albeda geven de respondenten aan dat zij meer doen met minder mensen dan eigenlijk nodig zijn, waardoor wel de werkdruk oploopt. Er zijn bovendien bij Albeda nieuwe werkzaamheden bij gekomen, zoals de examenorganisatie, iets wat anders is dan wat Albeda al deed voor ISK in het mbo (deze leidt niet op tot diploma). Eén van de respondenten geeft aan dat hier heel veel tijd en menskracht in gaat zitten en vraagt zich af of hier wel rekening mee is gehouden in de prijsbepaling:

“Nou, ISK heeft nog nooit een diploma afgegeven voor het traject wat zij hebben, maar dat komt wel eigenlijk overeen met wat wij dan nu met de onderwijsroute aanbieden. En dat wordt nu eenmaal geformaliseerd en er komt een examen, een hele examenorganisatie bij kijken. Nou, dat is best wel heftig. En ik vraag me af of dat wel is meegenomen met de prijsberekening of dat vragen mijn collega's zich af. Ik denk dat er eigenlijk helemaal niet naar gekeken is.”

Een andere aanvullende taak gaat over inburgeraars die al in een ISK zitten en achttien worden. Zodra zij achttien worden, worden zij inburgeringsplichtig. Dit betekent in feite dat zij een volledig inburgeringstraject moet gaan doorlopen, de ISK telt hiervoor niet mee. Men was ten tijde van de dataverzameling zowel landelijk als op lokaal niveau in gesprek over wat er met deze inburgeraars moet gebeuren. Er is toen besloten dat iemand die pas net begonnen is in de ISK zal worden overgezet naar de inburgering.

Maar voor hen die al langer in de ISK zitten is dit minder wenselijk. De gemeente Rotterdam heeft toentertijd Albeda gevraagd hierover te adviseren. Deze aanvullende taak werd door de respondenten van Albeda als uitdagend ervaren omdat het een beslissing is die serieuze gevolgen kan hebben voor de inburgeraar.

In het voorjaar van 2023 worden op landelijk niveau gesprekken gevoerd over de structurele financiering van de onderwijsroute, en of deze niet een publieke taak moet worden. Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2023 volgt hierover de besluitvorming (zie ook: Razenberg et al., 2022; Zwanepol et al., 2022). Gemeenten zouden volgens de onderwijsroute aanbieders dan zeggenschap over de invulling van het onderwijsroute aanbod kwijtraken. Dit wordt door één van de gemeentemedewerkers als nadelig gezien, terwijl verschillende respondenten van de onderwijsaanbieders juist vinden dat de gemeente niet zou moeten beslissen over onderwijsaanbod.

#### *Onnodige vakken en ontoereikende eindtermen voor doorstroom wo*

Groot bezwaar van de EUR was de eis vanuit de nieuwe wet om extra vakken aan te bieden die volgens de aanbieders van de onderwijsroute-wo niet nodig zijn voor toelating. Voorheen werden in het voorbereid jaar Nederlands, Engels en wiskunde aangeboden als toelatingvakken. Volgens een respondent van de EUR heeft 80% hier voldoende aan om in te stromen. Nu moeten vanuit de wet in principe alle vakken zoals op het reguliere havo/vwo worden aangeboden, terwijl sommige vakken, zoals geschiedenis en maatschappijleer, volgens de respondent van de EUR voor geen enkele vervolgopleiding vereist zijn.

Daarnaast zijn ook de eindtermen die vastgesteld zijn door de onderwijsinspectie niet gelijk aan de instroomeisen voor het hoger onderwijs. Het taalschakeldiploma geldt als het 'groene vinkje' voor inburgering maar voldoet niet aan de gestelde vooropleidingseisen en heeft niet

dezelfde status als een Nederlands diploma (Tweede Kamer, 2020). Deelnemers zijn daarmee dan dus niet direct toelaatbaar tot het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs, terwijl dat wel uitgangspunt van de route is. Idee hierachter is dat de vooropleiding en werkervaring plus het taalschakeltraject voldoende zouden moeten zijn om vervolgonderwijs realiseerbaar te maken. De angst bij verschillende respondenten is echter dat dit door de onderwijsinstellingen niet wordt geaccepteerd. De eisen kunnen verschillen per universiteit en het is dus belangrijk om daar overeenstemming over te krijgen. In Rotterdam is tussen de EUR en de gemeente afgesproken de EUR aanvullend op het aanbieden van vakken volgens gestelde wettelijke eindtermen een 'plus' aanbod (certificaat) waarmee inburgeraars aan de instroomeis van de vervolgopleiding voldoen. De respondent van de EUR zegt hierover:

"Je moet dus een heel klein stukje overbruggen van aanbestedingsopdracht naar daadwerkelijk ingangsniveau hoger onderwijs. En dat gaan wij als EUR zelf betalen. Dat is een kleine kloof die te overbruggen is en ook financieel gaan we daarop toeleggen. Maar er zijn heel veel onderwijsinstellingen die uit principe dit niet willen doen. Dus die echt zeggen van nee, wij willen best wel een voor het hoger onderwijs voorbereidend programma zijn, maar dan willen we ook, dan moeten we ook een voor het hoger onderwijs voorbereid programma zijn."

#### *Samenwerking overwegend positief, dubbele inspecties frustrerend*

Nu de routes zijn aanbesteed wordt in Rotterdam met de gemeente overwegend een goede samenwerking ervaren, waarin er door de aanbieders van de gemeente ruimte wordt ervaren om al lerend vorm te geven aan de onderwijsroute. Eén van de respondenten van Albeda geeft aan bijna dagelijks contact te hebben met consultants van de gemeente. Ook met de beleidsambtenaar is contact, maar inmiddels wat minder intensief nu alles goed lijkt te lopen. Deze respondent noemt wel dat de contractmanager vaak verder van de praktijk af staat en dus niet altijd goed zicht heeft op het

verschil tussen wat er op papier staat en hoe dit in de praktijk verloopt. Desondanks benadrukt de respondent dat deze nog niet heel veel teruglegt bij de gemeente, omdat deze ook opdrachtgever is en men deze zo goed mogelijk wil bedienen.

Ook bij de EUR is de ervaring met samenwerking met de gemeente grotendeels positief. Een respondent geeft aan dat ze bij de gemeente open staan voor input. Echter was er, zeker in het begin, volgens de respondenten nog wel eens discrepantie over wat er wordt gecommuniceerd en hoe de praktijk verloopt. Het was voor de respondent dan niet altijd duidelijke in hoeverre men aan welke eisen moet voldoen, bijvoorbeeld omtrent het vakkenaanbod en de duur van de route. Inmiddels ervaart de respondent dat deze eisen minder gewichtig zijn dan in eerste instantie gedacht en men er in gesprek samen uit kan komen. De respondent ervaart desondanks wel dat de daadwerkelijk oplossing vaak vanuit de aanbieders wordt verwacht:

"Met dat voorbeeld van naar zes vwo werken, is het niet zo dat de gemeente zegt: 'O ja, we begrijpen je heel goed, we geven je gewoon iets meer voor de aanbesteding'. Nee, zo werkt het helaas niet. Dus qua overleggen en energie die de gemeente daarin legt, zeker de centrumgemeente, zeker Rotterdam als trekker van alles, kan ik echt geen slecht woord zeggen. Alleen als het gaat om concrete duidelijkheid en oplossingen voor de doelgroep, komt het tot nu toe echt op de onderwijsinstellingen aan."

Naast de samenwerking met de gemeente is in Rotterdam ook de wens dat de aanbieders onderling met elkaar samenwerken. Dit was dan ook expliciet onderdeel van de aanbesteding. De beleidsambtenaar in Rotterdam heeft in het kader hiervan bijvoorbeeld ook gesprekken tussen Albeda en EUR in gang gezet. Deze zijn niet structureel van aard maar het idee is wel dat er een warme overdracht gaat plaatsvinden.

Behalve dat de voortgang van het inburgeringsaanbod met de gemeente wordt gemonitord geldt voor de onderwijsinstellingen

dat zij door de Onderwijsinspectie worden beoordeeld. Aanbieders die alleen de Onderwijsroute aanbieden hebben daarom geen keurmerk van Blik op Werk nodig. De ervaring van de aanbieders van de onderwijsroutes in Rotterdam is echter dat zij onderhevig zijn aan beide inspecties. Deze inspecties (Blik op Werk en Onderwijsinspectie) vragen volgens de aanbieders soms verschillende dingen van hun onderwijs, wat frustrerend kan zijn. Dit komt volgens respondenten de kwaliteit en uitvoering niet altijd ten goede en deze inspecties zouden volgens hen dan ook verenigd moeten worden (zie ook: ACVZ, 2021).

*Toelating tot de onderwijsroute: 'dubbele intakes'*  
Eén van de onderwerpen van gesprek tussen beide aanbieders en de gemeente Rotterdam was de toelating tot de onderwijsroutes. Het advies van de gemeente en dat van onderwijsinstellingen kwam volgens de aanbieders niet altijd overeen, wat zowel voor de inburgeraars als de consulenten vervelend is. Vaak is het PIP al opgesteld en kost het de gemeentelijke consulenten veel werk om dit weer aan te passen. De ervaring is bij Albeda dat men in de praktijk het PIP niet direct aanpast, maar eventueel later in het traject overschakelt naar een andere route.

Gemeenten voeren een brede intake ter vaststelling van de leerroute (zie ook H3 en H5). Om zeker te zijn van toelating en de juiste plaatsing doen zowel Albeda als de EUR ook nog eigen intakes. Deze omvatten deels andere, maar deels ook overeenkomende elementen als de brede intake van de gemeente. Gegevens hierover worden volgens de leerroute aanbieders lang niet allemaal met hen gedeeld en in de praktijk vindt er volgens hen nu dus deels een dubbele intake plaats. Deze toetsen kunnen uiteenlopende uitslagen laten zien, wat uitdaging oplevert in het duiden van de verschillen. Ten tijde van de dataverzameling was het plan dat er een gesprek zou komen tussen de gemeente en Albeda waarin het assessment van de gemeente wordt toegelicht. In het begin wezen ze bij Albeda best een redelijk deel van de aangemelde inburgeraars

voor de B1-Entree route af omdat deze volgens hen niet aan hun toelatingseisen voldeden. Inmiddels is daar met de gemeente contact over geweest en bleken er onduidelijkheden te bestaan over de contractuele afspraken waardoor deelnemers onterecht werden afgewezen. In overleg zijn de profielen voor de routes scherper neergezet en is men vanuit Albeda coulanter met de toelating voor de B1-Entree route. Echter noemt een van de aanbieders dat dit toch wordt teruggelegd bij de gemeente als de voortgang stagneert:

*"Dus nu hebben afgesproken, oké, ze worden toegelaten, maar als we echt zien van, nou, diegene komt gewoon niet verder, het stagneert, dan gaan we wel in gesprek met de gemeenteconsulent. Dus zo hebben wij dat nu opgelost."*

#### *Uitvoering komt langzaam op gang, behalve bij Albeda*

Er waren ten tijde van de dataverzameling in wisselende mate ervaringen in de daadwerkelijke uitvoering van de onderwijsroutes. Dit heeft, evenals bij de andere routes enerzijds te maken met het feit dat de aanmeldingen van inburgeraars achterliepen, o.a. door problemen met DUO en huisvesting (zie ook H2; Zwanepol et al., 2022). Bij Albeda lijken ze hier minder problemen mee te hebben, doordat bij hen de klassen gemengd zijn met 'ISK in het mbo' deelnemers en inburgeraars (zie ook: Zwanepol et al., 2022):

*"We mogen de mensen [van 'ISK in het mbo' en inburgeraars] bij elkaar in de klas plaatsen. Het programma is hetzelfde. Accenten zijn misschien net iets anders, maar dat moet eigenlijk de praktijk nog gaan uitwijzen. Dit betekende voor ons dat wij als enige ROC niet met aanloopproblemen zitten. We zitten niet met te kleine klassen, zitten niet met gebrek aan volume, we kunnen differentiëren qua startniveau, qua tempo. En op een gegeven moment hebben we gewoon van ieder uitstroomniveau een volle klas."*

Er waren tijdens de dataverzameling bij Albeda 47 aanmeldingen voor de B1-Entree en onderwijs-

route, met deelnemers die divers waren qua achtergrond; mannen en vrouwen, verschillende niveaus leerbaarheid, vaak enkele jaren scholing maar wel allemaal relatief jong. Omdat de ISK-deelnemers en inburgeraars gemixt kunnen worden waren er bij Albeda al 19 klassen, verdeeld naar leerbaarheid en taalniveau. Bij de EUR ging het om lagere aantallen, er waren acht

deelnemers en de verwachting is maximaal vijftig per jaar. Omdat men betaald krijgt per deelnemer, en er geen minimumaantal is afgesproken waarvoor men sowieso betaalt krijgt, kan dit een risico vormen voor de financiering. Aandachtspunt is dus dat je als aanbieder geen aanspraak kunt maken op aantallen maar wel kosten hebt.

#### Kader 4. Ervaringen in de uitvoering van de onderwijsroute in de G3

De eerste ervaringen in de uitvoering van de onderwijsroute zoals in Rotterdam komen redelijk overeen met die in Amsterdam en Den Haag. In Amsterdam was de onderwijsroute echter wel redelijk snel rond. Men had als gemeente al goede ervaringen met de VU, UvA en HvA. De aanbieders bij de VU waren dan ook al begonnen met hun aanbod voordat de contracten officieel rond waren. De ervaring die men in Amsterdam had, de welwillendheid en mate van vertrouwen zijn volgens de respondenten van de VU belangrijk geweest voor de redelijk snelle opzet van de onderwijsroute in Amsterdam, ondanks de budgettaire bezwaren die ook hier spelen. In Den Haag en Utrecht duurde het evenals in Rotterdam wat langer, met name vanwege het (gebrek aan) budget en onduidelijkheid over de structurele borging van de onderwijsroute.

Evenals in Rotterdam zijn de aanbieders in de andere gemeenten wel in gesprek gebleven met de gemeente en uiteindelijk bijna overal tot een overeenkomst gekomen. In Den Haag gaf één van de vertegenwoordigers van het ROC aan dat de aanbesteding een hobbelige weg was, maar tegelijkertijd door de dialoog daar de relatie met de gemeente wel is gelegd. Voor al deze instellingen geldt dus dat zij in gesprek zijn gebleven met de gemeente, en sommige respondenten al betrokken waren bij het meedenken over de invulling van de onderwijsroute voorafgaand aan de aanbesteding. Dat het in de G4-gemeenten dus is gelukt lijkt deels toe te schrijven aan de betrokkenheid van zowel deze gemeenten als de aanbieders:

*“Ik denk dat het van twee kanten komt. De gemeente was zeer betrokken en heeft wat ons betreft een zeer doortimmerd aanbestedingsdocument opgesteld. Wat ook heel veel verplichtingen voor de onderwijsinstellingen met zich meebracht, maar wat wel heel duidelijk een beeld gaf hoe zij het wilden hebben.”*

De over het algemeen positieve samenwerking met de gemeente komt ook naar voren wat betreft de onderwijsroute in Amsterdam. Zowel de contacten op uitvoerings- als beleidsniveau zijn hier intensief. Het wordt ook hier gezien als een opgave waar gezamenlijk aan wordt gewerkt, met ruimte om te leren. Eén van de respondenten vindt het belangrijk dat er welwillendheid en wederzijds vertrouwen is. In Den Haag geeft men aan dat de relatie met de gemeente in het begin weerbarstig was, enerzijds door de lage aantallen en anderzijds door de consultants die nog wegwijs gemaakt moeten worden (gezien de nieuwe afdeling inburgering). De dialoog maakt hier volgens de respondenten wel het verschil en zorgt voor een goede sfeer, men is samen aan het leren. Er is dan ook een directe lijn met de gemeente en dit wordt als samenwerking gezien, hoewel de gemeentelijke structuren volgens de respondenten soms vertraging opleveren.

In Amsterdam geeft men aan dat er ook nauw contact is tussen de verschillende onderwijsinstellingen, buiten de gemeente om. Eén van de respondenten benadrukt dat ze elkaar ook niet als concurrenten zien maar graag willen dat de route van de grond komt om nieuwkomers kansen te kunnen bieden. In Den Haag noemt men dat men met de ROC's in een landelijk netwerk zit, waar men ook van elkaar kan leren

omdat er geen concurrentie naar elkaar is. Met de taalaanbieders ligt dit anders en daar zou zo'n samenwerkingsvorm zonder concurrentie volgens de respondenten ook uitkomst kunnen bieden:

*"Doordat je als ROC's minder in een concurrentiepositie naar elkaar staat, kan je dus veel makkelijker geven en nemen, bij een nieuw product. En dat hebben we niet met de private taalaanbieders. Want die hebben toch ook in de aanbesteding hun eigen prijs neergezet, hun eigen ding neergezet. En de samenwerking zou misschien beter kunnen, als je niet ook in een concurrentiestrijd zat."*

De ervaringen met aanmeldingen zijn wisselend in Amsterdam en Den Haag. Bij de VU gaf men, evenals bij Albada in Rotterdam, aan verschillende deelnemers te kunnen mixen in de klassen. Als dat niet zou kunnen zou men schaalproblemen krijgen. De respondenten van het ROC in Den Haag geven aan dat belangrijk is zicht te krijgen op de instroom, en voldoende deelnemers te hebben om het aanbod af te stemmen naar niveau. Nu komen deelnemers van niveau 1 tot 4 in dezelfde groep. Dit heeft ook te maken met het feit dat de financiering gebaseerd is op een volle klas, in plaats van op onderwijsuren, 'een belemmering van het systeem'.

Uit een voortgangsrapportage blijkt dat in Utrecht tot maart 2023 twaalf inburgeraars in de tijdelijke onderwijsroute zijn gestart. Dit is of een taaltraject bij één van de aanbieders van de B1-route of een maatwerkeraanbod bij een andere aanbieder. Hierdoor konden zij wel vast van start met hun inburgering (Gemeente Utrecht, 2023). Inmiddels kunnen deze inburgeraar overstappen naar het aanbod dat nu wel is ingekocht. Omdat dit pas recent is ingekocht kunnen we geen verslag doen van de ervaringen van deze aanbieders.

### 4.2.3 Samenvatting

De onderwijsroute is erop gericht inburgeraars de mogelijkheid te geven door te stromen naar het regulier onderwijs, op mbo, hbo- of wo niveau. In Rotterdam (en de andere G4-gemeenten), biedt men naast de onderwijsroutes-mbo en hbo+ ook de B1-Entree route. Inburgeraars voor wie de onderwijsroute niet direct haalbaar wordt geacht kunnen dan via de B1-route instromen in een Entreeopleiding (mbo-1).

In Rotterdam worden de onderwijsroute-mbo en de B1-Entree route aangeboden door ROC Albada. De onderwijsroute hbo+ wordt aangeboden door de EUR. Beide onderwijsinstellingen hadden al ervaring met aanbod voor nieuwe Nederlanders. De opzet van de onderwijsroutes bij deze aanbieders in Rotterdam lijkt in overeenstemming met wat wordt beoogd met de nieuwe wet: deze zijn ingericht op het leren van de taal en participeren door middel van uitstroom naar vervolgonderwijs. Om zo een passend mogelijk onderwijsaanbod te kunnen aanbieden gaat men uit van maatwerk, zodat inburgeraars op hun

eigen niveau en daarmee ook tempo kunnen inburgeren.

Er was en blijft wel veel in beweging omtrent de onderwijsroute. Door gebrek aan budget en/of inhoudelijke bezwaren over vakkenaanbod en eindtermen hebben veel onderwijsinstellingen in eerste instantie geweigerd de route te gaan aanbieden. Echter is men in Rotterdam (en de andere G4-gemeenten) wel met elkaar in gesprek gebleven. De dialoog met de gemeente en de welwillendheid van de verschillende partijen heeft er volgens de aanbieders uiteindelijk voor gezorgd dat men toch tot overeenstemming heeft weten te komen.

Er blijven echter wel knelpunten in de uitvoering. Zo loopt men aan tegen aanvullende werkzaamheden die niet altijd voorzien zijn in de financiering en voert men deels dubbele intakes en komt de uitvoering langzaam op gang. De opstartfase was en blijft dus onstuimig, maar tegelijkertijd klinkt de wil om gezamenlijk vorm te geven aan de route die meer dan voorheen kansen biedt voor de inburgeraars.



## 4.3 Z-route

### 4.3.1 Opzet

De zelfredzaamheidsroute (Z-route) is het alternatief voor inburgeraars voor wie de B1-route en de onderwijsroute niet haalbaar zijn. Met andere woorden: er wordt van deze inburgeraars – op basis van de brede intake en leerbaarheidstoets – verwacht dat zij niet binnen drie jaar het taalniveau A2 kunnen halen<sup>33</sup>. In plaats daarvan leren zij in de Z-route Nederlands op het voor hen hoogst haalbare niveau (maximaal A1 of op onderdelen A2), en worden zij wegwijs gemaakt in de Rotterdamse en Nederlandse samenleving. Dit om, naar vermogen, zo zelfredzaam mogelijk te participeren.

Deze route wordt bovendien niet afgesloten met centrale inburgeringsexamens, maar er is voor statushouders een inspanningsverplichting van 800 uur voor taal en 800 uur voor participatie. De taalontwikkeling wordt wel gemonitord maar de inburgeraar wordt daar niet op afgerekend. Uitstroom naar betaald werk blijft wenselijk, maar zelfredzaamheid is het belangrijkste doel van de Z-route (Gemeente Rotterdam, 2021,2). Deze doestelling is minder vastomlijnd dan die in de andere routes. In de aanbestedingsdocumenten van de gemeente Rotterdam wordt iemands zelfredzaamheid omschreven als *‘Wanneer hij in staat is zelfstandig te functioneren op de belangrijke domeinen van het dagelijks leven. Dit betekent ook dat wanneer iemand niet in staat is zijn eigen problemen op te lossen wel op tijd hulp wordt ingeschakeld’*<sup>34</sup>. Deze domeinen zijn onder andere taal, participatie, mentale gezondheid, digitale vaardigheden en financiën.

Gezinsmigranten kunnen eveneens de Z-route volgen en moeten daarvoor 800 uur taalonderwijs volgen. Hiervoor kunnen zij terecht bij een van de taalaanbieders uit het convenant (zie H2). Er is geen grondslag gezinsmigranten te vragen te

participeren buiten de plicht om zowel KNM, PVT als de MAP te doorlopen (Tweede Kamer, 2020).

