



Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021

Synthesestudie VOI-pilots

14 DECEMBER 2021

Projectnummer P02019

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Marjolein Sax | Mirjam Engelen | m.m.v. Jildou Talman (De Beleidsonderzoekers)

14 december 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

<i>Infographic:</i>	<i>De Wet inburgering 2021 implementeren</i>	<i>5</i>
	Samenvatting	6
<i>Infographic:</i>	<i>Uitvoeringsvraagstukken voor gemeenten</i>	<i>15</i>
1	Inleiding	16
1.1	De Wet inburgering 2021	16
1.2	Veranderopgave Inburgering: pilots en experimenten	19
1.3	Doel van het onderzoek	20
1.4	Opzet van het onderzoek	21
1.5	Context: de coronacrisis	22
1.6	Leeswijzer	23
2	Van start met inburgeren	24
2.1	Introductie	24
2.2	Overgang van azc naar gemeente	25
2.3	Brede intake: goed van start	28
2.4	Plan inburgering en participatie	31
2.5	Financieel ontzorgen	35
2.6	Conclusie	40
3	Inburgering: combinatie van theorie en praktijk	42
3.1	Hoe krijgt de combinatie van theorie en praktijk vorm?	42
3.2	Hoe is de verweving van theorie en praktijk georganiseerd?	45
3.3	Wat zijn ervaringen met de verweving van theorie en praktijk?	47
3.4	Conclusie	48
4	Inburgering: duale trajecten	50
4.1	Wat is een duaal traject?	50
4.2	Hoe zijn duale trajecten georganiseerd?	53
4.3	Wat zijn ervaringen met duale trajecten?	55
4.4	Conclusie	63
5	Inburgering: begeleiding	65
5.1	Welke typen begeleiding is geboden?	65
5.2	Hoe is de begeleiding georganiseerd?	69
5.3	Wat zijn ervaringen met de begeleiding?	71
5.4	Conclusie	75

6	Inburgering: maatwerk	76
6.1	Hoe wordt aan maatwerk invulling gegeven?	76
6.2	Hoe is maatwerk georganiseerd?	79
6.3	Wat zijn ervaringen met maatwerk?	80
6.4	Conclusie	82
7	Inburgering: randvoorwaarden	84
7.1	Communicatie	84
7.2	Kinderopvang	88
7.3	Vervoer	89
7.4	Conclusie	90
8	Conclusie	92
8.1	Wet inburgering 2021	92
8.2	Vroeg van start met inburgeren	93
8.3	Praktijkgerichte aanpak: combinatie van leren in theorie en in de praktijk	94
8.4	Duale trajecten: participeren en de taal leren	95
8.5	Begeleiden naar zelfredzaamheid	96
8.6	Een passend traject: maatwerk	97
8.7	Randvoorwaarden: communicatie, kinderopvang en vervoer	98
8.8	De nieuwe wet: 1 januari 2022	99
Bijlage 1:	Literatuurlijst	100
Bijlage 2:	Overzicht VOI-pilots	103
Bijlage 3:	Overzicht experimenten	107

De Wet inburgering 2021 implementeren: Rode draden uit de pilots en experimenten

Verhuizing van azc naar gemeente [\(KLIK HIER\)](#)

Tips voor de voorbereiding:

- Er zijn goede ervaringen opgedaan met een kennismakingsgesprek tussen klantmanager en inburgeraar op het azc.

Brede intake [\(KLIK HIER\)](#)

- **Lessen over de brede intake:** Gaandeweg wordt meer informatie over de inburgeraar bekend.

Tips voor de voorbereiding:

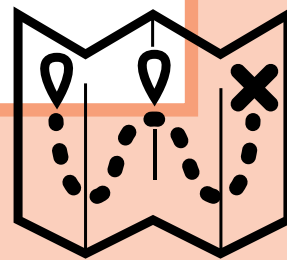
- Een goed beeld krijgen van de mogelijkheden en behoeften vergt tijd, meerdere gesprekken en goede gespreksvaardigheden.

Plan inburgering en participatie (PIP) [\(KLIK HIER\)](#)

Lessen over het PIP: Er is behoefte aan tussentijdse bijstelling van het PIP.