#### *Aanbieder en hun inrichting van de route*

In Rotterdam wordt de Z-route voor statushouders uitgevoerd door contractpartner Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). In hun voorgaande programma (ook wel SNTR 1.0 genoemd) hebben zij ruime ervaring opgedaan met het bieden van een breed inburgeringsaanbod. Een respondent die wij spraken bij SNTR geeft aan dat zij een mooie kans voor zichzelf zagen om specifiek voor de groep van Z-route statushouders in aanbod te voorzien, omdat ze daar volgens henzelf de meeste toegevoegde waarde zouden kunnen bieden. Wat uniek is aan SNTR is dat zij geen commerciële partij is: de respondent geeft aan dat dit hen de financiële ruimte geeft om hun aanbod te blijven ontwikkelen, onafhankelijk van de financiering die zij vanuit de gemeente krijgen. De activiteiten van SNTR vinden plaats op twee locaties, één op de noordoever, en één op de zuidoever.

Er is in Rotterdam voor gekozen om zowel taal als participatie voor statushouders in te kopen bij SNTR. SNTR biedt vijf ‘taalmethoden’ aan en maakt onderscheid tussen deelnemers die al zijn gealfabetiseerd en deelnemers die dit niet zijn (en voor die laatste ook nog tussen snellere en langzamere leerlingen). Door middel van die taalmethoden wordt ingespeeld op het niveau en de behoeftes van de deelnemers. De respondent licht toe dat men begint met tien uur per week taallessen, vanuit het idee om mensen direct een intensief programma aan te bieden. Eén van de eisen van de gemeente Rotterdam was dat er bij iedere taalles ook een taalvrijwilliger aanwezig is die de taal spreekt van het merendeel van de deelnemers.

<sup>33</sup> Als taalniveau B1 na aanzienlijke inspanning niet mogelijk blijkt, is er de mogelijkheid om examens op taalniveau A2 te doen.

<sup>34</sup> Definitie afkomstig uit intern document van de gemeente Rotterdam ‘Beschrijvend document Z-route’.



Uniek aan Rotterdam is dat ervoor is gekozen om het participatiestuk binnen de Z-route ook echt te beleggen bij dezelfde aanbieder die ook het taalonderwijs verzorgd voor de Z-route statushouders (zie ook H2). In eerste instantie is dit naast het leren van de taal in de vorm van vijf uur per week participatieactiviteiten.

Qua participatie is ten tijde van de dataverzameling het aanbod nog in ontwikkeling. In eerste instantie is participatie in huis, bij SNTR (vorm 1a). Dit wordt deels verbonden aan de taallessen door middel van tweeëneenhalf uur per week taal in de praktijk. Hiervoor worden verschillende participatiemodules ingezet, bijvoorbeeld Nederlands eten proeven en dan leren inburgeraars tijdens de taallessen ook woorden die met eten en drinken te maken hebben. Zo blijven taal en praktijk met elkaar verbonden. Daarnaast is er tweeëneenhalf uur per week ruimte voor vaardigheden, zoals computervaardigheden, budgetteren en timemanagement.

De respondent licht toe dat men vanaf het begin stimuleert dat mensen ook buiten SNTR participeren (vorm 1b), aan de hand van een overzicht met welke activiteiten er in de wijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld een uitje naar de bibliotheek zijn. Uiteindelijk streeft men naar participatie in de vorm van werk of vrijwilligerswerk (vorm 2). SNTR heeft een breed netwerk in de stad en de ambitie is ook om dat hiervoor in te zetten.

Daarnaast wordt er voor participatie onder begeleiding van een participatiecoach in samenspraak met de inburgeraar gezocht naar passende vormen van participatie. Eén van de taken van deze participatiecoach is bovendien om erop toe te zien dat iets daadwerkelijk participatie is. Dit kan echter ook per inburgeraar verschillen en men is ten tijde van de dataverzameling nog zoekende naar wat wel en niet onder participatie valt. Belangrijk is hierbij dat het niet alleen gaat

om uren maken maar dat de activiteiten ook echt bijdragen aan het zelfredzaam worden.

In hoeverre men maatwerk kan bieden heeft ook volgens een respondent van SNTR wel zijn grenzen. Dit is enerzijds afhankelijk van de aantallen, maar ook van het maximumaantal deelnemers dat men in de klas mag hebben (twaalf voor de Z-route). Kleine klassen zijn al duur, het is dan ingewikkeld om ook nog met ieders individuele schema en voorkeuren rekening te houden.

Met het oog op dit maatwerk én de actieve inzet van de inburgeraar geeft een respondent van SNTR wel aan dat men het vanuit de eerdere ervaring met SNTR 1.0 wel belangrijk vindt niet de regie te veel af te nemen van de deelnemer maar ook keuzevrijheid te geven. Het is hier van belang om aan te geven wat men van SNTR kan verwachten, maar ook wat er van de deelnemers zelf wordt verwacht. Wat het tempo betreft geeft de respondent aan dat het streven is dat men binnen twee jaar klaar is met de 800 uren van de taal en dan ongeveer 600 participatie uren heeft afgerond. In het laatste jaar kan men dan wat meer gaan toewerken naar de uitstroom. De instroom bij SNTR is doorlopend dus op den duur zal men deelnemers in alle verschillende fasen van het traject tegelijkertijd begeleiden.

Een respondent van SNTR geeft aan dat de grondslag voor de Z-route heel positief is. Mensen weten waar ze aan toe zijn voor de komende tijd en worden ook echt onderdeel van SNTR, in plaats van voorheen waarbij men bij verschillende partijen terecht kon. De respondent geeft bovendien aan wel meerwaarde te zien in de focus op participatie, welke in potentie veel toegevoegde waarde kan hebben. Men merkt bij SNTR nu al dat er veel organisaties zijn die daarbij willen helpen, en bovendien werkt ook de arbeidsmarkt mee.

## Kader 5. Opzet van de Z-route in de G3

Deze opzet van de Z-route in Rotterdam komt deels overeen met de opzet van de Z-route in de andere G4-gemeenten. Zoals eerder genoemd (zie H2) worden de Z- en B1-route in de andere G4-gemeenten door dezelfde aanbieders aangeboden, in tegenstelling tot verschillende aanbieders voor deze twee routes in Rotterdam. In Den Haag en Utrecht zijn dit deels aanbieders die ervaring hebben met reïntegratietrajecten. Voor Amsterdam geldt dat deze routes zijn belegd bij een taalaanbieder. Deze werkt echter wel intensief samen met NewBees, die ervaringsdeskundige participatiecoaches inzet en ondersteuning bieden in de eigen taal.

In feite komt in alle gemeenten het belang van maatwerk en de actieve inzet van de inburgeraar terug bij de aanbieders van de Z-route. In Den Haag heeft men bijvoorbeeld ook een integraal aanbod van taal en participatie (aangeboden door Sagènn), zoals toegelicht door verschillende medewerkers van de gemeente Den Haag. Dit bestaat daar uit taal in de klas én taal in de praktijk, welke tegelijk worden aangeboden. Onderdeel hiervan zijn o.a. workshops maar ook minimaal één taalstage waarin de inburgeraar zowel taal- als werkervaring opdoet.

Overeenkomstig met in Rotterdam gaat in Den Haag gaandeweg de taal in de praktijk fase voor hen voor wie dit haalbaar is meer over in de trajecten die de gemeente aanbiedt voor participatie/toeleiding naar werk. Hierbij worden in Den Haag reguliere voorzieningen ingezet met waar nodig aanvullingen voor inburgeraars.

Tussen de opzet in Rotterdam en in de andere gemeenten uit de G4 zijn er ook verschillen. In de gemeente Amsterdam is ondanks de focus op 'praktijkgericht leren' (drie dagdelen taal en een dagdeel participatie) maar 100 van de 800 participatie uren ingekocht ten tijde van onze dataverzameling. Dit gaat dan om 12 uur bij NLtraining (voor de uitvoering van het PVT), en 88 uur bij onderaannemer NewBees (voor portfoliobegeleiding). De overige 700 uur voor de Z-route gaat de gemeente zelf invullen, vanuit het idee dat er in de stad al heel veel aanbod is (zowel qua participatietrajecten als de sociale basis) om op aan te kunnen sluiten, maar onduidelijk was volgens de aanbieders nog hoe precies. Statushouders krijgen hiervoor ondersteuning van de klantbegeleider van de gemeente.

In Utrecht geven respondenten van de gemeente en contractpartners (TopTaal en Queridon, Sagènn hebben we nog niet gesproken) aan dat men de Z-route voor nu 'echt alleen heeft gericht op taalonderwijs', vanuit het idee dat iedere regiogemeente participatie zelf met hun partners moet afstemmen. Men heeft in de aanbesteding wel aandacht gevraagd voor de verbinding tussen taal en praktijk, maar hier gaat men de komende tijd verder op sturen. Het aanbod van de contractpartners bestaat voor nu vooral uit taallessen en daarbij kijken hoe men wat mensen leren in de klas kan toepassen in de praktijk, i. e. competentiegericht leren.

In Amsterdam spreekt een deel van de respondenten twijfels uit over de urennorm. Een aantal respondenten vindt het een (te) intensief programma, wat juist voor de doelgroep van de Z-route lastig kan zijn om verschillende redenen. Dit raakt aan het feit dat deelnemers die voorheen wellicht ontheffing zouden krijgen nu de Z-route moeten volgen. Maar juist voor deze groep kan een inspanningsverplichting volgens de respondenten moeilijk zijn omdat dit ook juist de groep is die het meest kwetsbaar is. Een andere medewerker van de gemeente geeft aan dat de urennorm juist goed kan uitpakken in vergelijking met de eisen voor ontheffing onder de oude wet, afhankelijk van hoe deze is ingericht. Het is daarbij van belang dat inburgeraars een nuttige dagbesteding krijgen.

### 4.3.2 Ervaringen met de uitvoering

#### *Langzame maar positieve start uitvoering*

Het heeft evenals bij de aanbieders van de andere routes voor SNTR even geduurd voordat men deelnemers aangemeld kreeg. Specifiek voor SNTR noemt een respondent dat met name het uitstel van de nieuwe wet tot gevolg had dat de organisatie is afgeschaald en nu weer aan het opschalen is. Dat de instroom van deelnemers nog later op gang kwam vraagt sowieso om flexibiliteit bij de aanbieders. Voor de ene aanbieder meer dan bij de andere, aldus een respondent van SNTR:

“SNTR had geen andere activiteit. Kijk, heel veel andere taalscholen, die hadden gewoon nog klassen, gaven taalles. Voor ons is dat wel echt, nou ja, [...] je moet vanaf januari [2022] ook klaar zijn om te starten.”

Ten tijde van de data-verzameling waren er voor de Z-route in Rotterdam 37 aanmeldingen en kon men dus langzaam van start. Ondanks dat er nog maar weinig ervaringen in de uitvoering van de route zijn, geeft een respondent van SNTR aan dat de eerste ervaringen die er zijn wel positief zijn. Deelnemers hebben zin om te starten, zijn gemotiveerd en voelen zich snel onderdeel van SNTR. Dit blijkt volgens de respondent uit het feit dat ze zien dat bijna iedereen 100 procent aanwezig is. En als ze afwezig zijn, dat met een geldige reden is.

#### *Samenwerking en monitoring*

De eerste ervaringen in de uitvoering van de Z-route bestaan met name uit ervaringen met samenwerking met de gemeente. Deze wordt door de aanbieder van de Z-route over het algemeen als positief ervaren. Wat we meermaals, en ook hier, terug horen is dat de lijntjes kort zijn en men regelmatig en prettig contact heeft. Ook lijkt men bij de gemeente Rotterdam continu bereid tot overleg, en geeft de respondent van SNTR aan dat deze het idee krijgt samen al lerende aan de opgave te werken:

“We hebben natuurlijk zoveel verschillende lijntjes met de gemeente over de uitvoering van de Z-route, en overall ervaar ik het wel echt als een samenwerking. Dus ja, het contact is over het algemeen prettig. Ik heb niet het gevoel dat wij megahard afgerekend worden, of dat de gemeente daar op uit is. En ik denk ook wel dat wij als partij wel gerespecteerd worden. Dat we ook veel ervaring met deze doelgroep hebben.”

Dit betekent niet dat men het altijd met elkaar eens is over alles wat er wordt verwacht. Groot struikelblok blijft hierbij de uitwisseling van gegevens. De aanbieder wordt geacht gegevens over de respondent met de gemeente te delen, maar de gemeente deelt dit andersom nog niet met de aanbieders wegens privacyoverwegingen. Een respondent van SNTR zegt hierover:

“De gemeente doet een brede intake. Nou, dat mogen ze niet met ons delen vanwege de AVG, wordt gezegd. Maar van ons wordt wel gevraagd dat een verslag van de intake opsturen zodra we de intake hebben gedaan. Ja, dat is eigenlijk als de gemeente geen grondslag heeft om dat ding met ons te delen, ja dan is het andersom ook niet zo, volgens mij. Maar, nou ja, dat zijn dan van die uitdagende dingetjes.”

De respondent zou graag wel uitwisseling van gegevens hebben, zodat je een gezamenlijk beeld hebt tussen aanbieder en gemeente van waar een deelnemer naartoe werkt. Omdat de regiogemeenten niet met een soortgelijk systeem werken als de gemeente Rotterdam verloopt de uitwisseling van de gegevens met hen soepeler. Er is voor hen vanuit SNTR een eigen systeem ingericht voor veilige uitwisseling. Ander knelpunt in de samenwerking wat aan bod komt zijn de randvoorwaarden zoals reiskostenvergoeding en kinderopvang (zie ook: Razenberg et al., 2022). Als dit door de gemeente niet geregeld wordt dan komen de inburgeraars, en aanbieders, hierdoor in de knel.

De gemeente staat binnen de samenwerking volgens de respondent wel open voor suggesties, maar blijft tegelijkertijd opdrachtgever. Dit wil zeggen dat men als aanbieder ook zo goed

mogelijk wil voldoen aan de vraag vanuit de gemeente. Dit komt ook terug in de ruimte voor eigen invulling van de route. De respondent geeft aan dat er enerzijds in gesprek met de gemeente wel balans was tussen waar de gemeente op heeft ingezet en de invulling die SNTR aan de route heeft gegeven, maar tegelijkertijd blijft het een aanbestedingsopdracht en wil men dus ook voldoen aan de vraag. Over het algemeen worden de doelen zoals deze er nu staan wel gedeeld en ook als kansrijk gezien, maar lijken subdoelen (zoals in iedere les een taalvrijwilliger die de taal van het merendeel van de groep spreekt) in de praktijk niet altijd realistisch volgens de aanbieder. Dit raakt bovendien aan de wens van de gemeenten om maatwerk te bieden, dit kan niet altijd op alle fronten en ook daar is men nog gezamenlijk zoekende.

Wat monitoring en verantwoording betreft is er met de aanbieders in Rotterdam een stoplichtrapportage afgesproken, die ook gaandeweg gezamenlijk wordt ingevuld. Deze stoplichtrapportage houdt in dat men de verschillende KPI's zoals afgesproken met elkaar langsluipend en kijkt hoe het gaat. Bij groen gaat het prima, bij oranje volgt er een gesprek en bij rood gaat er iets niet goed. Qua onderlinge samenwerking in Rotterdam geeft de respondent aan dat zij met de taalaanbieders hebben afgesproken om periodiek te overleggen, ook met het oog op eventueel op- en afschalen van de deelnemers.

#### *Onduidelijkheid over de invulling van de participatie-component*

De invulling van de participatiecomponent binnen de Z-route blijkt ook binnen SNTR, evenals bij de aanbieders van de B1-route, vragen op te roepen. Hoewel men dit in Rotterdam in tegenstelling tot in de andere G4-gemeenten heeft ingekocht bij SNTR is ook hier onduidelijkheid over de precieze invulling hiervan. De vraag is met name wat men onder participatie mag verstaan en wat er dus wel en niet meetelt voor participatie, zoals bijvoorbeeld een gesprek met de buurman of kinderen naar school brengen. Daarnaast heeft de

aanbieder vragen over hoe men dit gaat registreren. Ook met het oog op uitstroom naar betaald werk is men bij SNTR nog zoekende wat er van hen wordt verwacht en wat de rol van de gemeente precies is. Hetzelfde geldt voor de regiogemeenten. Waar Rotterdam de kaders heeft opgesteld merkt de respondent dat deze voor de regiogemeenten nog sterker ontbreken.

Er is dus behoefte aan meer concretisering over wat met participatie wordt bedoeld (zie ook: Razenberg et al., 2022). Dit gaat hier zowel om praktijkcomponenten binnen de route als participatie in de vorm van (vrijwilligers)werk naast het leerroute aanbod. De andere kant is dat juist dit participatie onderdeel onderhevig zal zijn aan maatwerk, en dus ook niet te strak ingekaderd zou moeten zijn. Een respondent van SNTR noemt:

*“En we hebben gezegd eigenlijk, en het programma is echt nog volop in ontwikkeling. Dus ja, we zijn ook gewoon aan het bedenken en het ontwikkelingen, terwijl we aan het doen zijn. Want als je zegt, als je maatwerk biedt, kan je niet van tevoren een programma bedenken, want ja, hoe weet je dan of het aansluit?”*

#### *Verwachtingen hooghouden, maar mogelijk niet kunnen naturaliseren problematisch*

Bij een respondent van SNTR bestaat door diens ervaringen tot nu toe de vrees dat de Z-route als minder wenselijke route wordt gezien:

*“Dat is toch een beetje het nieuwe vmbo-advies geworden, zeg maar. En dan is de gemeentemedewerker de teleurgestelde ouder zeg maar, terwijl ja, dat is geen goede start.”*

De respondent benadrukt het belang van hoge verwachtingen houden, juist ook van deze deelnemers. Ze bieden volgens de respondent bij SNTR een breed programma waar deelnemers veel kunnen gaan leren en eventueel daarna alsnog uitstromen naar een opleiding of werk voor wie dit haalbaar is. Juist door die hoge verwachtingen te houden kan je mensen ook stimuleren, is de redenering van deze respondent.

Tegelijkertijd kan er ook ongelijkheid ontstaan doordat met het omhooggaan van de taal eis naar B1 ook de eisen voor naturalisatie mogelijk veranderen. Dit zou kunnen betekenen dat het merendeel van de Z-route deelnemers, die hun inburgering naar verwachting afronden op A1/A2, niet aan de nieuwe eisen voor naturalisatie zou kunnen voldoen. Dit werkt volgens de respondenten ongelijkheid in de hand. Niet alleen

is er dus aan de voorkant het risico dat Z-route deelnemers als minder bekwaam worden gezien, een daadwerkelijke consequentie zou kunnen zijn dat zij tweederangsburgers worden omdat er voor hen niet de mogelijkheid is tot naturaliseren. Of dit daadwerkelijk zo gaat uitpakken moet nog blijken. De afstemming van de nieuwe wet op de voorwaarden voor naturalisatie moet nog formeel plaatsvinden.

#### Kader 6. Ervaringen in de uitvoering van de Z-route in de G3

Wat de uitvoering betreft herkennen de aanbieders van de Z- en B1-route in de andere G4-gemeenten de opstartproblemen door het achterblijven van de aanmeldingen. Deze lagen ten tijde van de interviews echter nog wel lager dan in Rotterdam. In Amsterdam geeft een van de respondenten aan dat dit daar deels zou kunnen komen door het oog op naturaliseren, wat met de Z-route niet kan. Een andere reden is de huisvestingcrisis, men startte vooral met klanten die nog in het azc zaten, wat voor Z-route inburgeraars minder wenselijk zou kunnen zijn. Boven zou het kunnen zijn dat men in Amsterdam ten tijde van het interview vooral jongeren aangemeld kreeg krijgt omdat die in studentenwoningen gezet kunnen worden, en zij gaan verhoudingsgewijs vaker naar de onderwijsroute. Bovendien stimuleert met in Amsterdam het hoogst haalbare niveau, dus wellicht A2 binnen de B1-route met eventueel later afschalen naar de Z-route. In de oriëntatiefase kan het advies voor de route ook nog worden aangepast.

In Amsterdam ervaart men de samenwerking overwegend als positief en de aanbieders hebben ook goede ervaringen met gegevensuitwisselingen via het systeem van de gemeente. In Utrecht is men qua samenwerking nog wat zoekende. De aanbieders geven aan dat er bijvoorbeeld veel advies aan hen werd gevraagd over de toeleiding naar de route en dat er bij knelpunten veelal direct naar het hoogste niveau werd geëscaleerd. Inmiddels is er een tussenpersoon tussen uitvoering en beleid met wie de aanbieders contact kunnen hebben. Wel blijft men zoekende qua wat men wel en niet kan doen, bijvoorbeeld als het gaat om adviseren qua toeleiding, wat geen onderdeel was van de aanbesteding. Tegelijkertijd deelt men bij de aanbieders in Utrecht het gebrek aan inzicht in de (uitkomsten van de) intake van de gemeente. Het is daardoor lastig anticiperen op wat men binnen gaat krijgen qua deelnemers. Inmiddels heeft men een lijst opgesteld met informatie die men van de gemeente wil hebben, aldus een van de aanbieders:

*“Nou, de PIP zelf krijgen we niet aangeleverd. We hebben er wel ook weer heel veel gesprekken over gevoerd, dat we wel bepaalde informatie nodig hebben om ook een intake te kunnen doen. Want in het begin werden er gewoon mensen, dat we alleen een naam hadden en een telefoonnummer en dan kwam iemand bij ons op intake en dan wisten we niet eens welke leergroep iemand had. Dus dat merkten we, dat dat heel onhandig was en nu hebben we een lijstje opgesteld met gewenste informatie en noodzakelijke informatie.”*

Bovendien voert men in Utrecht nog een eigen intake, om de plaatsing in de groep te bepalen aan de hand van het huidige taalniveau.

De onduidelijkheden rondom de inhoud van de participatie-component spelen ook ten tijde van de dataverzameling een rol bij de aanbieders in Amsterdam en Utrecht. Echter is het zo dat hier de gemeenten zelf voornamelijk dit aanbod willen gaan vervullen, in tegenstelling tot in Rotterdam (zie ook H2). Vragen over wat participatie is en wat niet, hoe men dit moet registreren, hoe het eindgesprek eruit gaat zien en hoe de gemeente invulling gaat geven aan participatie komen bij de aanbieders in deze gemeenten ook terug:

*“Ze hebben drie categorieën gemaakt van Z-routedeelnemers. [...] Maar hoe dat precies [vorm gaat krijgen], daar zijn we nog heel erg mee bezig maar het staat nog niet heel erg vast.”*

Bovendien, zo geeft men in Amsterdam aan, zijn de mogelijkheden regio-gebonden. Het participatie aanbod zal nou eenmaal in de regio-/meeliftgemeenten anders zijn dan in de G4-gemeenten. Vanuit verschillende aanbieders in verschillende gemeenten blijkt de behoefte aan een concretiseringsslag.

De zorgen en vragen over het wel of niet kunnen naturaliseren voor Z-route inburgeraars komen ook in verschillende gesprekken in Amsterdam naar voren. Eén van de respondenten in Amsterdam noemt dat het streven naar een zo hoog mogelijk taalniveau goed is. Als echter blijkt dat hier sancties tegenover staan, zoals het mogelijk niet kunnen naturaliseren voor Z-route deelnemers die de verhoogde taal eis niet kunnen halen, is dat volgens de respondent binnen de wet niet goed doordacht. Binnen de gemeente is men van mening dat naturalisatie gekoppeld zou moeten worden aan de inburgeringseisen, niet aan het taalniveau.

### 4.3.3 Samenvatting

De zelfredzaamheidsroute (Z-route) is erop gericht om inburgeraars waarvan wordt verwacht dat zij niet binnen de inburgeringstermijn taalniveau A2 kunnen halen, door middel van intensief aanbod toch te begeleiden naar zelfredzaamheid. In Rotterdam definieert men dit als *‘in staat zelfstandig te functioneren op de belangrijke domeinen van het dagelijks leven’*. Om hieraan te kunnen voldoen volgen statushouders 800 uur taallessen en 800 uur participatieactiviteiten.

De Z-route voor statushouders wordt in Rotterdam aangeboden door Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). Onder de vorige inburgeringswet boden zij al particulier een intensief programma aan een selectieve groep statushouders. Dit aanbod heeft men kunnen door ontwikkelen naar SNTR 2.0. De verschillende doelen van de nieuwe wet komen terug in het aanbod van SNTR, dat sterk gericht is op maatwerk (hoewel daar volgens de aanbieder wel grenzen aan zitten) en actieve inzet maar ook keuzevrijheid van de inburgeraar. Bovendien biedt men een gecombineerd aanbod van taal- en participatielessen, die zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Participatie wordt binnen SNTR gaandeweg opgebouwd, van binnen SNTR participeren, naar laagdrempelig buiten de deur tot aan (vrijwilligers)werk.

Opvallend is dat in de andere gemeenten de Z-route niet door een aparte aanbieder wordt uitgevoerd. Hier bieden de aanbieder(s) van de B1-route ook de Z-route aan. Bovendien gaan deze gemeenten veelal zelf invulling geven aan de participatiecomponent binnen de route.

Evenals voor de andere leerroutes geldt voor de Z-route aanbieders dat de ervaringen in de uitvoering langzaam op gang kwamen. Bij SNTR merkt men wel dat de deelnemers die zijn begonnen enthousiast zijn, en snel onderdeel worden van SNTR. Waar men veelal positief en gezamenlijk aan de opgave werkt, ondervindt men ook struikelblokken. Dit gaat onder andere over (discrepanties in) het delen van gegevens, wat wiens verantwoordelijkheid is, en de invulling en registratie van de participatiecomponent. Bovendien leeft de zorg dat de Z-route zowel door inburgeraars als consulenten als de minder wenselijke route wordt gezien. Dat Z-route inburgeraars mogelijk niet kunnen naturaliseren is een groot bezwaar.

### 4.4 Samenvatting en conclusies

Eén van de grote vernieuwingen binnen de nieuwe Wet inburgering is dat er voortaan drie leerroutes naar inburgering zijn. De B1-route gericht op taal en participatie, de onderwijsroute (en B1-Entree) gericht op instroom in het regulier



onderwijs, en de zelfredzaamheids-route gericht op zelfredzaamheid.

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van de verschillende leerroutes bij de aanbieders in Rotterdam en de andere G4-gemeenten. Hierbij kwamen verscheidene overeenkomende plus- en knelpunten aan bod. Dat we veel knelpunten identificeren is niet verassend, maar past bij de opstartfase waarin gemeenten zich de afgelopen tijd nog hebben bevonden. Deze punten spelen dan voor een groot deel ook niet enkel in Rotterdam, maar zien we terug binnen andere gemeenten (zie ook: Razenberg et al., 2022; Zwanepol et al., 2022).

Het vroegtijdig identificeren van de belangrijkste knelpunten biedt de mogelijkheid met en van elkaar te leren en waar nodig bij te sturen richting realisatie van de doelen van de nieuwe wet. We sluiten af met het in brede zin relateren van de opzet en uitvoering van de leerroutes aan de vijf (sub)doelen zoals opgesteld in de beleidstheorie van de Wet Inburgering 2021: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit (Tweede Kamer, 2020).

### *Tijdigheid*

Wat er vanuit de beleidstheorie onder tijdigheid wordt verstaan gaat met name om het zo vroeg mogelijk, bij voorkeur al tijdens de azc periode, starten met de inburgering (zie H2). Wanneer we tijdigheid breder betrekken op de opzet en uitvoering van de leerroutes zou men kunnen zeggen dat tijdigheid hier betekent dat de routes begin 2022 van start konden gaan.

Wat we terugzien bij de aanbieders is dat de meeste aanbieders de uitgangspunten van de nieuwe wet onderschrijven en de uitvoering met enthousiasme ter hand hebben genomen. Tijdig starten was echter niet vanzelfsprekend. Veel onderwijsinstellingen hebben in eerste instantie geweigerd de onderwijsroute te gaan aanbieden door financiële en/of inhoudelijke bezwaren (over vakkenaanbod en eindtermen). In sommige

gemeenten konden inburgeraars daardoor niet direct gebruik maken van het aanbod van de onderwijsroute. De dialoog met de gemeenten en de welwillendheid van de verschillende partijen heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat men toch tot overeenstemming heeft weten te komen en, al dan niet tijdig, kon starten met het aanbod van de onderwijsroute in alle G4-gemeenten. Het effect van deze knelpunten in de aanbesteding op de tijdige start van de inburgeraars is waarschijnlijk minimaal, met name omdat het een tijd heeft geduurd voordat inburgeraars werden aangemeld op de routes.

Hoewel de meeste aanbieders in januari 2022, zoals van hen gevraagd, klaar stonden om inburgeraars te ontvangen, kwam de uitvoering door achterlopende aanmeldingen maar langzaam op gang (zie ook: Zwanepol et al., 2022). Eenmaal van start loopt men in de uitvoering ook tegen knelpunten wat betreft tijdigheid aan. Zo ervaren verschillende aanbieders dat de gemeente de randvoorwaarden (zoals kinderopvang en reiskostenvergoeding) niet altijd op orde heeft, waardoor deelnemers minder soepel aan de routes kunnen beginnen (zie ook: Razenberg et al., 2022).

### *Snelheid*

Naast tijdig van start kunnen gaan is het ook de ambitie van de nieuwe wet dat inburgeraars de trajecten snel doorlopen. Deze snelheid is onder andere afhankelijk van de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders. Verschillende aanbieders gaven aan dat het als prettig wordt ervaren dat de regie terug is bij de gemeenten. Hierdoor kan men zich meer focussen op de uitvoering in plaats van bijvoorbeeld de werving van cursisten, wat de snelheid van de trajecten kan bevorderen (zie ook: Tweede Kamer, 2020).

Wat de snelheid echter belemmert, is dat verschillende aanbieders aanvullende intakes uitvoeren. Deels omdat wegens privacy-overwegingen niet alle informatie die de aanbieders willen hebben door de gemeenten met hen wordt gedeeld, deels ook ter plaatsing van de

inburgeraars op het juiste niveau. Knelpunten van de extra intakes zijn extra werk voor gemeenten en aanbieders, dubbele belasting voor de inburgeraar en uitkomsten die niet altijd overeenkomen, wat snelheid kan belemmeren.

Ook zijn sommige aanbieders zoekende tussen wat de gemeente van hen kan verwachten en andersom. Dit speelt ook ten opzichte van de regiogemeenten. De snelheid waarin men trajecten kan doorlopen wordt bovendien bepaald door de inrichting ervan (zoals mogelijkheden voor differentiatie naar niveau en voorzien in avondlessen). Deze voorwaarden zijn wel geschept maar tegelijkertijd moet in de praktijk nog blijken of dit ook zo kan worden gerealiseerd.

Hoe snel men de inburgering kan afronden is daarnaast afhankelijk van de inzet van de inburgeraar zelf. Deze is uiteindelijk verantwoordelijk voor het snel, maar in ieder geval binnen de termijn, afronden van de inburgering. Hoe deze actieve inzet vorm krijgt moet ook blijken nu de trajecten voor een groter aantal deelnemers van start zijn.

#### *Maatwerk*

Naast dat het de ambitie van de nieuwe wet is om inburgeraars snel mee te laten doen, ligt het accent op volwaardig meedoen door middel van onder andere maatwerk. Het aanbieden van verschillende routes kan, in vergelijking met de vorige wet, al als het bieden van meer maatwerk worden gezien. Verschillende aanbieders geven aan dat de wet op deze manier meer de mogelijkheid biedt talent te benutten.

Daarnaast is maatwerk van belang binnen de invulling van de verschillende routes. Het gaat dan om rekening houden met de wensen en capaciteiten van de inburgeraars. Zoals eerder genoemd differentiëren aanbieders bijvoorbeeld klassen naar niveau en bieden zij indien mogelijk lessen buiten kantooruren. De mogelijkheid tot per onderdeel afschalen naar A2 kan eveneens als een vorm van maatwerk worden gezien (Tweede Kamer, 2020), evenals het aanpassen van het

vakkenpakket in de onderwijsroute, en ervoor zorgen dat inburgeraars na afronding ook toelaatbaar zijn op de beoogde vervolgopleiding (Tweede Kamer, 2020).

Uit de uitvoering blijkt wel dat om aan de verwachting van maatwerk te kunnen voldoen aanbieders voldoende deelnemers en (financiële) middelen nodig hebben maar ook bijvoorbeeld NT2-docenten (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

Daarnaast is de integrale aanpak onder de nieuwe wet een vorm van maatwerk. Hoewel er samenwerkingsverbanden zijn op verschillende niveaus tussen verschillende partijen hebben enkele aanbieders behoefte aan meer integraliteit. Men is allen met de beste bedoelingen begonnen aan hun deel van de opgave, maar het risico hiervan is volgens enkele aanbieders dat de belangen van de inburgeraar daardoor naar de achtergrond zouden kunnen verdwijnen (zie ook: Bakker, van der Maas en Scholten, 2021). Deze zouden vanuit het oogpunt van maatwerk juist voorop moeten staan.

#### *Dualiteit*

Meer dan onder de vorige wet wordt er in de nieuwe wet ingezet op duale trajecten; het combineren van taal leren en participeren. Ook dit (sub)doel komt terug in de inrichting van de verschillende leerroutes. Wat onder participatie wordt verstaan verschilt echter per inburgeraar, aanbieder en route (zie ook: Razenberg et al., 2022).

Het gaat hier enerzijds om praktijkcomponenten binnen het leerroute aanbod. Ten aanzien van de invulling van de participatiecomponent voor de B1-route merken we op dat deze vooral is gericht op de *voorbereiding* van participatie (Tweede Kamer, 2020). De daadwerkelijke participatie, buiten de formele lessen om, dient te worden gerealiseerd door de gemeenten (zie ook: Razenberg et al., 2022). Binnen de onderwijsroute richt men zich de eerste periode op het leren van de taal. Daarna wordt er gericht op de vakken die moeten leiden tot toelating in het

vervolgonderwijs. Door deze route te volgen leren én participeren inburgeraars dus gelijktijdig. Ook de Z-route is ingericht op het bieden van een gecombineerd aanbod van taallessen en praktijkcomponenten (van binnen de aanbieder participeren, naar laagdrempelig buiten de deur tot aan (vrijwilligers)werk).

Hoewel dual het uitgangspunt is en men uitgebreide aanbestedingsdocumenten heeft gedeeld, blijft er bij verschillende aanbieders onduidelijkheid bestaan over de invulling van de participatiecomponent (zie ook: Zwanepol et al., 2022). Het gaat hier dan enerzijds om wat men precies onder participatie verstaat en hoe men dit registreert, en anderzijds ook om wie dit gaat invullen, en hoe, met name richting betaald werk.

Sommige aanbieders zien daarnaast een spanning tussen de inburgering en participatie in de vorm van werk. De ambitie is dat dit naast elkaar bestaat, maar dat is volgens verschillende aanbieders in de praktijk niet altijd realistisch. Vanuit de aanbieders is de vraag waar de gemeente de voorkeur aan geeft.

#### *Kwaliteit*

Om aan de ambities van de nieuwe wet te kunnen voldoen is het belangrijk dat de kwaliteit van de inburgeringstrajecten wordt gewaarborgd. Wat betreft de leerroutes gebeurt dit op verschillende manieren. Enerzijds is er formele borging aan de hand van het toezicht van de Stichting Blik op Werk en houdt de Inspectie voor het onderwijs toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute (zie ook: Tweede Kamer, 2020). Deze inspecties komen volgens enkele aanbieders de kwaliteit echter niet altijd ten goede (zie ook ACVZ, 2021).

De gemeenten spelen ook een belangrijke rol in de waarborging van kwaliteit, met name voor statushouders. Het idee hierachter is dat zij, beter dan statushouders zelf, in staat zijn om deze te borgen en te handelen bij misstanden (zie ook: Tweede Kamer, 2020). Enerzijds hebben zij in de aanbestedingen geselecteerd op kwaliteit.

Daarnaast monitoren zij de uitvoering van de leerroute aanbieders en hebben zij hierover op regelmatige basis gesprekken met elkaar.

Dat de samenwerking overwegend als positief wordt ervaren kan bijdragen aan de kwaliteit van de inburgeringstrajecten. Er zijn korte lijntjes en de meeste respondenten geven aan dat de ruimte wordt ervaren samen al lerend vorm te geven aan de opgave. Tegelijkertijd kaarten enkele respondenten aan dat de gemeente ook opdrachtgever blijft, en men zo goed mogelijk wil voldoen aan de opdracht. Dit kan ertoe leiden dat problemen niet altijd direct worden gecommuniceerd.

Ander risico voor kwaliteit is het tekort aan NT2-docenten waardoor aanbieders mogelijk niet de kwaliteit kunnen leveren die zij hebben beloofd (zie ook: Zwanepol et al., 2022).

Hoewel de verschillende gemeenten en aanbieders hun best doen ook kwaliteit te bieden voor gezinsmigranten zijn de instrumenten daarvoor minder toereikend (zie ook: Razenberg et al., 2022). Gezinsmigranten worden door de gemeente geadviseerd om gebruik te maken van een gecontracteerde taalaanbieder of een van de convenantpartners (Gemeente Rotterdam, 2021,2), maar men mag alsnog zelf kiezen. Volgens de aanbieders is de Z-route (en ook de onderwijsroute) niet realistisch voor gezinsmigranten en krijgen zij daarmee niet dezelfde kwaliteit aangeboden als statushouders krijgen. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de positie van gezinsmigranten.

# 5 Gezinsmigranten

## Anita Watzeels

In dit hoofdstuk<sup>35</sup> gaan we in op de opzet van het inburgeringstraject voor gezinsmigranten en de eerste ervaringen hiermee in de uitvoering. Gezinsmigranten zijn personen die naar Nederland komen om te trouwen, een geregistreerd partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende Nederlandse partner. Binnen de gemeente Rotterdam voert het subteam Gezinsmigranten van Inburgering010 de taken met betrekking tot het inburgeringstraject van gezinsmigranten uit. Dit team bestond in november 2022 uit veertien mensen: elf inburgeringsconsulenten, twee kwaliteitsmedewerkers en één arbeidstoeleider. Het team zal naar verwachting de komende jaren nog flink groeien, gezien de verwachte toename van het aantal gezinsmigranten.

Zoals eerder in deze rapportage (zie hoofdstuk 1 en 2) aan de orde kwam, verschilt het traject voor statushouders en gezinsmigranten. Gezinsmigranten krijgen, in tegenstelling tot de statushouders, geen hulp bij financieel ontzorgen en geen Rotterdamse taalstart of assessment. Bovendien krijgen gezinsmigranten geen gratis leerroute aangeboden via door de gemeente gecontracteerde taalaanbieders, maar moeten ze passend taalonderwijs zelf regelen en betalen. Hiervoor worden ze door consulenten doorverwezen naar aanbieders uit het kwaliteitsconvenant.

Bij gezinsmigranten begint het inburgeringstraject met de aanmelding bij Inburgering010, waarna de brede intake start met één of twee

kennismakingsgesprekken, de leerbaarheidstoets en het PIP-gesprek, waarin het PIP wordt vastgesteld inclusief de leerroute.

Gezinsmigranten worden na het eerste kennismakingsgesprek aangemeld voor het verplichte participatieverklaringstraject en kunnen dan desgewenst ook gebruik maken van maatschappelijke begeleiding. Een aantal maanden na het vaststellen van het PIP wordt de Module Arbeidsmarkt en Participatie op maat aangeboden. Door middel van voortgangsgesprekken begeleidt en monitort de inburgeringsconsulent de voortgang van de inburgering (inclusief taalniveau) tot het inburgeringstraject succesvol kan worden afgerond. Dit moet binnen drie jaar na het ondertekenen van het PIP gebeuren, tenzij er redenen voor verlenging zijn.

In de komende paragrafen wordt dieper ingegaan op de verschillende stappen in het inburgeringstraject voor gezinsmigranten.

## 5.1 Proces van aanmelding bij Inburgering010

In deze paragraaf wordt eerst het proces van aanmelding van gezinsmigranten bij Inburgering010 beschreven. Daarna komen de ervaringen van de uitvoerend medewerkers met het proces aan de orde.

### 5.1.1 Opzet in Rotterdam

Een vreemdeling krijgt van de IND een verblijfstitel (asiel of regulier bepaalde tijd). Via de systeemkoppeling tussen IND en DUO wordt iedere rechtmatig in Nederland verblijvende

<sup>35</sup> De informatie in dit hoofdstuk is onder andere gebaseerd op interviews met een beleidsmedewerker, een teamleider, een coördinator (2x geïnterviewd), een kwaliteitsmedewerker en drie inburgeringsconsulenten van Inburgering010, en interviews met de coördinator en een voorlichter van Stichting Voorlichters Gezondheid en de projectleider van Nieuw in Rotterdam. Daarnaast zijn documenten gebruikt zoals Rotterdamse Aanpak Inburgering 2021 en diverse werkinstructies. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 geldt de inburgeringsplicht ook voor overige migranten, zoals religieuze voorgangers en vreemdelingen met een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus. Deze groep is echter klein en we hebben nog te weinig informatie hierover opgehaald om hen mee te nemen in deze rapportage.

vreemdeling in DUO opgenomen. DUO bepaalt aan de hand van de nationaliteit en de verblijfstitel of de vreemdeling inburgeringsplichtig is en deelt deze informatie via het DUO-portaal. (Gemeente Rotterdam, 2022,3) Medewerkers van het screeningsteam - bestaande uit een aantal administratieve krachten van zowel W&I, IOS als Inburgering010 - hebben toegang tot het portaal en controleren in de Basisregistratie Personen (BRP) de verblijfstatus. Nieuwe gezinsmigranten worden vervolgens in RMW opgenomen. De senioren (coördinator screening en twee kwaliteitsmedewerkers) kijken waar nog vragen liggen en passen de data zo nodig aan; bijvoorbeeld als iemand verhuisd is of vrijgesteld is van inburgering. Het screeningsteam genereert een Excellijst met nieuwe gezinsmigranten en stuurt deze naar de kwaliteitsmedewerker. Deze verdeelt de gezinsmigranten over de inburgeringsconsulenten van Inburgering010.

### 5.1.2 Ervaringen met de uitvoering

#### *Valse start*

In de beginperiode (begin 2022) traden er veel problemen op met foutieve/onvolledige data in het DUO-portaal (zie ook hoofdstuk 2). Inburgeraars waren onder de verkeerde wet aangemeld en doordat de ingangsdatum van de inburgeringsplicht ontbrak in het DUO-portaal was er in veel gevallen onduidelijkheid of de gezinsmigrant wel inburgeringsplichtig was en zo ja, of deze onder de oude of nieuwe wet viel. Uiteindelijk heeft het aanmeldproces om deze reden negen weken stilgelegen.

Toen het DUO-portaal weer opende, kwam er in één keer een grote instroom van gezinsmigranten op gang, waardoor een wachtlijst ontstond voor het plannen van de eerste kennismakingsgesprekken. Door deze opstartproblemen liep de uitvoering in najaar 2022 volgens geïnterviewde medewerkers 'nog steeds achter de feiten aan'; er moesten op dat moment nog lange wachtlijsten worden weggewerkt. Consulenten spraken de zorg uit dat de lange wachttijd de motivatie van de gezins-

migranten negatief beïnvloedde. In de loop van 2022 is de datum van de ingang inburgeringsplicht alsnog toegevoegd in het DUO-portaal.

Respondenten geven aan dat met name in de beginperiode de communicatie met DUO vanwege deze problemen moeizaam was en veel tijd kostte. Op het moment van onderzoek worden wel verbeteringen gesignaleerd: het directe contact bij vragen over klanten is beter dan het is geweest, al is het volgens de respondenten nog niet optimaal. Volgens de geïnterviewde medewerkers was het merendeel van de dossiers in DUO in najaar 2022 op orde. Wel zijn er in sommige gevallen nog altijd vraagtekens; er zijn volgens de respondenten wat betreft de status van gezinsmigranten veel uitzonderingen die niet zijn beschreven in de wet.

#### *Onduidelijkheid, verwarring en extra kosten voor gezinsmigrant*

De aanvangsproblemen bij de start van de nieuwe wet leidden tot onduidelijkheid, onrust en lange wachttijden voor de gezinsmigranten. Sommige gezinsmigranten ontvingen begin 2022 meerdere brieven van DUO en de gemeente met daarin tegenstrijdige informatie. Omdat ze lang moesten wachten op een uitnodiging voor het kennismakingsgesprek, gingen sommige gezinsmigranten de gemeente bellen om te vragen wanneer ze konden starten of begonnen ze zelf al aan een taalcursus.

Eén van de respondenten noemt dat men hierbij risico loopt dat deze uren later niet meetellen bij een eventuele beoordeling van het aantal gemaakte uren taalonderwijs voor de Z-route en bij afschaling van B1-route naar A2 als het taalonderwijs dan niet gevolgd is bij een taalschool met een BOW-keurmerk. De consulenten probeerden gezinsmigranten gerust te stellen door uit te leggen dat de inburgeringstermijn pas ingaat als ze bij de gemeente zijn geweest om een plan op te stellen en de leerroute vast te stellen.

### *Kenmerken van de gezinsmigranten*

Medewerkers van de gemeente geven aan dat ze een mix aan gezinsmigranten zien wat betreft leeftijd, opleiding en nationaliteit. Ze zien iets meer vrouwen dan mannen en over het algemeen zijn ze wat jonger (onder de 45 jaar). Het opleidingsniveau varieert van licht verstandelijk beperkt, onopgeleid tot heel hoog opgeleid. De grootste groepen komen uit Turkije, Suriname en Marokko. Volgens de respondenten hebben veel gezinsmigranten al werk. De groep gezinsmigranten is ook heel divers als we kijken naar hoe lang ze al in Nederland zijn voor ze inburgeringsplichtig worden.