Tips voor de voorbereiding:

- Er zijn goede ervaringen opgedaan met een dynamisch ontwikkelplan naast een beschikking.



Best passende leerroute

B1-route

Onderwijsroute

Z-route

Ingrediënten voor een geslaagde leerroute:

- Combinatie van theorie en praktijk [\(KLIK HIER\)](#)
Veel statushouders hebben behoefte aan praktische vaardigheden om zelfredzamer te worden. De combinatie van theorie en praktijk draagt ook bij aan een verbetering van de taalbeheersing. Maatschappelijke thema's vormen de rode draad door de lessen. Het vereist afstemming tussen uitvoerders om de lessen goed op elkaar aan te laten sluiten.

- Duale trajecten [\(KLIK HIER\)](#)

Het combineren van taallessen met stage of werk draagt bij aan het verbeteren van de taalbeheersing en het ontwikkelen van werknemersvaardigheden. Het organiseren van duale trajecten vergt samenwerking met publieke en/of private partijen om de benodigde werkplekken te realiseren. Een maatwerkaanpak vergroot de kans dat de werkplek als passend wordt ervaren, maar dit kost ook veel tijd.

- Begeleiding [\(KLIK HIER\)](#)

De begeleidingsbehoefte van inburgeraars is groot, omdat zij op meerdere leefgebieden tegen problemen aanlopen. Inburgeraars hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt. Dit vraagt om meer integrale begeleiding. Er is sprake van een spanningsveld tussen het bieden van de intensieve begeleiding die inburgeraars nodig hebben en het bevorderen van de zelfredzaamheid.

- Maatwerk [\(KLIK HIER\)](#)

Er zijn grote verschillen tussen inburgeraars qua niveau, leerbaarheid, leerbehoefte en motivatie. Maatwerk zorgt ervoor dat dat het programma aansluit bij de behoefte van inburgeraars. Werken in kleine groepen, ingedeeld naar bepaalde kenmerken, is een goede manier gebleken om maatwerk te realiseren.

- Randvoorwaarden [\(KLIK HIER\)](#)

De belangrijkste drie randvoorwaarden zijn communicatie, kinderopvang en vervoer. Inburgeraars hebben behoefte aan duidelijke informatievoorziening. Gemeenten moeten daartoe de informatie doseren en veelvuldig herhalen.

6 maanden financiële ontzorging [\(KLIK HIER\)](#)

Lessen over financiële ontzorging: Het overbruggen van de maanden tot de eerste storting van de landelijke toeslagen vormt een knelpunt.

Lessen over financiële ontzorging: De nadruk lag meer op het praktisch regelen van zaken, dan op het leerproces van statushouders om financieel zelfredzaam te worden.

Tips voor de voorbereiding:

- In de begeleiding is meer aandacht nodig voor het leerproces om financieel zelfredzaam te worden.



Samenvatting

Ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering, die op 1 januari 2022 in werking treedt, hebben gemeenten geëxperimenteerd met elementen van de nieuwe wet. Op verzoek van het ministerie van SZW hebben De Beleidsonderzoekers een synthesestudie uitgevoerd, waarin de resultaten van de VOI-pilots en andere experimenten zijn samengevoegd. Daarmee biedt dit onderzoek het ministerie van SZW en gemeenten handvatten voor het implementeren van de nieuwe Wet inburgering. Hieronder volgt een samenvatting van dit rapport.

De Wet inburgering 2021

Per 1 januari 2022 treedt de Wet inburgering 2021 in werking. Deze nieuwe wet moet er aan bijdragen dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefste via betaald werk.¹ Om dit doel te realiseren wordt de inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociale domein. Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering.²

Enkele van de belangrijkste veranderingen in de Wet inburgering 2021 ten opzichte van de huidige Wet inburgering zijn³:

¹ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.1

² TK 32 824, nr. 238, 2018-2019, p.1.

³ Zie voor meer informatie hoofdstuk 1 van dit rapport en het overzicht van wijzigingen via: <https://www.divosa.nl/wijzigingenoverzicht-nieuwe-wet-inburgering>.