Naast de gezinsmigranten die vanuit het buitenland naar Nederland komen om zich bij hun partner te voegen, gaat het bijvoorbeeld om gezinsmigranten die al jaren in Nederland wonen en pas inburgeringsplichtig worden als de studie of baan (waarvoor zij als expat in Nederland waren) is afgelopen en ze bij hun Nederlandse partner willen blijven wonen. Zo zijn er ook ouders die op grond van de zorg voor een minderjarig kind in Nederland mochten verblijven binnen de Chavez-regeling. Maar dat verblijfsrecht vervalt als het kind 18 jaar wordt. De ouder kan dan een aanvraag doen als gezinsmigrant van de andere ouder van dat kind en is dan alsnog inburgeringsplichtig.

Er zijn ook gezinsmigranten die wat minder zelfredzaam lijken te zijn, waarbij er zorgen zijn of iemand wel echt de taal gaat leren en gaat participeren. Volgens één van de respondenten is er een groep met uitkeringsgerechtigde gezinsmigranten die ze niet hadden verwacht. Tot de AOW-leeftijd wordt een gezinsmigrant nog uitgenodigd voor de intake. Op het moment dat iemand die leeftijd heeft bereikt, stopt de inburgeringsplicht. Een gezinsmigrant die bij binnenkomst in Nederland al de AOW-leeftijd heeft bereikt, komt niet in beeld bij DUO en Inburgering010, omdat die niet inburgeringsplichtig is. De gezinsmigrant moet dan zelf AOW aanvragen. Men vraagt zich af of deze groep niet buiten de boot valt nu. Vluchtelingenwerk

Nederland signaleert dezelfde problematiek bij statushouders.

### *Knelpunten rond registratiesystemen*

Respondenten ervaren zowel problemen met de toegang tot registratiesystemen als problemen met de systemen zelf. Het gaat hierbij onder andere om toegang tot DUO, RMW en BRP, waarbij voorwaarden - bijvoorbeeld met betrekking tot training en AVG - worden gesteld aan wie hier toegang toe krijgt.

Volgens respondenten ging en gaat het verkrijgen van die toegang niet altijd even vlekkeloos en kost dit veel tijd. Dit geldt met name als het clusters overstijgt, zoals de inzet van W&I personeel voor het screeningsteam onder MO. Daardoor konden collega's lange tijd niet ingezet worden. Dit had ook gevolgen voor de uitvoering omdat maar een beperkt aantal collega's toegang had tot bepaalde systemen.

Bovendien kan volgens de medewerkers niet alles worden geregistreerd in het huidige RMW-systeem en zit hierin nog geen dashboard voor inburgering. Omdat dit systeem op afzienbare termijn vervangen wordt door een nieuw systeem (Thomas), is het echter niet rendabel nu nog veel te investeren in aanpassingen. En aanpassingen die inmiddels wel zijn doorgevoerd kostten veel tijd in verband met afstemming met de andere G4-gemeenten en implementatie intern. Een deel van de registratie vindt nu in Excel plaats, wat het onoverzichtelijk maakt wat nu waar geregistreerd wordt. Bovendien is dit tijdrovend en foutgevoelig en kunnen overzichten voor de monitoring van de uitvoering (zoals basisinformatie voor CBS-cijfers) niet zomaar uitgedraaid worden.

Een ander knelpunt is dat consultants veel tabbladen moeten invullen in RMW en dat dit steeds meer wordt, en dat het regelen van de benodigde instructie lastig is.

Eén van de respondenten beschrijft in najaar 2022 dat er nog steeds stappen genomen worden om



ook nieuwe) knelpunten op te lossen en denkt dat het nu de goede kant opgaat.

“Langzaam begint er een beetje structuur in te komen. Iedere keer als je een stap verder gaat in het proces, dan merk je dat je tegen wat dingen aanloopt van, oh daar hebben we niet goed over nagedacht of dat had misschien anders gemoeten. Dan pakken we het op dat moment op, kijken wat we kunnen en dan zie je van, nou oké we hebben nu even een houtje-touwtje oplossing, totdat het werkelijk formeel geregeld is, maar in ieder geval dan kan je weer verder naar de volgende stap. Maar op zich denk ik dat we nu langzamerhand een goede kant opgaan.”

## 5.2 Brede intake

De brede intake start wettelijk zodra iemand inburgeringsplichtig wordt gesteld (na inschrijving in BRP). De brede intake bestaat uit één of twee kennismakingsgesprekken en de leerbaarheidstoets. Het doel van de brede intake en leerbaarheidstoets is om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie van de inburgeraar te krijgen om op basis hiervan een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) vast te stellen. In de nieuwe Wet inburgering is vastgelegd dat het PIP binnen tien weken na registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) moet zijn opgesteld. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de verschillende stappen van de brede intake.

### 5.2.1 Kennismakingsgesprekken

In deze paragraaf beschrijven we de opzet en de eerste ervaringen met het uitvoeren van de kennismakingsgesprekken.

#### 5.2.1.1 Opzet

Binnen twee dagen nadat een gezinsmigrant door de kwaliteitsmedewerker aan de inburgeringsconsulent is toegewezen, wordt deze met een brief uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. Het kennismakingsgesprek vindt face-to-face plaats op één van de twee locaties op de Noord- en Zuidoever. Bij uitzondering kan het gesprek

plaatsvinden via beeldbellen. Het kennismakingsgesprek duurt ongeveer anderhalf uur. Als er nog meer informatie nodig is, kan een tweede gesprek volgen.

Tijdens het kennismakingsgesprek be vraagt de consulent de gezinsmigrant aan de hand van een standaard intakeformulier. Er wordt onder andere gesproken over de gezins- en woonsituatie, de eerste ervaringen met Nederland, de gedane opleiding, werkervaring, of ze het basisexamen hebben gedaan (A1-niveau), wat hun ambities zijn en of ze van plan zijn om naar school te gaan. De inburgeringsconsulent geeft uitleg over het inburgeringstraject, zoals het belang van taal, de leerbaarheidstoets en de leerroutes, en informeert de gezinsmigrant ook over het traject maatschappelijke begeleiding en stimuleert deelname daaraan.

Tijdens de brede intake kan de consulent informatie ontvangen waaruit blijkt dat de gezinsmigrant gedeeltelijk of volledig kan worden vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht. Een (gedeeltelijke) vrijstelling is mogelijk als de gezinsmigrant bepaalde of alle onderdelen van het inburgeringstraject al kan. Een (gedeeltelijke) ontheffing kan worden aangevraagd wanneer de gezinsmigrant door medische of andere omstandigheden niet aan de inburgeringsplicht kan voldoen. De inburgeringsconsulent adviseert en begeleidt dit proces, maar DUO beslist. Als DUO besluit tot *gedeeltelijke* vrijstelling of ontheffing, wordt dit meegenomen in het PIP en het afsprakenplan. Als DUO besluit tot *volledige* vrijstelling of ontheffing dan eindigt de inburgeringsplicht. Vrijstelling of ontheffing moet door de gezinsmigrant zelf worden aangevraagd bij DUO.

#### 5.2.1.2 Ervaringen met de uitvoering

In principe worden de kennismakingsgesprekken in het Nederlands gevoerd. Als de gezinsmigranten net in Nederland zijn, kan dit echter lastig zijn. Afhankelijk van de talen die de inburgeringsconsulent spreekt, wordt het gesprek

dan gevoerd in een mix van Nederlands, Engels of andere talen. Bij de selectie van consulenten is de beheersing van meerdere talen dan ook een pré. Als de partner bij het eerste gesprek aanwezig is, kan deze vertalen. Zo nodig wordt gebruik gemaakt van een tolk via Global talk.

#### *Inhoud van de gesprekken*

Naast het ophalen van de informatie die nodig is om tot een goed PIP te komen, geven consulenten tijdens het kennismakingsgesprek ook veel informatie. Zo leggen ze uit dat het belangrijk is de Nederlandse taal goed te leren en geven ze veel informatie over taalaanbieders. Ze adviseren hen om zich alvast te oriënteren op een taalschool of een taalaanbod, bij voorkeur al een kijkje te nemen, een intake te laten doen of een proefles te volgen.

Tijdens het kennismakingsgesprek wordt ook veel aandacht besteed aan de leerbaarheidstoets. De consulent geeft uitleg over het belang van de toets, de inhoud en werkwijze en de consequenties van de uitslag. Hierbij kunnen ze ook een filmpje gebruiken. Daarnaast laat de consulent een voorbeeld van de leerbaarheidstoets zien en krijgt de gezinsmigrant ter plekke de mogelijkheid een oefentoets te maken en de mogelijkheid om dit thuis nog te oefenen. Voor mensen die niet thuis kunnen oefenen wordt naar een oplossing gezocht. Consulenten merken dat ondanks hun uitleg een deel van de gezinsmigranten niet begrijpt waarom ze de leerbaarheidstoets moeten doen.

*"En er wordt over nagedacht, voor mensen die dan niet de mogelijkheid hebben om thuis te oefenen, omdat er bijvoorbeeld geen laptop of iets dergelijks aanwezig is, dat bij de maatschappelijke begeleiding of iets dat daar mogelijkheden zijn dat ze daar zouden kunnen oefenen."*

Consulenten realiseren zich dat gezinsmigranten veel informatie krijgen tijdens het gesprek. Ze checken daarom of ze alles begrepen hebben en of er nog vragen zijn. Volgens de consulenten

helpt het gebruik van de routekaart hen daarbij (zie hoofdstuk 2).

#### *Verwachting leerroute*

Tijdens het kennismakingsgesprek halen de consulenten onder andere informatie op over het verleden wat betreft opleiding en werk, en of het basisexamen inburgering (op A1-niveau) is gedaan. Op basis hiervan noteren consulenten een verwachting van de leerroute in het dossier, wat meestal neerkomt op 'B1, tenzij ...'. In de wet staat dat consulenten het taalniveau aan het begin moeten vastleggen. Dat gebeurt nu niet omdat er op dit moment voor gezinsmigranten geen instrument is om het taalniveau vast te stellen; statushouders krijgen in dit kader de Rotterdamse Taalstart en het assessment. Dergelijk instrumentarium vinden medewerkers ook voor gezinsmigranten gewenst, om zo beter te kunnen adviseren en de voortgang beter te kunnen monitoren, met name als het gaat om zelfstudie.

#### *Rol partner & niet-pluisgevoel*

De uitnodiging voor het kennismakingsgesprek gaat naar de gezinsmigrant, met de toevoeging dat men iemand kan meenemen ter ondersteuning. Vaak komt bij het eerste gesprek de partner mee. De houding van (vooral mannelijke) partners varieert van stimulerend tot demotiverend. Soms heeft de mannelijke partner een grote invloed op het gesprek en is het lastig te bepalen wat de vrouwelijke gezinsmigrant zélf wil. Het komt bijvoorbeeld voor dat de gezinsmigrant naar Nederland is gehaald om als mantelzorger voor de partner te zorgen en dat de partner het niet goed vindt dat zij tijd steekt in het inburgeringstraject.

*"Sommigen zijn heel demotiverend en die hebben echt helemaal geen zin dat hun partner naar de taalschool gaat en dan hoor je hen ook gewoon zeggen van: 'Nee, zij kan het niet.' Eigenlijk alsof zij er niet bij is, dat soort dingen."*

Soms merken consulenten dat er sprake is van sterke afhankelijkheid van de partner, huiselijk

geweld of uitbuiting, of ervaren ze een 'niet-pluis' gevoel hierbij. Het gaat dan voornamelijk om vrouwelijke gezinsmigranten, maar de consulenten geven ook een voorbeeld van een mannelijke gezinsmigrant van wie de zwangere partner vond dat zijn inburgering een belemmering was voor haar zwangerschap. Zij vond dat hij niet naar een taalschool kon gaan omdat hij voor haar moest zorgen. In dit soort gevallen nodigen de consulenten de gezinsmigrant uit voor een tweede gesprek zonder partner. Maar volgens de respondenten kunnen ze de partner niet verbieden om bij het gesprek aanwezig te zijn.

Bij een vermoeden van huiselijk geweld of als een gezinsmigrant het zelf aangeeft, maken de consulenten gebruik van het protocol Meldcode huiselijk geweld en melden ze signalen in de daarvoor bestemde systemen. De gezinsmigrant wordt aangemeld bij de coördinator van Stichting Voorlichters Gezondheid (ook aandachtsfunctionaris en lid van werkgroep Huiselijk geweld) voor begeleiding en hulp. Zij pakt de casus dan op en kan zo nodig helpen met het regelen van een onafhankelijke verblijfsvergunning. Naast signaleren en doorverwijzen kan een inburgeringsconsulent er rekening mee houden dat deze situatie een belemmering kan zijn voor de inburgering van de gezinsmigrant.

De respondenten geven aan dat de afhankelijkheid van de partner voor de verblijfsvergunning zorgt voor spanning en de gezinsmigrant kwetsbaar maakt. Als gezinsmigranten in een blijf-van-mijn-lijfhuis terechtkomen, wonen ze niet meer met hun referent en dat kan ervoor zorgen dat zij hun verblijfsstatus verliezen. Respondenten pleiten er daarom voor dat gezinsmigranten een onafhankelijke verblijfsstatus krijgen.

"Het is natuurlijk vervelend dat het een afhankelijke verblijfsstatus is die zij krijgen. Zo krankzinnig! Want je wilt eigenlijk dat ze een onafhankelijke status hebben en dat ze ook echt zelf, hun eigen

verantwoordelijkheid ... En nu ligt alles bij de partner. En dat geeft natuurlijk, naast het feit dat het [taalonderwijs] geld kost ... Het geeft ook spanning. Ze weten zelf nog helemaal niets. Ze kunnen niet lezen en ze snappen het niet. Ze gaan het aan de partner vragen. Die heeft werkdruk. Die heeft financiële druk en die heeft zoiets van ja..."

Onder de oude wet waren gezinsmigranten helemaal niet in beeld bij de gemeente, onder de nieuwe wet gelukkig wel, aldus respondenten. Nu kunnen de consulenten tijdens de gesprekken met de gezinsmigrant zelf signalen van een niet-pluis situatie oppikken, hoewel dit volgens hen helaas niet altijd lukt. De consulenten kennen meerdere gezinsmigranten die in een blijf-van-mijn-lijfhuis terecht zijn gekomen, soms al vóór het eerste kennismakingsgesprek, maar soms ook nadat zij hen al gesproken hebben en geen signalen hierover hebben opgevangen. De consulenten hebben inmiddels een training gevolgd over het signaleren van huiselijk geweld. Om ervoor te zorgen dat ze de gezinsmigrant alleen kunnen spreken tijdens het PIP-gesprek, leggen consulenten tijdens het kennismakingsgesprek uit dat de partner als hij/zij toch meekomt dan alleen mag luisteren en dat de consulent zo nodig zelf de betreffende taal zal spreken of een tolk kan inschakelen.

#### *Onvoldoende voorbereid op inburgeringstraject*

De consulenten merken dat zowel gezinsmigranten als hun partners onvoldoende zijn voorbereid op wat hen te wachten staat tijdens het inburgeringstraject. Ze hebben soms geen idee wat inburgering inhoudt en dat dit verplicht is. Sommige gezinsmigranten hebben geen basisexamen gedaan in land van herkomst (bijvoorbeeld kennismigranten die als student zijn gekomen) en missen hierdoor informatie. Of gezinsmigranten denken dat met het behalen van het basisexamen al aan de inburgeringsplicht is voldaan.

"De partner weet ook niet veel. Sommige partners denken: 'Oh, ik haal degene hier naartoe', maar die weten helemaal niks over dat de inburgering nog speelt. Al die regel- en wetgeving waar ze dan mee

te maken krijgen. DUO, inloggen op Mijninburgering. Het is echt veel regelwerk wat ook stress geeft, ook voor de partner. Misschien denken ze: het is alleen de Nederlandse taal leren. Dat is makkelijk. Dat komt goed. Maar het is best wel ingewikkeld.”

Het is de consulenten onduidelijk welke informatie gezinsmigranten vooraf krijgen vanuit de IND. Zij merken dat de kennisgevingsbrief van DUO ook niet altijd wordt begrepen. Het is de rol van de partner om dit uit te leggen aan de gezinsmigrant, maar naast onwil van de partner om hieraan mee te werken, spelen er barrières als onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en gebrek aan tijd, bijvoorbeeld vanwege fulltime werken.

Respondenten vertellen dat het nog zoeken is naar wat een inburgeraar nodig heeft aan informatie. Onder de oude wet konden consulenten voor statushouders gebruik maken van een folder/informatiebrief over de inburgering in het DUO-portaal. Die was in allerlei talen te downloaden en daar stond precies in uitgelegd welke stappen iemand moest doorlopen. Deze brief werd ook vaak door de consulenten meegegeven aan de statushouder. Voor de nieuwe wet is deze informatie niet beschikbaar, en is het onduidelijk of die nog gaat komen. De consulenten stellen voor om gezinsmigranten alle informatie voor de brede intake te geven in één welkomstpakketje. Een welkomstbijeenkomst, zoals andere gemeentes organiseren, zou wat hen betreft ook een optie kunnen zijn. Hier worden inmiddels voorbereidingen voor getroffen.

#### *Weerstand & bezwaarprocedure*

Onder een deel van de gezinsmigranten bestaat weerstand tegen de inburgering. Dit heeft deels te maken met het voorgaande knelpunt. Zo begrijpen sommige mensen uit Suriname niet waarom ze nog moeten inburgeren en taalonderwijs moeten volgen, terwijl ze al Nederlands spreken. Ook onder Turkse gezinsmigranten wordt weerstandesignaleerd,

omdat ze onder de oude wet niet hoefden in te burgeren en nu wel. Verder zien respondenten weerstand onder hoogopgeleiden die vaak al fulltime in een Engelstalig bedrijf werken en soms al lang in Nederland zijn. Zij zien de noodzaak om de Nederlandse taal te leren niet altijd in.

Daarnaast vragen zij zich af hoe ze werk en taalonderwijs moeten combineren, zeker toen er nog geen taalaanbod was buiten de reguliere werktijden. De laagopgeleiden zitten volgens respondenten in kwetsbaardere situaties: ze zijn meestal net begonnen met een baan en willen niet direct vrij vragen bij hun werkgever voor hun inburgeringsactiviteiten. Er is onzekerheid over de vraag hoe ze het taalonderwijs moeten betalen of moeten terugbetalen na het aangaan van een DUO-lening. Ook zijn er gezinsmigranten die zeggen niet te willen werken: zij verwachten dat hun partner voor hen zorgt.

“Ook mensen die al werk hebben en bij wie vooral de uitdaging is om tijd te investeren in de inburgering, omdat ze natuurlijk denken: ‘Ik heb al werk hier, wat wil je eigenlijk van me? Ik heb hier helemaal geen tijd voor.’”

Er zijn verschillende maatregelen genomen voor het omgaan met de weerstand. Zo beperken consulenten zich niet meer tot één doelgroep waarin de weerstand groot is, maar hebben ze nu een divers klantenbestand. Daarnaast hebben ze een training ‘Agressie in de spreekkamer’ gevolgd, om te leren hoe ze kunnen omgaan met dit soort gesprekken. Ook zijn er twee keer per maand casus overleggen om dit soort dingen met elkaar te bespreken en van elkaar te leren.

#### *No show*

De no show bij de eerste kennismakingsgesprekken in 2022 was hoog. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen: uitgenodigde gezinsmigranten lezen de brief niet, denken dat de brief niet voor hen is bedoeld, begrijpen de inhoud van de brief niet of begrijpen niet dat ze zich af moeten melden bij verhindering. Ook kan volgens de respondenten de

eerdergenoemde weerstand een rol spelen of wantrouwen richting de overheid vanwege ervaringen in het land van herkomst. Bij no show op het eerste kennismakingsgesprek beschikken consulenten alleen over het adres en ontbreken aanvullende contactgegevens. Hierdoor kan geen contact worden gelegd via telefoon of whatsapp. In dat geval wordt opnieuw een brief gestuurd met de oproep om de komst telefonisch te bevestigen, zodat het telefoonnummer beschikbaar komt.

*"In sommige weken is de no show voor de eerste afspraak twee op de drie, dus echt giga hoog. En dan de no show bij de tweede afspraak is één op de drie, maar we hebben nu al regelmatig mensen gehad die drie keer achtereenvolgend niet gekomen zijn."*

Consulenten zien no show vooral onder Turkse en Chinese gezinsmigranten. Bij Turkse gezinsmigranten speelt mee dat zij niet begrijpen waarom ze nu ineens moeten inburgeren, zoals hiervoor beschreven is. Bij Chinese gezinsmigranten speelt fulltime werk mogelijk een rol. De hoge no show heeft gevolgen voor de werkdruk en de wachtlijst. Vanwege beperkte beschikbaarheid van spreekkamers kan een nieuwe afspraak vaak niet op korte termijn worden gemaakt. Daarnaast is er gebrek aan capaciteit om dubbele afspraken te maken. Er wordt nu gekeken of bij herhaaldelijke no show een huisbezoek door een verzuimmedewerker van de leerplicht mogelijk is.

#### *Handhaving*

Bij gezinsmigranten kan de gemeente eventueel handhaven als iemand niet meewerkt aan het inburgeringstraject, bijvoorbeeld als men niet komt opdagen voor gesprekken. Het uitgangspunt is dit alleen te doen als het niet anders kan. In de wet ligt grotendeels vast hoe gemeentes kunnen handhaven en welke boetes geïnd moeten worden. De inning van boetes en de hele inrichting daaromtrent binnen de gemeentelijke

organisatie blijkt een knelpunt te zijn. De samenhang van de inburgeringswet met de P-wet bij statushouders maakt dit complex, omdat binnen de P-wet maatregelen worden opgelegd en binnen de inburgeringswet boetes worden geheven. Omdat het ten tijde van de interviews (november 2022) nog niet mogelijk was om te handhaven is besloten om na de tweede no show gezinsmigranten niet gelijk een nieuwe uitnodiging te sturen, maar te wachten tot handhaving is geregeld<sup>36</sup> en intussen de wachtlijsten weg te werken.

#### *Gebrek aan ontheffing en vrijstellingen*

Volgens respondenten is het vergeleken met de oude wet nu moeilijker om ontheffing van de inburgeringsplicht te krijgen. Daarnaast lopen consulenten er tegenaan dat ze gezinsmigranten die op niet-vrijstellend onderwijs (praktijkonderwijs of mbo1) zitten of hebben gezeten - dus de laagst leerbare groep - eigenlijk van school of van de dagbesteding moeten halen om te gaan inburgeren op de Z-route. Deze dilemma's zijn ook teruggekoppeld aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>37</sup>

*"Maar dat is helemaal niet ten gunste van die jongeren. [...] Dan lopen we tegen een dilemma aan: je kan toch moeilijk gaan zeggen dat die jongeren daar weg moeten, moeten stoppen omdat ze moeten inburgeren, terwijl ze daar juist zo goed op hun plek zijn. En dat is nu ook bij het ministerie teruggelegd van dat zijn wel dingen in de wet waar gewoon goed over nagedacht moet worden."*

De groep gezinsmigranten is heel divers en er zijn veel uitzonderingen waarin de wet niet voorziet, en waarvoor de gemeente dus zelf beleid moet ontwikkelen. Zo vragen respondenten zich af hoe men om moet gaan met gezinsmigranten die (tijdelijk) niet in staat zijn om deel te nemen aan de brede intake, bijvoorbeeld vanwege ziekte, zwangerschapsverlof of mentale problemen.

<sup>36</sup> De planning is dat in juni 2023 wordt gestart met handhaven.

<sup>37</sup> Dit is inmiddels aangepast: een niet-vrijstellende opleiding geeft nu recht op verlenging van de inburgeringstermijn.



### *Vervolg brede intake*

Na het kennismakingsgesprek worden gezinsmigranten door de inburgeringsconsulent aangemeld voor de leerbaarheidstoets én het PVT. In de volgende paragraaf gaan we in op de leerbaarheidstoets, de volgende stap in de brede intake.

## 5.2.2 Leerbaarheidstoets

In deze paragraaf beschrijven we de opzet en de ervaringen met het uitvoeren van leerbaarheidstoets.

### 5.2.2.1 Opzet

De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgeraar kan bereiken gedurende de inburgeringstermijn. Dit speelt een belangrijke rol in het vaststellen van een passende leerroute voor de gezinsmigrant (Gemeente Rotterdam, 2021,2). Ten tijde van de interviews werd de leerbaarheidstoets afgenomen door hiervoor getrainde medewerkers van afdeling HR van de gemeente Rotterdam<sup>38</sup>. De gezinsmigranten maken de toets op een locatie van de gemeente in een speciale online omgeving.

De toets bestaat uit opdrachten met plaatjes zonder tekst; ze test de leerbaarheid, niet het taalniveau. Via het DUO-portaal krijgen de consulenten binnen een paar weken de uitslag. Tot december 2022 gaf de uitslag enkel een ja of nee antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route haalbaar binnen de inburgeringstermijn van drie jaar?". De uitslag is sinds december 2022 aangepast, waardoor consulenten nu ook inzage krijgen in het aantal gemaakte fouten.

De uitslag van de leerbaarheidstoets is niet bindend: consulenten mogen bij het bepalen van de leerroute ervan afwijken. Als de uitslag van de

leerbaarheidstoets binnen is, wordt gekeken of dat overeenkomt met de verwachting op basis van het kennismakingsgesprek. Komt het overeen, dan is de route duidelijk. Komt het niet overeen, dan gaan de consulenten overleggen met de kwaliteitsmedewerker. In de toekomst wordt dit mogelijk aangepast naar een 'vierogenprincipe', waarbij de consulenten onderling overleggen zonder kwaliteitsmedewerker. Omdat het nu allemaal nog nieuw is, heeft de kwaliteitsmedewerker daar nu nog de regie over.

### 5.2.2.2 Ervaringen met de uitvoering

#### *Uitslag leerbaarheidstoets*

Net als bij de statushouders leverde de leerbaarheidstoets in het begin soms ook bij de gezinsmigranten onverwachte uitslagen op vanwege de al eerdergenoemde redenen, zoals de onwetendheid over de toets en het doel ervan, en het idee dat men ten onrechte dacht beter af te zijn met de Z-route. Consulenten weken toen met hun advies voor de leerroute geregeld af van de uitslag van de leerbaarheidstoets.

"Ja, eigenlijk zegt het niet zo gek veel, want het geeft alleen maar het advies: iemand is wel of niet in staat B1 te doen. Dus als je het idee hebt als consulent, iemand heeft een heel ander resultaat uit zijn toets dan wat ik ervaar als diegene tegenover mij zit en wat ik zie uit diploma's of werkervaring of noem het maar op, dan kan je alsnog besluiten, ik zet niet iemand in de Z-route, maar we gaan toch B1 proberen."

Door allerlei aanpassingen in uitleg en oefenmogelijkheid komen uitslagen nu beter overeen met de inschattingen van de consulenten. De uitslag 'B1 is niet haalbaar binnen drie jaar' is volgens één van de respondenten gedaald van ongeveer 30% in de beginperiode tot ongeveer 3% in het najaar van 2022. Om beter tot een passend advies voor de leerroute te kunnen komen, is er een afwegingskader gemaakt door een beleidsmedewerker met criteria voor de

<sup>38</sup> Mei 2023: inmiddels neemt Inburgering010 zelf de toetsen af.



indeling per leerroute. Daarnaast hebben consulenten hierover training gekregen en is dus sinds december 2022 de uitslag van de leerbaarheidstoets aangepast, zodat consulenten ook de gemaakte fouten kunnen inzien.

*"Dus als iemand bijvoorbeeld meer dan twaalf jaar onderwijs heeft gehad, dan is het al direct een B1-route. Als iemand gealfabetiseerd is, is het direct B1-route. En anders probeer je alles eraan te doen om die B1-route te kunnen onderbouwen."*

#### *Verplichting leerbaarheidstoets en beperkte afnamemomenten*

Respondenten vinden het een knelpunt dat alle gezinsmigranten verplicht zijn de leerbaarheidstoets te maken. Dit geldt zowel voor mensen die niet in staat zijn de toets te maken (bijvoorbeeld vanwege een beperking), als voor mensen van wie het leerniveau al duidelijk is (bijvoorbeeld al A2 taalniveau hebben of hoogopgeleid zijn) en die toch vrij moeten nemen voor een onnodige toets. Dat de leerbaarheidstoets alleen op kantoortijden en op slechts enkele dagen in de week wordt afgenomen, wordt ook als knelpunt gezien, met name voor mensen die werken en nu een halve dag vrij moeten vragen hiervoor. Er werd ten tijde van de interviews gewerkt aan aanpassing van de afnamemomenten.

#### *No show*

Een ander knelpunt dat respondenten noemen is de no show op de leerbaarheidstoets. Redenen die voor de no show gegeven worden variëren van het niet inzien van het nut van de leerbaarheidstoets tot praktische bezwaren, zoals het niet vrij willen of durven vragen van werk. Om dit laatste op te lossen werkte Inburgering010 op het moment van onderzoek aan een brief die de gezinsmigrant aan zijn werkgever kan geven, met daarin uitleg over de inburgeringsplicht van de werknemer.

#### *(Toeleiden naar) de leerroutes*

Zoals eerder beschreven krijgen gezinsmigranten geen onderwijstrajecten aangeboden zoals statushouders, maar moeten zij zelf hun

taalonderwijs regelen via de taalaanbieders in de stad. In principe zijn er net als bij statushouders drie routes beschikbaar voor gezinsmigranten: de onderwijsroute, B1-route en de Z-route. De consulenten gaan standaard uit van indeling op B1-niveau, waarbij ze zo nodig af kunnen schalen naar A2. En als iemand *'echt op zijn plek zit op de Z-route'*, zetten ze daarop in.

#### *Onderwijsroute*

Vanwege de hoge kosten van de onderwijsroute (€17.000) en de beperkte mogelijkheden voor een DUO-lening, wordt deze route door respondenten als onhaalbaar gezien voor gezinsmigranten. Aan gezinsmigranten met deze ambities wordt daarom een advies op maat gegeven via de B1-route. Dan adviseren ze hen om extra vakken te volgen via voortgezet algemeen volwassenenonderwijs of via Albeda (een mbo-instelling in Rotterdam) om dan alsnog aan de toelatingseisen te voldoen van de opleiding waar ze naartoe willen. Gezinsmigranten moeten dit verder zelf regelen. Om hen hiervoor handvatten te kunnen geven, moet er volgens respondenten nog één en ander in kaart worden gebracht aan scholings- en financieringsmogelijkheden.

#### *(Afschalen) B1-route*

Op het moment dat iemand al enige vorm van opleiding heeft genoten, volgt de B1-route als advies. De gezinsmigrant kan dan kiezen uit zelfstudie of het volgen van taalonderwijs, offline en online. Er is een mogelijkheid om af te schalen van de B1-route naar de A2-route als de gezinsmigrant voldoende inspanning heeft geleverd. Dat wil zeggen: tenminste 600 uur naar een BOW-taalschool is gegaan, voldoende aanwezig is geweest en volgens de docent voldoende inzet heeft geleverd.

De consulenten hoorden in najaar 2022 dat om te kunnen afschalen minstens 50% van de lessen offline moet zijn gevolgd. Als een gezinsmigrant 2,5 jaar bezig is met het inburgeringstraject wordt gekeken of het aantal uren taalonderwijs is gehaald. Zo nodig kan dan verlenging geregeld worden, maar dit is nu nog niet aan de orde,

omdat gezinsmigranten nog in het begin van het inburgeringstraject zitten.

De consultants benadrukken dat er alleen weloverwogen afgeschaald kan worden en dat ze het hoogst haalbare niveau nastreven, omdat dit de beste kansen biedt voor de gezinsmigrant. Het bespreken van de optie tot afschalen kan achter de hand gehouden worden voor het voortgangsgesprek.

#### *Z-route*

Bij de Z-route geldt een inspanningsverplichting en geen prestatieverplichting. Het gaat erom dat de gezinsmigranten 800 uur taalonderwijs moeten volgen via een BOW-school. Er is geen eis dat bepaalde examens gehaald moeten worden. De gezinsmigrant moet zelf betalen voor de lessen. Zelfstudie in plaats van taallessen volgen is niet toegestaan bij de Z-route. Daarom is de Z-route financieel gezien veel nadeliger dan de B1-route, waarbij men wél de keuze heeft dit als zelfstudie te doen.

De richtlijnen voor het adviseren van de Z-route waren in het begin heel streng, de Z-route was toen eigenlijk een 'no-go'. Sinds najaar 2022 wordt er volgens respondenten veel soepeler gekeken naar die Z-route. Juist als iemand nog moet alfabetiseren, 'zetten' ze de gezinsmigrant eerst op de Z-route, zodat hij/zij een jaar lang goed kan alfabetiseren en een goede basis kan ontwikkelen. Daarna kunnen ze alsnog opschalen naar A2-niveau, met mogelijk onderdelen op B1.

"Het lastige is: er zijn dus niet echt trajecten voor gezinsmigranten. We verwijzen ze nergens naartoe, ze kunnen gewoon bij het aanbod wat er in de stad is terecht. [...] Het liefst eentje die dan natuurlijk ervaring heeft met extra intensieve begeleiding, alfabetisering, dat soort dingen. Voor een lager tarief. Dat hopen we dan."

Hoewel de gezinsmigrant bij elke BOW-taalschool in Rotterdam kan aankloppen om 800 uur taallessen te kopen, is er behoefte aan een taalschool die niet alleen goed is ingespeeld op lage leerbaarheid (en mogelijk analfabetisme), maar ook het onderwijs op maat aanbiedt met een bepaalde vorm van praktijk/participatie-uren, omdat dat juist de kern van de Z-route zou moeten zijn. En dit alles zou dan tegen een redelijk tarief aangeboden moeten worden. Maar in najaar 2022 bleek dat er nog geen concreet aanbod voor de Z-route voor gezinsmigranten was in Rotterdam. Op het moment van rapportage voert de gemeente hierover gesprekken met mogelijke aanbieders.

#### *Onderscheid statushouders en gezinsmigranten ten nadele van gezinsmigranten*

Respondenten vinden het verschil in landelijk beleid voor statushouders en gezinsmigranten groot en in het nadeel van de gezinsmigranten, omdat zij zelf hun taalonderwijs moeten regelen én betalen, en zij over het algemeen geen uitkering ontvangen.<sup>39</sup> Dat kan ook een belemmering vormen om later nog te switchen naar een ander niveau, waarbij opnieuw kosten moeten worden gemaakt. De taallessen brengen namelijk hoge kosten met zich mee voor de gezinsmigrant en partner. Dit is strijdig met het uitgangspunt dat inburgeraars niet in de financiële problemen moeten worden gebracht. Er zijn mogelijkheden om geld te lenen via DUO, maar respondenten merken hiervoor verschillende barrières bij gezinsmigranten. Bijvoorbeeld omdat de partner dat niet wil, ze het niet durven uit angst voor schulden of vanuit religieuze overtuiging.

#### *Mogelijkheid tot naturalisatie*

Een ander knelpunt is de onmogelijkheid tot naturalisatie bij A2-niveau of Z-route binnen de nieuwe wet. Het is voor de consultants lastig gezinsmigranten hierover goed te informeren omdat dit voor henzelf ook nog onduidelijk is,

---

<sup>39</sup> Gezinsmigranten mét een uitkering zijn niet minder kwetsbaar in deze context. Voor hen wordt het ook een uitdaging om een lening aan te gaan en deze terug te betalen.

omdat dit landelijk beleid nog ter discussie staat. Respondenten zijn bovendien van mening dat het 'discriminatie' is als inburgeraars die minder goed kunnen leren niet zouden mogen naturaliseren. Zij vinden dat mensen die echt laag leerbaar zijn wat dat betreft beter af zijn in de oude wet, toen ze wel mochten naturaliseren na ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanning. Volgens een respondent zou de taaleis voor naturalisatie in 2023 omhooggaan naar B1, maar is dat niet gebeurt en blijft het nog A2. Dit leidt tot verwarring onder gezinsmigranten in de nieuwe wet.

In de volgende paragraaf beschrijven we de laatste stap van de brede intake, het persoonlijk plan inburgering en participatie.

### 5.2.3 Persoonlijk plan inburgering en participatie

In deze paragraaf beschrijven we eerst de opzet van het PIP-gesprek en daarna de eerste ervaringen met de uitvoering ervan.

#### 5.2.3.1 Opzet

Als de inburgeringsconsulent de uitslag van de leerbaarheidstoets heeft, nodigt deze de gezinsmigrant uit voor het PIP-gesprek. Het PIP-gesprek duurt ongeveer een uur. De consulent maakt aan de hand van dit gesprek samen met de gezinsmigrant een persoonlijk plan inburgering en participatie, waarin het bindend advies over de te volgen leerroute, de ondersteuning en begeleiding vanuit de gemeente, de deelname aan het participatieverklaringstraject (PVT) en de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) worden vastgelegd. Het PIP wordt zoveel mogelijk samen met de gezinsmigrant vastgesteld, met het idee dat die zichzelf eigenaar gaat voelen van het besluit dat wordt genomen.

Zoals hiervoor beschreven hoeven consulenten zich bij de keuze voor de leerroute niet te houden aan de uitslag van de leerbaarheidstoets. Als het PIP is opgesteld, krijgt de inburgeraar een officiële beschikking. Als een inburgeraar het niet

eens is met de consulent, wordt uitgelegd waarom een bepaalde keuze is gemaakt en wat de gevolgen daarvan zijn. Uiteindelijk bepaalt de consulent het PIP. De inburgeraar kan hiertegen bezwaar maken. De ondertekening van het PIP is de start van de inburgeringstermijn van drie jaar (Gemeente Rotterdam, 2022,3).

#### 5.2.3.2 Ervaringen met de uitvoering

Vanuit de wet is de eis dat een PIP wordt vastgesteld binnen tien weken nadat gezinsmigranten inburgeringsplichtig zijn gesteld. DUO gaat over de handhaving hiervan. Deze streeftijd werd op het moment van onderzoek bij veel gezinsmigranten niet gehaald. Eerst kwam dit vooral door de wachtlijst die ontstond vanwege de problemen bij DUO en het personeelstekort binnen Inburgering010.

Daarnaast worden sommige gevallen 'on hold' gezet, omdat het gunstiger is als iemand vóór de PIP één en ander kan uitzoeken of afhandelen, omdat de inburgeringstermijn na het ondertekenen van het PIP ingaat. Bovendien kost het traject met uitnodigen voor de gesprekken en de leerbaarheidstoets meer tijd dan vooraf gedacht. De hoge no show - met name bij de kennismakingsgesprekken en de leerbaarheidstoets - speelt hierbij ook een rol. Ten tijde van de interviews werd de tien weken termijn voor het vaststellen van een PIP niet gehandhaafd door DUO.

Omdat veel gezinsmigranten al blijken te werken, plannen consulenten sinds najaar 2022 ook PIP-gesprekken in aan het begin of einde van de dag, zodat werkenden niet een halve dag vrij hoeven te nemen hiervoor. Respondenten benoemen dat er uitzonderingsgevallen zijn waarin de wet niet voorziet. Zo was het op het moment van onderzoek niet duidelijk hoe te acteren als de inburgeraar zwanger of ziek is, in het buitenland verblijft of in een verslavingskliniek opgenomen is: moet het PIP-gesprek dan worden uitgesteld, of moet het PIP eenzijdig worden opgesteld en gehandhaafd?

### *Kinderopvang*

Volgens respondenten noemen sommige gezinsmigranten het gebrek aan kinderopvang als knelpunt voor inburgeren. Maar gezinsmigranten zijn voor de B1-route niet verplicht om naar school te gaan, zij kunnen voor zelfstudie kiezen. Daarnaast zijn er intussen ook taalaanbieders die avondonderwijs geven, daarom adviseren consulenten hen om bij scholen langs te gaan en te kijken of er iets te combineren valt met de opvang van de kinderen.

### *Capaciteit en caseload*

De schatting was dat de caseload per inburgeringsconsulent 100 dossiers op jaarbasis zou zijn. Door alle opstartproblemen én het feit dat taken tijdrovender zijn dan verwacht wordt dat aantal in 2022 niet gehaald. Enkele consulenten hadden ten tijde van het interview naar schatting 55 tot 60 klanten per persoon. De eerste periode van het inburgeringstraject is heel intensief voor de consulenten met tenminste twee contactmomenten - het kennismakingsgesprek en het PIP-gesprek - en veel administratie voor alle onderdelen. Vanwege de vertraagde start zaten vrijwel alle klanten tegelijk in deze beginfase. Daarbij bleken diverse werkzaamheden tijdrovender dan vooraf ingeschat, bijvoorbeeld de screening (vanwege de problemen met DUO), het – bij no show herhaaldelijk - zelf uitnodigen van klanten, de administratie en de extra uitleg over de leerbaarheidstoets en mogelijkheid daarmee te oefenen tijdens het kennismakingsgesprek.

Respondenten geven aan dat er ten tijde van de interviews te weinig mensen waren om alle werkzaamheden te verrichten. Meerdere consulenten geven aan dat de werkdruk (te) hoog is, te meer omdat ze naast de caseload ook telefoondiensten draaien, het fysieke inburgeringsloket bemannen en verschillende overleggen bijwonen. Daarnaast speelt nog dat het merendeel van het personeel nieuw is binnen de gemeente en onbekend is met alle systemen. Het inwerken van nieuwe consulenten kost ook tijd.

In het begin werden gezinsmigranten op basis van culturele achtergrond of taal toebedeeld aan de consulenten, maar dat gebeurt niet standaard meer. Er wordt ook gekeken naar wat de consulent zelf wil, waarbij een diverse caseload als wenselijk wordt gezien, zodat de consulenten ervaring opdoen met een bredere doelgroep.

### *Tekort aan werkplekken, spreekkamers en vergaderruimtes*

Een belangrijk knelpunt dat door alle respondenten wordt genoemd zijn de gebrekkige faciliteiten, zoals het tekort aan werkplekken, spreekkamers voor de gesprekken met klanten en vergaderruimtes voor teamoverleg en 1-op-1 gesprekken tussen medewerkers. Het tekort aan werkplekken zorgt volgens medewerkers voor ergonomisch slechte arbeidsomstandigheden en gebrek aan privacy voor het voeren van persoonlijke gesprekken. Bij het 'anders werken' binnen de gemeente Rotterdam gaat men ervan uit dat medewerkers minder op kantoor zijn en vaker thuis of op een andere locatie werken, maar dat kan niet als er ook klantgesprekken moeten worden gehouden. Het tekort aan spreekkamers maakt het lastig om op korte termijn afspraken te plannen of te verzetten en flexibel om te gaan met bijvoorbeeld vertraging van klanten. Het tekort aan spreekkamers heeft daarom ook gevolgen voor het proces: omdat er minder klanten uitgenodigd kunnen worden, moeten klanten langer wachten. Er staat een verhuizing gepland van Inburgering010 naar een andere locatie, maar nu is al bekend dat ook daar een tekort aan werkplekken en spreekkamers zal zijn, zeker gezien de verwachte toename van gezinsmigranten en consulenten in de komende jaren.

In de volgende paragraaf gaan we in op de volgende fase van het inburgeringstraject voor gezinsmigranten binnen de gemeente; namelijk de voortgangsgesprekken.

## 5.3 Voortgangsgesprekken

In deze paragraaf beschrijven we de opzet en eerste resultaten met de uitvoering van de voortgangsgesprekken.

### 5.3.1 Opzet

Zoals eerder geschreven heeft de gezinsmigrant na het ondertekenen van het PIP drie jaar de tijd om het inburgeringstraject af te ronden.

Gedurende dit traject zijn er tijdens het begeleiden en monitoren een aantal belangrijke ankerpunten:

- Afronding van het PVT: het streven is zo snel mogelijk beginnen en afronding binnen 1 jaar na start inburgering.
- Aanmelding voor de MAP: het streven is zo snel mogelijk en kan tot 1,5 jaar na start inburgering als Nederlands op A2 niveau is. Afronding binnen maximaal 1 jaar na aanmelding.
- Wijzigen van de leerroute: dit kan één keer tot 1,5 jaar na start van de inburgeringstermijn.
- Afschalen en opschalen van de leerroute (op onderdelen): dit kan in principe op elk moment, maar afschalen alleen na aantoonbaar geleverde inspanning.
- Verlengen van de inburgeringstermijn: dit kan pas 2,5 jaar na start van de inburgeringstermijn worden aangevraagd.
- Afronding inburgering met examens of eindgesprek: uiterlijk 3 jaar na start inburgering (tenzij verlenging is verleend).

De gezinsmigrant krijgt gedurende het eerste jaar van het inburgeringstraject ten minste twee persoonlijke gesprekken, daarna is het aantal gesprekken maatwerk en afhankelijk van de voortgang van het traject. Het eerste voortgangsgesprek vindt drie maanden na ondertekening van het PIP plaats. Blijkt tijdens dit gesprek dat de gezinsmigrant de basiskennis van de Nederlandse taal heeft, wordt hij aangemeld voor de MAP. Tijdens de voortgangsgesprekken controleert de consulent of de gezinsmigrant op

koers ligt met het inburgeringstraject volgens de gemaakte afspraken: of de Nederlandse taal voldoende vooruit is gegaan en of de gezinsmigrant participeert in de vorm van (vrijwilligers)werk. De consulent bespreekt ook eventuele knelpunten, geeft tips en stuurt zo nodig bij. De gesprekken kunnen op kantoor, telefonisch of via beeldbellen plaatsvinden. Verslag van de voortgangsgesprekken wordt in RMW opgenomen.