- Een verhoging van de taaleis, van A2 naar B1. Het uitgangspunt is dat iedereen op een voor hem of haar zo hoog mogelijk niveau inburgerd en naar vermogen zo goed mogelijk participeert, liefst via betaald werk. Niet iedereen heeft het vermogen dit taalniveau te bereiken en dan is afschalen mogelijk.⁴
- Er zijn drie leerroutes in het nieuwe stelsel. Elke leerroute bestaat uit een combinatie van de taal leren en meedoen aan de Nederlandse samenleving. Gemeenten kiezen de best passende route op basis van een brede intake waarvan een leerbaarheidstoets onderdeel uitmaakt:
 - **B1-route**
 - **Onderwijsroute**
 - **Zelfredzaamheidsroute (Z-route)**
- Asielstatushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod: zij zijn niet langer zelf verantwoordelijk voor het inkopen van inburgeringscursussen. De gemeente draagt ook zorg voor de financiering, waardoor asielstatushouders geen lening meer hoeven af te sluiten voor het inburgeringstraject.⁵
- Gemeenten krijgen bovendien de taak om alle bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige asielstatushouders de eerste zes maanden verplicht financieel te ontzorgen. In die periode werken gemeenten aan de financiële zelfredzaamheid van statushouders.⁶

Veranderopgave inburgering (VOI): welke pilots waren er?

Tussen 2019 en 2021 is, ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering, geëxperimenteerd met elementen van de nieuwe wet. Daarom zijn er op zes verschillende thema's pilots ingericht. In totaal zijn er op deze zes thema's 39 pilots uitgevoerd door in totaal 97 gemeenten en hun samenwerkingspartners. Deze pilots waren gericht op twee van de drie leerroutes en op vier specifieke elementen of doelgroepen die specifieke aandacht behoeven in de nieuwe wet.⁷ Het gaat om de volgende zes pilotthema's:

- B1-route: van A2 naar B1;
- Z-route;
- Brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP);
- Duale trajecten en kwetsbare groepen in duale trajecten;
- Ontzorgen;
- Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten.

Daarnaast zijn tien andere projecten geëvalueerd, waarin gemeenten hebben geëxperimenteerd met elementen van de nieuwe wet. Deze evaluaties maken ook onderdeel uit van de synthesestudie. Deze initiatieven worden aangeduid als "experimenten". Een beschrijving van de pilots en experimenten, en een link naar de onderzoeken die zijn uitgevoerd zijn opgenomen in [bijlagen 2](#) en [3](#).

De pilots en experimenten zijn uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van de Wet inburgering 2021. Zodoende zijn bepaalde elementen vanaf 1 januari 2022 verplicht, maar gold die verplichting nog niet voor deelnemers aan de pilots en experimenten. We gaan hier in [paragraaf 1.2.2](#) nader op in.

⁴ TK 32 824, nr. 223, 2017-2018, p.8

⁵ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.4.

⁶ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.4

⁷ <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi>

De coronapandemie heeft gevolgen gehad voor het pilotprogramma. Vanaf maart 2020 zijn maatregelen genomen om het coronavirus te bestrijden, die grote gevolgen hadden voor de samenleving als geheel en zodoende ook voor de VOI-pilots. De pilots zijn om die reden met een half jaar verlengd. Daarnaast moesten de lessen online worden gegeven, veel excursies konden niet doorgaan en het bleek moeilijker om participatieplekken te vinden.

Op welke vragen geeft dit onderzoek een antwoord?

Dit rapport beschrijft de resultaten van een synthesestudie. Dat wil zeggen dat we de reeds bestaande kennis uit de pilots en experimenten samen hebben gevoegd in dit zelfstandig leesbare rapport. Met dit overkoepelende rapport over de VOI-pilots beogen we gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, implementeren en doorontwikkelen van hun beleid en de uitvoering van de Wet inburgering.