Als er signalen van externe aanbieders binnenkomen bij de consulent dat de gezinsmigrant niet of onvoldoende meewerkt, of dat er sprake is van een niet-pluis gevoel, dan vindt er een gesprek tussen consulent en de gezinsmigrant plaats en wordt dit verder opgepakt. Zo nodig kan de gemeente handhaven door een boete op te leggen. Als gezinsmigranten de vereiste termijnen van het inburgeringstraject niet halen, dan is het DUO die handhaaft, niet de gemeente.

In het eerste kwartaal van jaar 3 van de inburgeringstermijn vindt een uitgebreid gesprek plaats, waarin de inburgeringsconsulent onderzoekt of de gezinsmigrant alle verplichte onderdelen heeft afgerond en de resultaten correct zijn doorgegeven aan DUO.

Het is de bedoeling dat de voortgangsgesprekken steeds meer in het Nederlands gevoerd worden. Zo kunnen de consulenten ook checken of er voortgang zit in de beheersing van het Nederlands (Gemeente Rotterdam, 2021,2; 2022,3)

### 5.3.2 Ervaringen met de uitvoering

Op het moment van onderzoek waren er nog nauwelijks voortgangsgesprekken geweest, omdat de meeste gezinsmigranten in de nieuwe wet zich nog niet in die fase van het inburgeringstraject bevinden. Consulenten zien al wel knelpunten bij het monitoren en begeleiden van de taalvorderingen, daar hebben ze naar eigen zeggen maar beperkte mogelijkheden toe. Gezinsmigranten kopen namelijk hun eigen



taalaanbod in en de consulenten hebben zelf geen instrument om de taal te toetsen. De uitwisseling van informatie met de taalscholen - waartoe de taalscholen en gezinsmigranten niet verplicht zijn - staat nog in de kinderschoenen. Die uitwisseling moet in lijn zijn met de privacywetgeving.

Voor het bewaken van de voortgang van het inburgeringstraject is ook informatie van de aanbieders van de andere onderdelen nodig, maar men wil dubbele administratie voorkomen. Daarom is het streven dat zij ook gebruik maken van het aanmeldsysteem (ISA) van de consulenten om informatie in te zien of in te voeren. De aanbieder van het PVT voor gezinsmigranten (SVG) doet dit al.

In de volgende paragraaf gaan we in op het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding.

## 5.4 Participatieverklaringstraject & maatschappelijke begeleiding

In deze paragraaf wordt eerst het verplichte participatieverklaringstraject (PVT) beschreven, daarna volgt het aanbod voor vrijwillige maatschappelijke begeleiding.

Het PVT wordt uitgevoerd door Stichting Voorlichters Gezondheid (SVG). SVG is gespecialiseerd in voorlichting geven over een gezonde leefstijl en het doorverwijzen naar de juiste zorg- en hulpverlening voor migranten en laaggeletterden, en het scholen van zorgprofessionals in (interculturele) communicatie. SVG is ook betrokken bij de maatschappelijke begeleiding van gezinsmigranten die samen met gro-up buurtwerk (een welzijnsorganisatie; hierna Buurtwerk genoemd) wordt aangeboden door middel van het programma Nieuw in Rotterdam. Dit programma is opgetuigd onder de oude wet en wordt voortgezet onder de nieuwe wet. Beide

organisaties hebben al jaren ervaring met inburgeringswerk voor gezinsmigranten en voeren ook het PVT en MB uit voor gezinsmigranten onder de oude wet.

### 5.4.1 Participatieverklaringstraject

40

In deze paragraaf beschrijven we eerst de opzet van het participatieverklaringstraject en daarna de eerste ervaringen met de uitvoering ervan.

#### 5.4.1.1 Opzet

Zoals eerder beschreven is het PVT een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject voor gezinsmigranten. Het doel van het PVT voor gezinsmigranten komt overeen met dat voor statushouders, namelijk kennismaken met de belangrijkste waarden, sociale regels en grondrechten in de Nederlandse samenleving. Een gezinsmigrant wordt door de inburgeringsconsulent voor het PVT aangemeld via registratiesysteem ISA.

Het PVT bestaat uit vier workshops van 2,5 uur, een excursie en de ondertekening van de participatieverklaring. Dit traject kan in vijf weken worden afgesloten. De wettelijke termijn voor het afronden van het PVT is drie jaar, maar het Rotterdamse streven is dat iemand zo snel mogelijk, uiterlijk binnen één jaar na start van de inburgering, het PVT afrondt. De workshops worden gegeven op een locatie in Zuid en een locatie in Noord. De workshops zijn interactief, er wordt veel gebruik gemaakt van de vraag- en leermethode, van spellen en van beeldmateriaal. De workshops worden in het Nederlands gegeven. Tijdens de workshops worden gezinsmigranten geïnformeerd over thema's als democratie en rechtsstaat, en maken ze kennis met waarden en rechten zoals het recht op zelfbeschikking, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, gelijkwaardige behandeling en het verbod op discriminatie. Daarnaast krijgen ze

<sup>40</sup> Deze informatie is gebaseerd op de interviews met medewerkers bij de gemeente en de ketenpartners die betrokken zijn bij het PVT en de maatschappelijke begeleiding van gezinsmigranten en op de volgende documenten: Gemeente Rotterdam, 2021,1; 2021,2 en 2022,3.



informatie over sociale rechten zoals recht op medische zorg en onderwijs, en over hun plichten. Ook wordt besproken wat de samenleving van hen verwacht en hoe in Nederland met elkaar wordt omgegaan.

Een excursie bestaat bijvoorbeeld uit een tramreis door Rotterdam, gekoppeld aan een bezoek aan de bibliotheek. Daar krijgen ze een rondleiding en maken ze kennis met de taalcafés.<sup>41</sup>

Met de participatieverklaring tekent de inburgeraar ervoor kennis genomen te hebben van de normen en de spelregels van de Nederlandse samenleving en deze te respecteren. Daarbij verklaart de gezinsmigrant een actieve bijdrage te willen leveren aan de Nederlandse samenleving. Na ondertekening van de participatieverklaring koppelt SVG via ISA terug dat het PVT is afgerond. De inburgeringsconsulenten verwerken dat vervolgens in DUO. De SVG levert daarnaast aan het einde van elk kwartaal een voortgangsrapportage aan de gemeente aan.

#### 5.4.1.2 Ervaringen met de uitvoering

Er is nog niet veel ervaring met de uitvoering van het PVT in de nieuwe wet. Ten tijde van de interviews hadden twee groepen (in totaal 47 deelnemers) het PVT afgerond met ondertekening. De eerste ervaringen zijn erg positief, aldus SVG, die zich hiervoor onder andere baseert op de ingevulde evaluatieformulieren en reacties na afloop.

##### *Opkomst, no show & weerstand*

Met de invoering van de nieuwe wet is de wettelijke termijn voor het afronden van de PVT verlengd van één naar drie jaar. Respondenten maakten zich zorgen dat met de verlenging gezinsmigranten (te) laat zouden gaan starten met het PVT. Volgens hen bestond het risico dat een deel van de gezinsmigranten pas in actie zou komen als ze na drie jaar een boete dreigen te

krijgen van DUO. Consulenten melden de gezinsmigrant nu na het eerste kennismakingsgesprek al aan en wachten niet tot het PIP is vastgesteld, zoals eerst de bedoeling was. SVG mailt de consulenten als er een PVT-workshop gepland is, zodat zij hun klanten ook nog persoonlijk (telefonisch) kunnen uitnodigen hiervoor. Naast het verplichte karakter van het PVT verklaart dit mogelijk ook de hoge opkomst bij de eerste twee workshops: 23 of 24 van de 25 uitgenodigde deelnemers. Als gezinsmigranten na drie uitnodigingen per brief niet opkomen dagen voor het PVT, worden ze gebeld door SVG en probeert men hen alsnog te motiveren. Als men dan nog niet komt, wordt men op no show gezet. Degenen die zich afmelden komen op een wachtlijst. Zij moeten dan zelf contact met SVG opnemen als ze alsnog het PVT willen gaan volgen.

*“Ik zeg, als mensen niet komen opdagen moet je ze motiveren. Weet wat iemand motiveert. Want je probeert dan toch op die manier het belang van taal voorop te zetten, dat het in het belang is van jezelf eigenlijk en niet van een ander.”*

Over het algemeen merkt SVG tijdens het PVT weinig weerstand onder gezinsmigranten. De ervaring (ook onder de oude wet) is dat mensen het traject over het algemeen zinvol vinden en blij zijn dat ze het PVT hebben gedaan.

##### *Workshops*

SVG merkt tijdens de workshops dat twee onderwerpen echt gevoelig liggen onder de deelnemers: vrijheid van seksuele geaardheid en de gelijkwaardigheid van man en vrouw. Ze stimuleren tijdens de workshops dat deelnemers de dialoog met elkaar aangaan en benadrukken het belang van wederzijds respect.

*“Tegelijkertijd leren we mensen ook van als jij wil dat wij jou in Nederland respecteren en als jij wil dat jij je vrijheid hebt en dat wij jou met gelijkheid behandelen, dan dien jij dat een ander ook te*

<sup>41</sup> Taalcafés bieden een gratis mogelijkheid om Nederlands te oefenen en zijn er ook in de avonden.

gunnen. We hoeven elkaar niet allemaal leuk te vinden, maar als we elkaar maar wel respecteren. En dat werkt echt als een eyeopener voor mensen. Van hé, wacht even, Misschien zijn wij dit niet gewend in landen van herkomst, maar het klopt wel, want iedereen wil gerespecteerd worden. Iedereen wil zijn wie ze willen zijn.”

Volgens SVG bouwen gezinsmigranten tijdens de workshops niet alleen een band op met de voorlichters van SVG, maar ook met mede-inburgeraars. Zo vergroten ze hun netwerk. Dat is een extra reden om gezinsmigranten te adviseren het PVT in het begin van het inburgeringstraject te volgen.

“Je ziet de deelnemers toch wel vijf keer. En je merkt gewoon dat er een bepaalde band komt en een bepaalde veiligheid komt, waardoor je dan ook veel meer ... Dit zijn ook mensen die ineens een band met elkaar krijgen, dat vind ik gewoon het hele mooie. Sociale steun bij elkaar. Ze bouwen eindelijk een vriendenkring op. Want eerst komen ze hier en hebben ze alleen hun partner. En nu kennen ze elkaar. Eigenlijk kun je het zien als lotgenotencontact. En dat is wel heel mooi om te zien dat mensen dan echt goed bevriend met elkaar raken.”

#### *Ondertekening participatieverklaring*

Respondenten merken op dat veel gezinsmigranten het PVT, het behalen van het certificaat en een feestelijke afronding belangrijk vinden. Voor het afronden van het PVT wordt niet alleen naar aanwezigheid gekeken, maar ook naar inzet. Met de gemeente is afgesproken dat als gezinsmigranten een workshop gemist hebben met een goede reden, maar wel het huiswerk hebben gemaakt, ze dan toch mogen tekenen. Als gezinsmigranten het overduidelijk niet eens zijn met bepaalde Nederlandse normen, zoals gelijke rechten van vrouwen en homo's, laat SVG het PVT niet ondertekenen voordat hierover een goed gesprek is gevoerd en het belang van wederzijds respect nogmaals is uitgelegd. In 2022 waren consulenten zelf aanwezig bij de tekensessies. In 2023 gaat dit veranderen, dan koppelt SVG via het ISA-systeem terug wie er heeft getekend.

“Ik denk trouwens dat veel mensen er ook wel behoefte aan hebben, het participatie-verklaringstraject, dat veel mensen dat toch wel belangrijk vinden. Mensen waren vaak ook heel trots als ze een certificaat kregen, dan gingen ze met familie op de foto. Ze kregen een roos mee en het is wel een beetje een feestelijker moment. Dat hebben we ook weer moeten leren dat dat inderdaad in die cultuur wel zo meer ervaren wordt, want zo stonden wij er helemaal niet in.”

#### *Partners & niet-pluisgevoel*

Partners worden niet toegelaten tot de workshops, kinderen zo nodig wel, als er geen oppas beschikbaar is. SVG merkt dat gezinsmigranten zijn aangewezen op de hulp van hun partners bij het inburgeren en het betalen van de kosten voor het taalonderwijs, maar ziet dat niet alle partners dit willen of kunnen. SVG vindt dat de persoon die een partner naar Nederland haalt al moet weten dat zij de financiële middelen moeten hebben om te kunnen trouwen en hier gezinsmigranten binnen te halen.

“Als je met iemand trouwt die een niet zo'n hoog inkomen heeft, net rondkomt en je moet dan € 6.000 betalen voor inburgering. Ja, dan kan je wel zeggen: 'Je gaat lenen van DUO.' Maar lenen van DUO betekent dat je een schuld opbouwt. Je moet uiteindelijk ook afbetalen en dat brengt natuurlijk ook heel veel angst en onzekerheden. Bij die partner die dan zegt: 'Waar moet ik het vandaan halen? Ik zou heel graag voor je willen betalen, maar ik heb het niet.'”

“Maar je hebt natuurlijk ook situaties waarin bijvoorbeeld vrouwen die dan een man hier naartoe halen, dan zegt van: 'Nee, ik wil niet dat je gaat leren. Ik wil dat je geld gaat verdienen.' Ik heb ze echt meegemaakt. 'Ik wil die taal niet, ik wil gewoon geld. Ga maar werken.' Of het [verdiende] geld wordt door de partner afgenomen, geïnd.”

SVG is uitgesproken negatief over het feit dat volgens de wet gezinsmigranten voor hun verblijfsvergunning vijf jaar lang afhankelijk zijn van hun partner. Zij vinden dat zo de partner veel macht krijgt en de gezinsmigrant het zelfbeschikkingsrecht ontnomen wordt, wat kan leiden tot vervelende situaties.

“Wat in heel de discussie over inburgeren niet naar voren komt is: wij zorgen ervoor dat gezinsmigranten vijf jaar afhankelijk zijn van hun partner. In alles hè! In het dak boven hun hoofd, ze zijn financieel afhankelijk, ze zijn afhankelijk van hun partners om de weg te vinden in de maatschappij waarin zij komen wonen. Deze mensen zijn niet zelfredzaam en hebben totaal geen zelfbeschikking, omdat wij vijf jaar de macht geven aan de partner. En er gebeuren heel veel [vervelende] dingen.”

SVG is blij dat zij via de PVT-workshops kwetsbare gezinsmigranten in beeld krijgen. Zo kunnen ze hen voorlichting geven over hun rechten en over wat te doen als het misgaat, en signalen oppikken van huiselijk geweld, uitbuiting of een niet-pluis gevoel.

“Dat maakt ook dat ik zo blij ben met de PVT-workshops. PVT-workshops zorgen dat wij preventief dit soort vrouwen zien. Je bent preventief bezig met problemen in de toekomst. Dus elk signaal nemen wij serieus. Het hele inburgeringstraject heeft een signalerende functie.”

Daarnaast hoopt SVG dat de nieuwe wet ervoor gaat zorgen dat gezinsmigranten voor hulp en steun bij de inburgering niet meer volledig afhankelijk zijn van de partner, omdat ze nu een inburgeringsconsulent hebben die hen daarbij kan begeleiden. Ook kunnen ze gezinsmigranten stimuleren om zo snel mogelijk te starten met taalonderwijs, zodat ze zichzelf beter kunnen redden en minder afhankelijk worden van de partner.

#### *Afronding PVT*

Bij de evaluatie onder deelnemers van de PVT-workshops inventariseert SVG wat ze nog meer nodig hebben aan hulp of ondersteuning. Zo nodig pakt SVG dit zelf op of verwijst ze gezinsmigranten naar de maatschappelijke begeleiding door Buurtwerk of naar andere organisaties.

In de volgende paragraaf beschrijven we welke maatschappelijke begeleiding voor

gezinsmigranten beschikbaar is en hoe deze verweven is met het PVT.

## 5.4.2 Maatschappelijke begeleiding

In deze paragraaf beschrijven we eerst de opzet van de maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten en gaan daarna in op de eerste ervaringen met de uitvoering.

### 5.4.2.1 Opzet

Zoals hiervoor beschreven heeft Rotterdam voor gezinsmigranten een extra aanbod maatschappelijke begeleiding door middel van het programma *Nieuw in Rotterdam (NIR)*. De maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten is niet verplicht in de nieuwe wet; deelname is dan ook vrijwillig. Doel is gezinsmigranten te begeleiden naar een snelle inburgering en participatie binnen Rotterdam en Nederland.

NIR houdt zich voornamelijk bezig met de praktische zaken rondom inburgering, zoals verder uitleggen van de nieuwe wet, vinden van een taalschool, helpen met aanvragen van een DUO-lening, en aanvragen van vrijstellingen en medische ontheffing. De inburgeringsconsulent informeert gezinsmigranten over deze onderwerpen, maar voor meer uitleg en praktische ondersteuning wordt verwezen naar NIR. Dit gebeurt al vanaf het kennismakingsgesprek met de consulent. In principe meldt de gezinsmigrant zichzelf aan voor de maatschappelijke begeleiding. Als deze stap nog te groot is, kan de consulent de aanmelding doen - met toestemming van de gezinsmigrant. Gezinsmigranten kunnen ook via de PVT-workshops in contact komen met het aanbod voor maatschappelijke begeleiding van NIR.

De maatschappelijke begeleiding is verdeeld over drie onderdelen: workshops, meet-ups en 'raad en daad'.

### *Workshops*

Om de gezinsmigranten laagdrempelig te kunnen bereiken met maatschappelijke begeleiding is ervoor gekozen om de twee workshops maatschappelijke begeleiding te koppelen aan de tweede en vierde PVT-workshop. Daardoor blijven vrijwel alle deelnemers aan de PVT-workshops zitten om ook deel te nemen aan de workshops maatschappelijke begeleiding. De eerste workshop *'Inburgeren doe je zo'* geeft algemene informatie over het inburgeringsproces en alles wat daarbij komt kijken. De tweede workshop gaat over de gezondheidszorg in Nederland. Beide workshops worden gegeven door SVG, maar Buurtwerk is daarbij aanwezig om zichzelf voorstellen en uit te leggen wat het programma Nieuw in Rotterdam inhoudt en welke maatschappelijke begeleiding ze verder kunnen bieden.

### *Meet-ups*

De meet-ups zijn losse inloopworkshops bedoeld voor mensen die niet voldoende hebben aan de workshop *'Inburgeren doe je zo'*. Zij kunnen dan naar de meet-up om extra uitleg te krijgen. De meet-ups werden in 2022 per kwartaal georganiseerd. Vanaf 2023 wil men dat per maand gaan aanbieden. De meet-ups zijn *live* of online. In de coronatijd bleek dat online bijeenkomsten vaak beter werkten, omdat mensen dan niet hoeven te reizen. Bovendien bleek toen dat het merendeel van de gezinsmigranten de middelen en digitale vaardigheden had om op die manier een bijeenkomst bij te wonen. Voor mensen die dat niet hebben wordt een individuele afspraak gemaakt voor zogenoemde *'raad en daad'*-begeleiding.

### *Raad en daad*

Bij *'raad en daad'* wordt de gezinsmigrant individueel begeleid als deze zelf met vragen komt of als de consulent of NIR de behoefte aan begeleiding signaleren. Veel vragen gaan over het kiezen van een taalschool, het wegwijs maken op [mijninburgering.nl](http://mijninburgering.nl) of het zoeken van een huisarts.

De meet-ups en *'raad en daad'* worden door Buurtwerk uitgevoerd. De maatschappelijke begeleiding gebeurt zoveel mogelijk in het Nederlands of eventueel in het Engels. Voor de meeste gezinsmigranten is dat voldoende. Zo nodig wordt gekeken of er een voorlichter van SVG kan aansluiten die de betreffende taal spreekt of anders wordt er gebruik gemaakt van het tolkencentrum.

#### 5.4.2.2 Ervaringen met de uitvoering

Er is ten tijde van de interviews nog niet veel ervaring met de uitvoering van de workshops, meet-ups en *'raad en daad'* voor gezinsmigranten in de nieuwe wet, vanwege de late start van het inburgeringstraject.

De groep gezinsmigranten die de workshops maatschappelijke begeleiding volgt, komt grotendeels overeen met de PVT-doelgroep, en is dus heel divers. De gezinsmigranten die worden verwezen naar individuele ondersteuning zijn vooral mensen bij wie de partner hen onvoldoende kan of wil helpen. Daarnaast zien ze tot dusver vooral (jongere) mannen die op zoek zijn naar taalonderwijs in de avonduren en oudere vrouwen uit Marokko die een alfabetiseringstraject nodig hebben. Volgens Buurtwerk komen partners vaak mee en bellen zij vaak met vragen voor de *'raad en daad'*. Buurtwerk vindt het goed dat partners zo hun verantwoordelijkheid nemen.

*"En ik denk gaandeweg steeds meer: dat is alleen maar goed, want zij zijn ook degenen die verantwoordelijk zijn voor deze persoon [de gezinsmigrant]. Zij moeten die verantwoordelijkheid dragen drie jaar lang, dus pak 'm dan ook maar, dat is alleen maar beter. Maar natuurlijk wel oog houdend ook voor de individuele ontwikkeling van die persoon."*

*Veel behoefte aan informatie over inburgering*  
NIR had verwacht dat met de nieuwe wet het inburgeringsproces duidelijker zou zijn voor gezinsmigranten, omdat ze nu begeleid worden door de inburgeringsconsulent. Maar de

respondent geeft aan dat er nog steeds heel veel vragen komen over inburgering. Sommige gezinsmigranten voelen zich in het diepe gegooid, met name als een partner hen niet kan helpen bij het inburgeringsproces. NIR is dan ook tevreden over het extra aanbod van de gemeente Rotterdam met betrekking tot maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten.

“Volgens mij is dat echt wel uniek in Rotterdam. Ja, echt heel belangrijk en fijn dat Rotterdam dat doet. Er leven heel veel vragen en er is een grote informatiebehoefte.”

#### *Behoeftte aan sociaal contact*

NIR merkt op dat gezinsmigranten vaak erg geïsoleerd zijn, omdat ze naast hun partner heel weinig contacten met anderen hebben. Daarom is één van de doelen van hun programma om mensen wegwijs te maken naar wat er allemaal kan in Rotterdam op gebied van sociale activiteiten, sport, hobby's et cetera. Ze stimuleren hierbij de eigen verantwoordelijkheid van de gezinsmigrant. Zo nodig zorgen ze voor warme toeleiding en leggen ze zelf het eerste contact of gaan ze de eerste keer mee met de gezinsmigrant. Er wordt nagedacht over een nog te ontwikkelen aanbod waarin laagdrempelig oefenen met de taal wordt gecombineerd met sociaal contact, bijvoorbeeld in de vorm van 'taalmaatjes'.