Het doel van deze synthesestudie was om de rode draden te identificeren die de pilots en experimenten overstijgen. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Hoe hebben gemeenten in inburgeringstrajecten uitvoering gegeven aan de hoofdprocessen van de Wet inburgering 2021 en welke keuzes hebben zij daarin gemaakt?
2. Wat zijn de praktijkervaringen met de onderdelen en aspecten van de Wet inburgering 2021?
3. Welke randvoorwaarden zijn er nodig voor een goede werking van de aanpak?
4. Wat zijn de verschillen tussen, en aandachtspunten voor de doelgroepen op de onderdelen en aspecten van de Wet Inburgering 2021?
5. Welke (verwachte en onverwachte) lessen kunnen getrokken worden voor gemeenten, met het oog op de implementatie van de nieuwe wet en de doorontwikkeling van beleid en uitvoering?

Ter voorbereiding en aanvulling op de beschikbare literatuur zijn interviews uitgevoerd. Ten eerste hebben twee groepsinterviews met vertegenwoordigers van gemeenten en regiocoördinatoren inburgering van Divosa plaatsgevonden. Deze groepsinterviews hadden tot doel om de kennisbehoefte van gemeenten te inventariseren om daar zo goed mogelijk bij aan te sluiten. Ten tweede zijn twee groepsinterviews met de onderzoekers van de pilotevaluaties en dossierhouders van het ministerie van SZW uitgevoerd. Daarbij is ingezet op het identificeren van rode draden die te herkennen zijn in alle pilots.

Toelichting: opbouw van de samenvatting

Hierna beschrijven we de resultaten. Daarbij volgen we het proces dat inburgeraars doorlopen. Daarom gaan we eerst in op de startfase; de voorbereidingen op het feitelijke inburgeringstraject. Daarna bespreken we de ervaringen die zijn opgedaan met het inburgeringstraject zelf of onderdelen daarvan. Dat doen we aan de hand van een aantal factoren die een belangrijke rol spelen in het inburgeringstraject en die vermoedelijk van invloed zijn op de leerprestaties van inburgeringsplichtigen.

Van start met inburgeren: brede intake en PIP

In de Wet inburgering 2021 is vastgelegd dat gemeenten een tijdige start maken met het inburgeringstraject. De voorbereidingen op het inburgeringstraject beginnen zo vroeg mogelijk, idealiter als de inburgeringsplichtige nog in het azc verblijft. Gemeenten nemen bij voorkeur in het voortraject op het azc de brede intake af. De brede intake heeft tot doel dat de gemeente een duidelijk beeld krijgt van de mogelijkheden, wensen en behoeften

van de inburgeringsplichtige. Dit stelt de gemeente in staat, samen met de inburgeraar, de best passende leerroute te kiezen en het programma nader in te vullen zodat dit aansluit bij de inburgeraar. De uitkomsten van de brede intake worden vastgelegd in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Daarnaast heeft de brede intake tot doel om inburgeringsplichtigen te informeren over het inburgeringstraject en hun rechten en plichten.

Om een vroege start van het inburgeringstraject mogelijk te maken, heeft een aantal pilotgemeenten een eerste kennismakingsgesprek met de statushouder op het azc georganiseerd. Daar zijn goede ervaringen mee opgedaan. Tot een warme overdracht, dat een driegesprek met gemeente, COA en statushouder inhoudt, kwam het minder vaak. In een beperkt aantal pilots zijn ervaringen opgedaan met het volgen van taal- of inburgeringslessen op het azc. In de praktijk vormt de afstand tussen gemeente en azc een belangrijk knelpunt voor het organiseren van een doorlopende leerlijn van opvang naar inburgering.

Om de best passende leerroute te kunnen kiezen, is het zaak een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden en behoeften van de inburgeringsplichtige. Dit vergt tijd, meerdere gesprekken en goede gespreksvaardigheden. Daarbij moet ook een taal- en cultuurbarrière beslecht worden. Of het lukt om op basis van de brede intake de best passende leerroute te selecteren voor elke deelnemer weten we op basis van de huidige pilots niet. Gaandeweg verkregen informatie over de inburgeraar leidt ertoe dat soms behoefte is aan aanpassingen in het inburgeringstraject, bijvoorbeeld op het gebied van begeleiding of specifieke lesonderwerpen. De pilotgemeenten denken dat het om die reden wenselijk is om het PIP tussentijds te kunnen aanpassen. De pilotgemeenten⁸ hebben aan deze behoefte aan flexibiliteit invulling gegeven door in het PIP onderscheid te maken tussen de concept-beschikking⁹ en een dynamisch ontwikkelplan dat tussentijds aangepast kan worden. Dit is volgens de pilotgemeenten een werkbare manier gebleken om de benodigde aanpassingen te doen.¹⁰