#### *Taalonderwijs*

NIR noemt verschillende knelpunten met betrekking tot het taalonderwijs, die grotendeels overeenkomen met wat hiervoor al beschreven is. Zo is het onduidelijk welk aanbod scholen precies hebben voor gezinsmigranten en verandert dit ook steeds weer. Daarbij vinden zij het aanbod beperkt. Zoals hiervoor beschreven bleek er in 2022 voor gezinsmigranten in de nieuwe wet nog geen concreet aanbod voor de Z-route te zijn. De beschikbare Z-route was helemaal ingericht voor statushouders, met zowel een taalaanbod als een

participatiecomponent. Gezinsmigranten kopen echter alleen taalonderwijs in. Daarnaast is er veel behoefte aan avondonderwijs voor gezinsmigranten die overdag werken, en was hier eerst geen mogelijkheid voor. Dit wordt intussen wel door enkele scholen aangeboden.

Verder ziet NIR - net als de respondenten van de gemeente - de hoge kosten voor het taalonderwijs als een hoge drempel omdat gezinsmigranten (of hun partners) dit zelf moeten betalen en niet iedereen hiervoor geld wil lenen. Het risico bestaat dat ze dan bij de B1-route kiezen voor zelfstudie en niet op tijd het vereiste niveau gaan redden. Maar vanwege de hoge kosten raadt NIR soms ook zelf gezinsmigranten aan om het eerst met zelfstudie te proberen. Zij merken op dat gezinsmigranten ook gebruik willen maken van gratis taalaanbod in de wijk, maar dat is niet altijd toegestaan<sup>42</sup> en telt bovendien niet mee voor de gemaakte uren in geval van afschalen van B1 naar A2-niveau. Dit wordt gezien als een gemiste kans om laagdrempelig de taal te leren en tegelijkertijd contacten op te bouwen in de wijk.

NIR pleit ervoor dat de gemeente zich inzet voor een schappelijke prijs of een prijsplafond voor het taalonderwijs voor gezinsmigranten, omdat dit drempels zou wegnemen. Volgens hen wordt hier ook al aan gewerkt. Ten tijde van de interviews was de prijs nog vrij, de ene taalschool vroeg elf euro per uur, de ander twintig euro.

Door bovengenoemde knelpunten is NIR bang dat gezinsmigranten (te) laat beginnen met het taalonderwijs en niet op tijd het gewenste niveau kunnen afronden. Ook is er de zorg dat voor een deel van de gezinsmigranten B1-niveau te hoog gegrepen is.

Zoals het er ten tijde van de interviews uitzag is naturalisatie in de nieuwe wet niet mogelijk voor gezinsmigranten met een Z-route of A2-taalniveau en dat ziet de NIR - net als de respondenten binnen de gemeente - als

---

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld taallessen uit de WEB-middelen (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) zijn niet bedoeld voor inburgeringsplichtige volwassenen.



*‘discriminatie op leervermogen’.* Ze vinden dat *‘niet kunnen’*.

#### *Delen informatie*

Omdat de maatschappelijke begeleiding vrijwillig is, hoeft het niet voor de wet gemonitord te worden, aldus Buurtwerk, maar ze hebben wel afspraken met de gemeente over het aanleveren van geanonimiseerde kwartaalrapportages over aantallen en besproken onderwerpen. Buurtwerk maakt geen gebruik van ISA, maar koppelt via e-mail of telefoon terug aan de consulent als een verzoek om hulp bij een vrijstellingsaanvraag is opgepakt.

## 5.5 Module Arbeidsmarkt en Participatie & arbeidstoeleiding

In deze paragraaf bespreken we de opzet en ervaringen met de uitvoering van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en de arbeidstoeleiding.<sup>43</sup>

### 5.5.1 Opzet

De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) is een verplicht onderdeel van het inburgerings-traject voor gezinsmigranten. De MAP heeft als doel de gezinsmigrant in een vroegtijdig stadium kennis te laten maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en stappen te laten zetten die leiden tot het zo snel mogelijk, maar ook duurzaam, verwerven van een plek op de arbeidsmarkt. De MAP is bedoeld om de gezinsmigrant een beeld te geven van de eigen competenties en arbeidskansen op de (lokale) arbeidsmarkt, de benodigde vaardigheden aan te leren (zoals het opbouwen van een netwerk en beroepscompetenties), en wat praktische ervaring op te laten doen op de lokale arbeidsmarkt.

Waar de MAP bij statushouders onderdeel uitmaakt van de leerroutes, wordt het voor gezinsmigranten in Rotterdam apart aangeboden

door Sagènn<sup>44</sup>. Het is de bedoeling om gezinsmigranten uiterlijk anderhalf jaar vóór het einde van de inburgeringstermijn voor de MAP aan te melden, zodat er genoeg tijd is om de module te doorlopen en het eindgesprek te voeren. Gezinsmigranten worden door de inburgeringsconsulent pas aangemeld als zij het PVT-traject hebben doorlopen en de Nederlandse taal redelijk beheersen (A2-niveau begrijpen en spreken), zodat ze ook kunnen meelopen op de werkvloer. Gezinsmigranten die al op A2-niveau zitten en zo snel mogelijk met de inburgering klaar willen zijn, kunnen meteen met de MAP beginnen als ze dat willen.

Tijdens de brede intake brengt de gemeente in beeld welke werkervaring, kennis en vaardigheden de gezinsmigrant heeft opgedaan in het land van herkomst en welke mogelijkheden en interesses de gezinsmigrant heeft voor arbeidsparticipatie in Nederland. Op basis hiervan worden afspraken over de MAP vastgelegd in het PIP.

Gezinsmigranten hebben drie opties voor het voltooien van de MAP:

1. Iemand voldoet al aan de doelstellingen van de MAP omdat hij/zij een duurzame baan (met vast contract) heeft in zijn/haar wensberoep;
2. Iemand volgt alleen de workshops;
3. Iemand doet de volledige MAP.

Mensen die een tijdelijke baan hebben of niet in hun wensberoep werken, kunnen verplicht worden de MAP-workshops te volgen. De volledige MAP is bedoeld voor de mensen die helemaal geen baan hebben of voor mensen die bijvoorbeeld bij hun partner werken, zodat zij ook op de hoogte gebracht worden van de arbeidsmarkt in Nederland.

<sup>43</sup> De informatie in deze paragraaf is naast de interviews gebaseerd op de volgende documenten: Offerte Sagènn Re-integratie B.V., 2020.

<sup>44</sup> Sagènn is er voor iedereen die zijn of haar positie op de arbeidsmarkt wil versterken of verbeteren. Ze hebben meer dan 25 jaar ervaring in het begeleiden van zeer diverse doelgroepen werkloos werkzoekenden, waaronder gezinsmigranten. (Sagènn Re-integratie B.V., 2020).

De volledige MAP kan binnen 12 weken worden voltooid en is opgebouwd uit de volgende lesactiviteiten:

- Trainingen (8 trainingen, 1 uur per training): Hierin komen de acht verplichte thema's van de MAP aan bod: beroepenoriëntatie, werknemerscompetenties, realistisch beroepsbeeld, beroepskansen, verwerven beroepscompetenties, opbouwen netwerk, werk vinden en werkcultuur. Dit wordt aangevuld met 3 extra trainingen gericht op persoonlijke ontwikkeling en activering.
- Praktijkopdrachten (8 praktijkopdrachten, 2 uur per opdracht): Na iedere training krijgt de deelnemer op basis van zijn eigen doelen een praktijkopdracht om het geleerde direct toe te passen in de praktijk.
- Praktijkuren (minimaal 40 uur): De deelnemer is 4 uur per week actief in de praktijk door middel van werkoriëntaties, werkbezoeken, werkactiviteiten en het opdoen van werkervaring bij werkgevers. De invulling van de praktijkuren moet op maat gebeuren, passend bij de belevingswereld, wensen en behoeftes van de gezinsmigrant.

De deelnemer verzamelt uitwerkingen en bewijzen van activiteiten en praktijkopdrachten in een (digitaal) portfolio.

#### *Arbeidstoeleider*

Aanvullend op het MAP-aanbod van Sagènn, waarin het wettelijke onderdeel van de MAP is opgenomen, heeft de gemeente Rotterdam een extra aanbod gecreëerd in de vorm van een arbeidstoeleider. Sinds november 2021 is deze toegevoegd aan het team Gezinsmigranten, vanwege de combinatie van inburgering met participatie in de nieuwe wet. De arbeidstoeleider kan op een laagdrempelige manier vragen over werk, wensberoepen, inkomen en opleiding beantwoorden zonder dat een gezinsmigrant

daarvoor naar een ander gemeenteloket moet worden verwezen of er een heel traject voor hoeft te volgen. De arbeidstoeleider kan voorafgaand aan of na de MAP plaatsvinden, in individuele vorm of door middel van trainingen in groepen.

### 5.5.2 Ervaringen met de uitvoering

Omdat de MAP meestal pas in een latere fase van het inburgeringstraject plaatsvindt, waren er - mede door de vertraagde start - ten tijde van het onderzoek pas een klein aantal aanmeldingen. Het is dus nog niet mogelijk iets te zeggen over de ervaringen met de uitvoering van het MAP-aanbod. De precieze afstemming tussen de arbeidstoeleider en Sagènn zal ook nog verder vorm moeten krijgen in de praktijk.

#### *Spanning participatie en inburgering*

Respondenten die binnen de gemeente betrokken zijn bij het inburgeringstraject voor gezinsmigranten zijn enthousiast dat in de nieuwe wet participatie voor gezinsmigranten belangrijker is geworden, maar zien - net als bij de statushouders - ook wel mogelijke spanning in de combinatie met inburgeren, zoals het volgen van taalonderwijs naast werk.

*"Je wil natuurlijk dat iemand zo snel mogelijk deelneemt in de stad en dat die aan het werk gaat en zelfvoorzienend wordt. Maar dat botst soms wel met het idee dat iemand ook naar een taalschool moet. Dus ja, daar zit best wel een beetje een spanningsveld."*

Ook voor de gezinsmigranten die onder de inburgeringswet én de P-wet vallen, levert de combinatie met inburgering spanning op. Hoewel in de nieuwe wet het uitgangspunt is om mensen ook te laten participeren en daar juist de samenhang met inburgering in te zoeken, levert dat knelpunten op. Zo wordt vanuit de P-wet wél taalonderwijs vergoed en vanuit inburgering niet. Maar de uren die voor de taaleis binnen de P-wet<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Het gaat hier om voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het verkrijgen, aanvaarden en behouden van een baan. De bijstandsgerechtigde moet basiskennis hebben van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F; dat wil zeggen korte, eenvoudige teksten kunnen lezen en schrijven.

worden gemaakt mogen niet meetellen voor de inburgering. Daarnaast wordt er vanuit de P-wet een tegenprestatie verwacht, maar het is nog niet duidelijk of inburgering dan als tegenprestatie wordt gezien. Bovendien zijn er, zoals eerder aan de orde kwam, andere handhavingsregels voor de P-wet dan voor inburgering. Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk zal gaan uitpakken. Daarnaast moet de samenwerking met de consulenten voor de P-wet nog verder uitgewerkt worden in de praktijk.

Nu alle onderdelen van het inburgeringstraject voor gezinsmigranten besproken zijn, beschrijven we in de volgende paragraaf de samenwerking binnen de gemeente en met en tussen externe partijen.

## 5.6 Samenwerking

### *Samenwerking binnen de gemeente*

Respondenten zijn over het algemeen positief over de verbeterde samenwerking tussen de clusters MO en W&I en over de collegialiteit en bereidwilligheid om de inburgeringsopgave samen aan te pakken en de gezinsmigrant beter te kunnen bedienen.

“Nou op zich denk ik dat gewoon de onderlinge samenwerking, dus via de verschillende clusters die nu veel meer met elkaar moeten optrekken ... Waar je vroeger echt bijna een Berlijnse muur ertussen had van, wij zijn hiervan en wij zijn daarvan en dat iedereen eigenlijk zoiets had van, oh jee, hoe moet dat straks als we samen ..., want er was besloten in Rotterdam moest dat een gezamenlijke missie worden ... met name W&I en MO samen. En ik moet zeggen dat gaat eigenlijk gewoon hartstikke goed en het is fijn dat collega's elkaar veel beter weten te vinden dan voorheen en dat we daar ook hard aan werken.”

Maar er worden ook verbeterpunten genoemd. Dit heeft onder andere betrekking op het tempo waarin werkinstructies worden ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van handhaving en boetes. Daarnaast gaat het over het betrekken van de uitvoering bij het ontwikkelen van beleid en bespreken van knelpunten. Zo werd tot

onvrede van één van de respondenten in het contact tussen gemeente en DUO/SZW de uitvoering niet betrokken. Daarnaast werd een overlegstructuur waarin ook plaats is voor de kennis en ervaring van de uitvoering gemist. De afstemming tussen Inburgering010 en W&I over de begeleiding van gezinsmigranten met een uitkering en met het Jongerenloket over de aanpak van de jongerendoelgroep was op het moment van onderzoek nog in ontwikkeling.

### *Externe samenwerking*

De samenwerking tussen de gemeente en de taalscholen loopt, maar moet nog meer gestalte krijgen. Dat gaat onder andere over afstemming van het aanbod op de behoefte van gezinsmigranten, afstemming van de verwijzing naar de taalscholen en zoeken naar mogelijkheden voor terugkoppeling van de voortgang aan de inburgeringsconsulenten. Ook worden knelpunten besproken, zoals de extra kosten voor avondonderwijs.

“Nou ja, ik denk vooral dat we met de taalaanbieders gewoon nog veel beter zouden kunnen samenwerken. En daar staan ze heel positief tegenover, maar dat moet gewoon nog ingericht worden. We hadden nu ook dat wij in de brede intake zeggen tegen alle klanten: ‘Ga je oriënteren op het taalaanbod, ga kijken wat er in de buurt is wat bij je aansluit.’ Maar dat bleken taalaanbieders helemaal niet prettig te vinden, omdat zij eerst een PIP willen zien.”

Volgens respondenten zijn de lijnen kort met de taalaanbieders, omdat het kwaliteitsteam ‘Taal en inburgering’ deel uitmaakt van Inburgering010. Dit kwaliteitsteam probeert vanuit het convenant taalaanbieders uit Rotterdam te bewegen om speciale modules samen te stellen voor gezinsmigranten, bijvoorbeeld op gebied van spreek- of schrijfvaardigheid. Zo kunnen consulenten gezinsmigranten die op deze onderdelen achterblijven hiernaar verwijzen.

Volgens de respondenten binnen de gemeente zijn de lijnen ook kort met de aanbieders van het PVT, MB en de MAP. Zij zijn enthousiast over de

samenwerking met Nieuw in Rotterdam, die al van voor de nieuwe wet dateert. SVG en Buurtwerk zijn ook erg te spreken over de samenwerking met de gemeente vanwege het laagdrempelige contact, de korte lijnen en het meedenken over oplossingen voor knelpunten. Het wordt gezien als een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, maar dan wel met een meedenkende opdrachtgever en geen sturende, wat wordt gewaardeerd.

*“De ondersteuning van de gemeente Rotterdam vind ik gewoon geweldig. Je hebt beleidsadviseurs die met je meedenken van hoe kunnen we het beleid verbeteren? Hoe kunnen we het echt op maat aanbieden? Die echt luisteren naar jou als uitvoerder. Zo laagdrempelig, dat vind ik heerlijk, weet je, dat er gewoon geen hiërarchie is. En waar je dingen wil aanpassen, dat ze daar echt altijd voor openstaan. Om het gewoon zo makkelijk te maken voor de doelgroep, want het is de doelgroep waar het om gaat.”*

NIR ervaart vanuit de gemeente de ruimte om in deze eerste fase ook echt al lerend één en ander vorm te kunnen geven en dingen te kunnen wijzigen. Er is geregeld overleg tussen NIR en Inburgering010 over verdere afstemming. SVG en Stichting Buurtwerk zijn ook enthousiast over hun onderlinge samenwerking die al vanuit de oude wet dateert.

Er zijn in aanloop naar de nieuwe wet een paar kennismakingsbijeenkomsten georganiseerd met een aantal ketenpartners waar onder meer presentaties zijn gehouden over ieders werk. Volgens één van de respondenten van NIR zou zo’n netwerkbijeenkomst nu ook prettig zijn om ketenpartners (beter) te leren kennen, zodat direct kan worden doorverwezen en zaken zo nodig samen kunnen worden opgepakt.

## 5.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de opzet van het Rotterdamse inburgeringsbeleid voor gezinsmigranten beschreven en de eerste ervaringen met de uitvoering daarvan tot het moment van onderzoek

in het najaar van 2022. Hiervoor werden gesprekken gevoerd met beleids-, kwaliteits- en uitvoerend medewerkers van team Gezinsmigranten van Inburgering010 - het uitvoerende team van de gemeente Rotterdam - en vertegenwoordigers van de ketenpartners verantwoordelijk voor het participatie-verklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten.

Op basis van de interviews kunnen we concluderen dat er de nodige startproblemen waren, maar dat zowel binnen de gemeente als door externe partners hard wordt (samen)gewerkt om de knelpunten het hoofd te bieden. De Rotterdamse aanpak Inburgering wordt als gezamenlijke opdracht gezien en alle partijen lijken zeer gemotiveerd om deze zo goed mogelijk uit te voeren met oog voor de wensen en belangen van de gezinsmigrant. Over het algemeen is men heel positief over de samenwerking over de clusters heen en met externe partners.

Ook wordt zowel intern als door externe partners ruimte ervaren om met elkaar te leren en waar nodig in goed overleg het uitvoeringsproces aan te passen. Met sommige onderdelen was ten tijde van de interviews nog weinig ervaring opgedaan in de uitvoering, onder andere vanwege de verlate start van het inburgeringstraject en/of de plaats later in het inburgeringstraject, zoals het PVT, de maatschappelijke begeleiding, de MAP en de voortgangsgesprekken met de inburgeringsconsulent.

### *Reflectie op de beleidsdoelen*

Op basis van het onderzoek tot dusver beschrijven we hier in hoeverre de subdoelen (tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit) voor de realisatie van de beleidsdoelen behaald zijn in het eerste jaar na invoering van de nieuwe inburgeringswet.

### *Een tijdige start*

Vanwege alle opstartproblemen (onder andere bij DUO) en gebrekkige faciliteiten binnen de gemeente (zoals personeelstekort, tekort aan

werkplekken en spreekkamers, en onvoldoende toegang tot geschikte registratiesystemen) is in de eerste negen maanden van 2022 de start van het inburgeringstraject voor veel gezinsmigranten vertraagd. Doordat het proces maanden stil heeft gelegen, ontstond er een wachtlijst van meerdere weken tot maanden, die pas in najaar 2022 is weggewerkt. Nu inmiddels een deel van de knelpunten is opgelost, is er de hoop dat voor nieuw instromende gezinsmigranten wel een tijdige start mogelijk is.

Knelpunt hierbij is dat de faciliteiten binnen de gemeente volgens veel respondenten nu al ontoereikend zijn. Met de verwachte toename van gezinsmigranten en consulenten komende tijd zal dit probleem alleen maar groter worden. Dit kan tot gevolg hebben dat er wachttijden ontstaan voor de kennismakingsgesprekken en het inburgeringstraject later van start gaat.

Daarnaast kan de weerstand tegen inburgering en/of de leerbaarheidstoets, en no show onder bepaalde migrantengroepen leiden tot vertraging van de start van het inburgeringstraject. Dit heeft onder andere te maken met het onvoldoende voorbereid zijn van zowel gezinsmigranten als hun partners op het inburgeringstraject. Ze hebben soms geen idee wat inburgering inhoudt en dat dit verplicht is. Er wordt dan ook geopperd dat gezinsmigranten en hun partners vóór zij aan het inburgeringstraject beginnen beter voorgelicht moeten worden over wat hen te wachten staat aan inburgeringseisen en onkosten.

Een andere belangrijke barrière is namelijk dat gezinsmigranten zelf hun taalonderwijs moeten regelen tegen flinke kosten en ze barrières ervaren bij het lenen van geld. Respondenten maken zich zorgen dat gezinsmigranten hierdoor te laat starten met taalonderwijs en daardoor het beoogde taalniveau niet op tijd kunnen halen. Men pleit er dan ook voor dat de gemeente zich inzet voor het maken van prijsafspraken met taalaanbieders. Hier is de gemeente inmiddels ook mee bezig. Bovendien bleek er in najaar 2022 nog geen goed aanbod voor gezinsmigranten in

de Z-route te zijn. Mogelijk leidt dit tot een latere start voor de betreffende gezinsmigranten. Er is behoefte aan een taalschool die goed is ingespeeld op lage leerbaarheid (en mogelijk analfabetisme), maatwerk levert en een bepaalde vorm van praktijk/participatie-uren, én een zo goedkoop mogelijk aanbod heeft, aangezien het in totaal om 800 uur taalonderwijs gaat. De gemeente is hierover in gesprek met potentiële aanbieders.

#### *Snelheid van inburgering*

Omdat de verschillende taken binnen de brede intake en het maken van afspraken meer tijd kosten dan verwacht en er bovendien hoge no show was bij de kennismakingsgesprekken en leerbaarheidstoets, is het niet altijd gelukt om het PIP binnen de wettelijke termijn van tien weken vast te stellen. Het PVT en het aanbod voor maatschappelijke begeleiding is echter naar voren gehaald; al na het eerste kennismakingsgesprek kunnen gezinsmigranten hiervoor aangemeld worden in plaats van na het vaststellen van het PIP. Op deze manier hoeven gezinsmigranten geen tijd 'te verspillen' aan wachten op het PIP. Maar een verlate PIP kan wel gevolgen hebben voor een vertraagde start van de leerroute.

Daarnaast worden de hoge kosten voor het taalonderwijs als een hoge drempel gezien. Het risico bestaat dat gezinsmigranten bij de B1-route dan kiezen voor zelfstudie en niet op tijd het vereiste niveau gaan redden. Respondenten missen bovendien nog een (tussen)toets om in het begin van het inburgeringstraject beter een leerroute te kunnen adviseren en het taalniveau gedurende het traject beter te kunnen monitoren, zodat men op tijd kan ingrijpen mocht zelfstudie niet voldoende resultaat opleveren. Een andere barrière voor snel inburgeren is dat geen uitzicht op naturalisatie bij A2-niveau en Z-route demotiverend kan werken. Dit kan leiden tot vertraging. Ook kan de afhankelijkheid van de partner vertragend werken als de partner niet mee wil of kan helpen bij het inburgeren of als er sprake is van huiselijk geweld. Begeleiding door



de inburgeringsconsulent en het extra aanbod voor maatschappelijke ondersteuning kunnen dit mogelijk deels opvangen. Maar het eerdergenoemde tekort aan personeel en faciliteiten binnen de gemeente kan er ook toe leiden dat er onvoldoende tijd of ruimte is voor de begeleiding van gezinsmigranten die extra ondersteuning nodig hebben, waardoor er vertraging ontstaat in het inburgeringstraject.

#### *Maatwerk*

Respondenten zijn over het algemeen positief over de gescheiden inburgeringstrajecten voor asielstatushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, omdat hun achtergrond en de inhoud en uitvoering van de trajecten verschillen. Maar zij vinden het verschil in beleid voor statushouders en gezinsmigranten groot en in het nadeel van gezinsmigranten, omdat zij zelf hun taalonderwijs moeten regelen én betalen, en zij over het algemeen geen uitkering ontvangen.

Daarnaast zijn er ook zorgen dat B1-niveau voor een deel van de gezinsmigranten te hoog gegrepen is. De Z-route lijkt een mooie optie op maat voor de groep gezinsmigranten die niet in staat wordt geacht A2-niveau te halen. Maar door de hoge kosten van het verplichte taalonderwijs - die niet alle partners willen of kunnen betalen (onder andere vanwege barrières voor lenen) - en de onmogelijkheid tot naturalisatie wordt dit niet als gelijkwaardige optie gezien, maar als discriminatie op leervermogen.

Respondenten pleiten ervoor dat de wet aangepast wordt met betrekking tot de mogelijkheid tot naturalisatie bij A2-taalniveau en Z-route. Naast de al beschreven inzet van de gemeente voor een schappelijke prijs voor het taalonderwijs voor gezinsmigranten, oppert men dat gezinsmigranten ook gebruik moeten kunnen maken van gratis laagdrempelig taalaanbod in de wijk.

Respondenten geven verschillende voorbeelden van maatwerk dat geleverd wordt, waarbij het belang van de gezinsmigrant centraal staat. Zo

probeert men de taallessen en afspraken voor gesprekken en leerbaarheidstoets aan te bieden op momenten die beter uitkomen voor de werkende gezinsmigrant. Barrière bij de taallessen is echter dat avond- en weekendonderwijs duurder is en er onvoldoende docenten hiervoor beschikbaar zijn.

Ook bij de vervolggesprekken met de consulent wordt gekeken naar wat er nodig is voor de betreffende gezinsmigrant. Zo streeft men ernaar dat een gezinsmigrant zo nodig vier in plaats van twee gesprekken per jaar kan krijgen (deels op kantoor en deels online), om bijvoorbeeld de vorderingen bij zelfstudie goed te kunnen monitoren. Het extra aanbod van de gemeente Rotterdam voor maatschappelijke begeleiding maakt dat men al na het eerste kennismakingsgesprek gezinsmigranten hiernaar kan verwijzen voor extra hulp en ondersteuning op maat (via workshops of individuele begeleiding), niet alleen bij het inburgeringstraject maar ook bij het opbouwen van sociale contacten.

De MAP wordt ook op maat aangeboden in verschillende vormen en intensiteit, afhankelijk van de behoefte van de gezinsmigrant. Het extra aanbod van de gemeente Rotterdam in de vorm van een arbeidstoeleider voor gezinsmigranten zorgt bovendien voor laagdrempelige aanvullende ondersteuning op maat naast het MAP-traject.

Hoewel er veel aandacht is voor maatwerk, merken respondenten op dat het in de wet opgenomen maatwerk in de praktijk soms maar in beperkte mate blijkt te gelden. Zo moeten alle gezinsmigranten verplicht de leerbaarheidstoets maken ook al zijn er fysieke beperkingen of is duidelijk dat iemand al A2-taalniveau heeft. Respondenten willen van deze verplichting af omdat het geen toegevoegde waarde heeft en tot weerstand kan leiden. Daarnaast is het lastig maatwerk te leveren in bijzondere situaties, omdat er in de nieuwe wet minder mogelijkheden zijn om ontheffing van inburgering aan te vragen.

Bovendien zijn er veel uitzonderingen waarin de wet niet voorziet. Om in deze gevallen toch maatwerk te kunnen bieden vraagt dit extra inspanning van de gemeente om hiervoor beleid en werkinstructies te ontwikkelen zodat voorkomen wordt dat het maatwerk neerkomt op willekeur, omdat de gezinsmigrant dan afhankelijk is van de consulent die men treft. Hiervoor lijkt echter onvoldoende capaciteit te zijn binnen de gemeente voor gezinsmigranten. Daarnaast past het inburgeringsaanbod niet bij gezinsmigranten die door langer verblijf al zijn ingeburgerd in Rotterdam of bij hoogopgeleiden die werkzaam zijn in Engelstalige bedrijven en die inburgering meer als last ervaren dan dat het hen wat oplevert.

#### *Dualiteit (het combineren van het leren van de taal en participatie)*

Hoewel in de nieuwe wet het uitgangspunt is om inburgeraars ook te laten participeren en daar juist de samenhang met inburgering in te zoeken, levert dat (mogelijke) knelpunten op. Waar voor statushouders participatie geïntegreerd is in de leerroutes, wordt het bij gezinsmigranten in een gescheiden MAP-traject aangeboden. Het is nog de vraag hoe dit zal uitpakken in de praktijk.

Respondenten geven aan dat een groot deel van de gezinsmigranten al aan het werk is, wat zij als positief zien, maar het is nog onduidelijk of dit duurzaam in een wensberoep is. Het levert bovendien spanning op omdat gezinsmigranten naast of tijdens hun werk ook tijd moeten vrijmaken voor inburgering. Met name in het begin toen er nog weinig mogelijkheden voor afspraken bij de gemeente en taalonderwijs buiten reguliere werktijden waren, leverde dit problemen op. Ook zijn er knelpunten genoemd met betrekking tot gezinsmigranten met niet-vrijstellend onderwijs, die volgens de wet van school of sociale werkplaats gehaald zouden moeten worden om te gaan inburgeren op de Z-route. Dit is teruggekoppeld aan SZW en is inmiddels reden voor verlenging van de inburgeringstermijn. Dat lijkt echter nog geen

oplossing voor de gezinsmigranten op een sociale werkplaats.

Daarnaast is er verschil in eisen en handhaving tussen de participatiewet en inburgering voor de gezinsmigrant met een uitkering. Zo wordt vanuit de P-wet wél taalonderwijs vergoed en vanuit inburgering niet. Maar de uren die voor de taaleis binnen de P-wet worden gemaakt mogen niet meetellen voor de inburgering. Daarnaast wordt er vanuit de P-wet een tegenprestatie verwacht, maar het is nog niet duidelijk of inburgering dan als tegenprestatie wordt gezien. Bovendien zijn er andere handhavingsregels voor de P-wet (maatregelen) en voor inburgering (boetes). Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk zal gaan uitpakken.

#### *Kwaliteit*

Bij de uitvoering binnen de gemeente wordt op verschillende manieren de kwaliteit van de dienstverlening ten aanzien van gezinsmigranten bewaakt, bijvoorbeeld door middel van de inzet van kwaliteitsmedewerkers, trainingen, werkinstructies, intervisie, meelopen met collega's en casusbesprekingen. Om de kwaliteit van de dienstverlening op niveau te houden is er doorlopende deskundigheidsbevordering nodig vanwege de nieuwe wet en voortdurende aanpassingen in beleid en uitvoering, én vanwege de gestage instroom van nieuwe medewerkers. Dit vergt ook komende tijd de nodige aandacht. Een tekort aan personeel en faciliteiten kan een nadelig effect hebben op de geleverde kwaliteit, bijvoorbeeld minder tijd voor een gedegen intake of om de gezinsmigrant intensief te begeleiden, en een gebrekkige registratie. Men ziet mogelijkheden de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren door de kennis en ervaring van de uitvoering beter te benutten in ontwikkeling en aanpassing van beleid. Daarnaast is betere ondersteuning gewenst bij ontwikkeling van beleid en werkinstructies voor gezinsmigranten, zodat consulenten dezelfde mate van kwaliteit leveren.

Wat het taalonderwijs betreft, wordt het aan de ene kant toegejuicht dat alleen taalonderwijs geleverd door taalscholen met een BOW-keurmerk wordt meegeteld voor de taaleis voor de Z-route en in geval van afschalen van B1- naar A2-niveau, omdat zo de kwaliteit beter gewaarborgd wordt dan onder de oude wet. Aan de andere kant belemmert dit het gebruik van laagdrempelig gratis taalaanbod in de wijk waarbij ook sociale contacten opgebouwd kunnen worden.

Bij de aanbesteding van het PVT, de maatschappelijke begeleiding en de MAP zijn kwaliteitseisen gesteld. Door middel van kwartaalrapportages en overleggen tussen gemeente en aanbieders houdt de gemeente een vinger aan de pols en kan zo nodig bijgestuurd worden. SVG voert bovendien na elke workshop een evaluatie uit en gebruikt dat om het aanbod zo nodig te verbeteren. Voor goede dienstverlening aan gezinsmigranten is een goede interne en externe samenwerking nodig om tot een integrale aanpak te komen en mogelijke knelpunten snel te signaleren en op te pakken. Hoewel men over het algemeen heel positief is over de samenwerking, worden er ook verschillende knelpunten genoemd. Zo is nog niet altijd duidelijk wie binnen de gemeente waarvan is. Onder andere bij nieuwe knelpunten of vragen

speelt dat soms onduidelijk is wie dit binnen de gemeente gaat oppakken. Daarnaast is er behoefte aan een netwerkbijeenkomst met de ketenpartners die betrokken zijn bij het inburgeringstraject voor gezinsmigranten om beter met elkaar te kunnen afstemmen. Er wordt ook geopperd als gemeenten onderling meer van elkaar te leren door te kijken hoe andere gemeenten een en ander aanpakken.

#### *Tot slot*

Uit de interviews en de klankbordbijeenkomst van begin maart 2023 komt het beeld naar voren dat gezinsmigranten de meest complexe doelgroep zijn. Dit komt enerzijds door de samenstelling en situatie van de groep, en anderzijds door er voor hen het minst is geregeld in de wet (o.a. zelf onderwijs regelen en betalen). De doelgroep is heel divers wat betreft achtergrond, motivatie (o.a. weerstand en no show) en situatie (o.a. al jaren in Nederland versus net aangekomen). De afhankelijkheid van de partner maakt de gezinsmigrant kwetsbaar, dit geldt met name voor vrouwelijke gezinsmigranten. Bovendien zijn er veel uitzonderingen waardoor de begeleiding meer tijd en dus ook meer geld kost, terwijl daarin niet wordt voorzien door het rijk.

# Bijlagen



# Bijlage A Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2017). *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andriessen, I., Asmoredjo, J., Yohannes, R. en van Heese, T. (2021). *Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021). *'Inburgering is geen bijzaak'. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).
- Bakker, L., van der Maas, G. en Scholten, N. (2021). *Inburgering 2022: vijf uitdagingen voor Gemeenten*. Utrecht: Significant Public.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas en W. van Plaggenhoef (2018). *Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.
- Britt, A., Tinnemans, K., Odekerken, M., Sikkema, M., Yohannes, R. en Malsen, E. van (2021). *Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema 'ontzorgen'. Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'?*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Buimer, L., S. Dinmohamed en J. Klaver (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- CBS (2022). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2020*. Geraadpleegd via [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Dagevos, J. en M. van der Linden (2021). *'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R. E. C. (2022). *Rooting in new soil. Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands (proefschrift)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Engbersen et al. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
- Gemeente Amsterdam (2021,1). *Programmaplan Amsterdamse aanpak statushouders en inburgering*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2021,2). *Beleidskader Amsterdamse aanpak gezinsmigranten vanaf 2022*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2018). *Convenant Kwaliteit Taal en Inburgering*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (2022). *Haags Convenant Inburgering & Taal*. Den Haag: gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2021,1). *Beleidsnota Nieuw in Den Haag, een goede start voor Haagse nieuwkomers*. Den Haag: gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2021,2). *Implementatie Haagse Inburgering*. Den Haag: gemeente Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2023,1). *Rotterdamse monitor inburgering 2022 (conceptversie)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.



- Gemeente Rotterdam (2023,2). *Vroege Start Inburgering. Opbrengst van de pilot in Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,1). *Visiedocument expertpool*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,2). *Werkinstructie financiële zelfredzaamheid (onderdeel MB nieuwe Instroom 2022)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,3). *Werkinstructie: Het inburgeringstraject voor gezinsmigranten*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,4). *Werkinstructie (ISA) Maatschappelijke begeleiding (nieuwe instroom 2022)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,5). *Werkinstructie Participatieverklaringstraject (onderdeel MB nieuwe instroom 2022)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2022,6). *Werkinstructie regelen huisvesting*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2021,1). *Opdracht Participatieverklaringstraject voor Gezinsmigranten; SAS procedure 3-D-15884-21*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2021,2). *Rotterdamse Aanpak Inburgering. Voorbereid op je toekomst*. Rotterdam: gemeente Rotterdam, kernteam Rotterdamse Aanpak Inburgering.
- Gemeente Rotterdam (2020,1). *Rotterdamse Opgave Inburgering. Digitale marktconsultatie*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2020,2). *Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2020,3). *Werkinstructie: Brede Intake Statushouders van huisvesting en administratie (regulier)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2019). *Instructie ISA webapplicatie voor medewerker gemeente t.b.v. instrument (ISA)*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Utrecht (2023). *Thuis in Utrecht. Samen maken we meer werk van inburgering. Eerste voortgangsrapportage maart 2023*. Utrecht: gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2021). *Thuis in Utrecht. Samen maken we meer werk van inburgering*. Utrecht: gemeente Utrecht.
- Gennip, C. E. G. van, (2023). *Kamerbrief over Inburgering*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Geuijen, K., Oliver, C., & Dekker, R. (2020). Local innovation in the reception of asylum seekers in the Netherlands: Plan Einstein as an example of multi-level and multi-sector collaboration. *Geographies of asylum in Europe and the role of European localities*, 245-260.
- Gruijter, M. de, Razenberg, I. en van den Hazel, E. (2022). *Handreiking Inburgeringsplichtige gezinsmigranten*. Utrecht: Divosa.

- Hoedemaker, R., de Jong, I., Bicknese, L., Rubingh, S., Zethof, L. en de Wild, S. (2020). *Gezinsmigranten in Amsterdam*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Hoff, M. van der, K. Tinnemans, R. Yohannes (2021). *De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam Evaluatie van het programma Rotterdamse Taalstart*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Ueters, E., Ruijsbroek, A. en de Mooij, M. (2021). *Met beleid van start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kahmann, M., S. de Winter-Koçak, M. de Gruijter en I. Razenberg (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Meijer, J., Maas-Vos, G. van der, Bakker, L. en Blom, M. (2020). *Hoe, wat en waarom. De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen*. Utrecht: Significant Public.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ketenpartners (2022,1). *Ketenplan inburgering. Samen sterk voor de inburgeraar. 2022-2025*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022,2). *Verzamelbrief Wet inburgering 2021*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Nationale Ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum*. Den Haag: Nationale Ombudsman
- Nederlandse Taalunie (2008). *Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen; Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Den Haag: Rooduijn, bureau voor communicatie en design.
- O'Connor, C., en H. Joffe (2020). Intercoder reliability in qualitative research: debates and practical guidelines. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1-13.
- Sagènn Re-integratie B.V (2020). *Bijlage 4 offerte Sagènn Re-integratie B.V.* Rotterdam: Sagènn Re-integratie B.V.
- Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018). *Duale trajecten en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Klaver, J., Born, M. en Gutierrez, N. (medew.) (2019). *Versnelde participatie en Integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak*. Amsterdam: Regioplan.
- Razenberg, I., A. Oostveen en J. Klaver (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/Verwey-Jonker Instituut.
- Razenberg, I., de Gruijter, M. Nijs, T. en Sikkema, M. (2022). *KIS-Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten*. Utrecht: KIS/Divosa.
- Thompson, D. F. (2014). Responsibility for failures of government: The problem of many hands. *The American Review of Public Administration*, 44(3), 259-273.
- Thompson, D. F. (1980). Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905-916.
- Tweede Kamer (2020). *Wetsvoorstel Wet inburgering 20..(kamerstuk, inclusief bijlagen)*. Den Haag: Tweede Kamer. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/wetsvoorstel-wet-inburgering>

UL, HL en HHS (2022). *Taalschakeltraject Onderwijsroute*. Leiden en Den Haag: Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden en Haagse Hogeschool.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). *Handreiking naleving bij inburgering*. Den Haag: VNG.

Winter-Koçak, S. de, R. Yohannes en I. Razenberg (2021). *Statushouders in het MBO. Onderwijsroutes, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*. Utrecht: KIS

Zwanepol, M., Onstenk, A., van der Laan, S., van der Maas, G., Huisman, M. en Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Eerste meting – 2022*. Utrecht: Significant.

# Bijlage B Toelichting uitvoering en respons interview bij gemeenten en ketenpartners

Bij de selectie van respondenten hebben we getracht een zo groot mogelijke dekking te realiseren voor de kenmerken die van invloed kunnen zijn op ervaringen met de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet. Dit wordt ook wel het streven naar variatiedekking genoemd. Dat wil zeggen dat de variatie op enkele relevante criteria ook is terug te zien in de onderzoeksgroep. De criteria waarop is geselecteerd betreffen het soort functie (beleid of uitvoering) en de doelgroep waarmee men werkt (statushouders en/of gezinsmigranten).

In de uiteindelijke responsgroep van de gemeente Rotterdam waren alle belangrijke groepen vertegenwoordigd:

- Beleidsmedewerkers betrokken bij de verschillende onderdelen van het inburgeringsbeleid (opzet en organisatie ROI, coördinatie, ketenregie, ondersteuning werkvloer, onderhouden van externe contacten (COA, DUO, VNG, G4, Divosa ed. en aanbieders).
- Teamleiders en -medewerkers (consulenten en kwaliteitsmedewerkers) van alle betrokken uitvoeringsteams inburgering statushouders en gezinsmigranten.
- Aanbieders Vluchtelingenwerk maatschappelijke begeleiding statushouders en PVT en aanbieders Stichting Voorlichters Gezondheid (SVG) en Buurtwerk van maatschappelijke begeleiding gezinsmigranten.

Allen reageerden over het algemeen positief en enthousiast op onze uitnodiging. Geen van de

benaderden heeft medewerking geweigerd. Wel zijn op verzoek een deel van de gesprekken uitgesteld naar januari of februari. Drie gesprekken bleken op dat moment niet meer nodig omdat inmiddels verzadiging was bereikt. Op 1 respondent na hebben allen toestemming gegeven om het gesprek op te nemen. De meeste interviews vonden op locatie plaats, enkele interviews zijn online afgenomen. De gesprekken duurden gemiddeld anderhalf uur. Vanwege de veelheid aan onderwerpen en complexiteit van de materie zijn de gesprekken met de beleidsmedewerkers en aanbieders (Vluchtelingenwerk, SVG, Buurtwerk) in duo's van 2 onderzoekers gehouden. Bij een team zijn de medewerkers in een groepsgesprek bevraagd. Ook dit interview is door een duo van onderzoekers uitgevoerd. De overige gesprekken waren een op een.

Voor de leerroute aanbieders geldt dat we hier met name professionals op beleidsniveau, zij die betrokken waren bij de inrichting van de leerroutes, hebben gesproken. Dit omdat ten tijde van onze dataverzameling de aanmeldingen op de leerroutes nog maar schaars waren, en daardoor gesprekken met professionals op uitvoeringsniveau (zoals docenten of participatiecoaches) nog niet op hun plaats waren. Voor de aanbieders van de onderwijsroute-hbo+ en Z-route geldt om die reden dat we bij beide maar met een respondent hebben gesproken, die naar eigen zeggen het beste op de hoogte waren van de opzet en uitvoering in deze fase van de trajecten. Iedereen die we hebben benaderd, heeft uiteindelijk gereageerd. Er is uiteindelijk met een persoon niet gesproken omdat deze gedurende de

interviewperiode niet beschikbaar was. We spraken daarnaast met twee beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam die nauw betrokken waren bij de opzet en uitvoering van de leerroutes. Alle respondenten gaven toestemming tot opname. De interviews vonden plaats op een locatie naar keuze van de respondenten, een aantal zijn online gehouden. De interviews duurden gemiddeld 78 minuten. De eerste vier gesprekken zijn door twee onderzoekers gezamenlijk gevoerd, om feeling te krijgen met de topiclijst en algemeen inzicht te krijgen in de leerroutes. De overige gesprekken waren een op een.

Daarnaast zijn er interviews gehouden met professionals op beleidsniveau binnen, en bij de leerroute aanbieders uit, de andere G4-gemeenten. Het gaat hier, evenals bij de leerroute aanbieders in Rotterdam, in het bijzonder dus om personen die overzicht hebben van de keuzes die bij de opzet van het beleid zijn gemaakt. Dit waren 8 respondenten in Amsterdam (waarvan een respondent al eerder aansloot bij een interview in Rotterdam), 4 in Den Haag en 4 in Utrecht (waarvan een ook voor Amsterdam werd geïnterviewd omdat dezelfde organisatie hier aanbod verzorgd). Alle respondenten die we hebben benaderd stonden positief tegenover onze uitnodiging. Een deel van deze interviews met gemeentelijke professionals vond al ter oriëntatie in het voorjaar van 2022 plaats (in iedere gemeente één interview met een of twee respondenten).

In september-januari zijn deze aangevuld met interviews met zowel gemeentelijke professionals in Amsterdam en Den Haag (in Utrecht zou dit met dezelfde persoon zijn als al eerder geïnterviewd en daar is dus vanaf gezien) als professionals op beleidsniveau bij de aanbieders van de leerroutes in alle drie deze gemeenten. Alle respondenten gaven toestemming tot opname. De interviews vonden in Amsterdam op locatie en verder online plaats. Deze duurden gemiddeld een uur. Een deel van deze gesprekken vond in duo's plaats, dan wel aan de kant van de respondenten of de interviewers, de overige gesprekken waren individueel tussen respondent en interviewer.

De ambitie was om na analyse van de gesprekken en documenten een focusgroep te houden met vertegenwoordigers van de G4-gemeenten. Dit om nogmaals te spreken over overeenkomsten en verschillen en de redenen hiervoor. Tevens zou het gesprek benut kunnen worden om bij ons levende vragen en onduidelijkheden te verhelderen. Wegens een te hoog aantal afmeldingen is deze focusgroep niet door kunnen gaan maar is met een of meerdere professionals uit de gemeenten naar aanleiding van de eerste conceptstukken een gesprek gevoerd waarin zij input hebben gegeven op de bevindingen welke vervolgens in de eindversie van deze rapportage is verwerkt.