Van start met inburgeren: financieel ontzorgen

In de eerste periode waarin de inburgeringsplichtige in de gemeente woont, worden zij gedurende zes maanden verplicht financieel ontzorgd voor de vaste lasten: huur, zorgverzekering en gas, water en licht. Een aantal pilotgemeenten heeft geëxperimenteerd met financieel ontzorgen. Deelnemers aan de pilots zijn op een deel van de vaste lasten ontzorgd. In de periode van het financieel ontzorgen is het de bedoeling dat gemeenten werken aan het verbeteren van de financiële zelfredzaamheid van inburgeraars.

In de praktijk bleek financieel ontzorgen complex en foutgevoelig te zijn, wat resulteerde in stress bij zowel een deel van de inburgeringsplichtigen als uitvoerders. Een belangrijk knelpunt was het overbruggen van de maanden tot de eerste storting van de landelijke toeslagen. Gedurende die eerste maanden konden gemeenten eigenlijk onvoldoende geld uitkeren om van te leven. De complexiteit werd vergroot doordat in de meeste pilotgemeenten statushouders zelf niet rood konden staan en gemeenten niet rood wilden of konden staan namens de statushouder. Gemeenten hebben dit opgelost door bijvoorbeeld geld voor te schieten in de eerste maanden of een overbruggingskrediet te verstrekken. Geen van de pilotgemeenten was echt tevreden met die oplossing.

⁸ Het gaat dan om de gemeenten die de pilot brede intake en PIP hebben uitgevoerd.

⁹ Ten tijde van de uitvoering van de pilots konden de pilotgemeenten nog geen formele beschikking afgeven, omdat daar nog geen juridische basis voor was. Er is wel geoefend met het opstellen van het PIP, wat de vorm had van een concept-beschikking.

¹⁰ Voor meer informatie over de juridische status van het dynamische ontwikkelplan, zie [paragraaf 2.4.3](#) op pagina 37.

Een ander belangrijk knelpunt was dat de periode van zes maanden financieel ontzorgen relatief kort bleek en er in die periode veel geregeld moest worden. Daardoor lag de nadruk noodgedwongen minder op het leerproces van inburgeringsplichtigen om financieel zelfredzaam te worden. Het risico is dat de overgang van de periode van ontzorging naar financiële zelfredzaamheid (te) groot is. Uit de pilots blijkt dat het voor een deel van de deelnemers nodig was om aanvullende begeleiding te bieden, om hen financieel zelfredzaam te maken. De wet biedt de mogelijkheid om het leerproces rondom financiële zelfredzaamheid te verlengen. We constateren op basis van de beschikbare evaluaties dat het zinvol zou zijn om ook in de brede intake en bij het opstellen van het PIP aandacht te hebben voor de financiële zelfredzaamheid van inburgeraars. Door al tijdens de brede intake in kaart te brengen wat er nodig is om hen financieel zelfredzaam te maken, kan hier mogelijk beter op ingespeeld worden in de periode van het financieel ontzorgen en in het inburgeringstraject.

De verschillen tussen deelnemers in financiële zelfredzaamheid en het leertempo bleken groot te zijn, resulterend in een verschillende ondersteuningsbehoefte. Die ruimte voor maatwerk, met name om de periode van financieel ontzorgen in te korten, biedt de wet volgens betrokkenen onvoldoende.

Inburgering: combinatie van theorie en praktijk

In een aantal pilots is geprobeerd tot een combinatie te komen van theoretisch leren en leren in en over de praktijk. De veronderstelling was dat deze wisselwerking tussen klassikaal leren en leren door te doen tot hogere leeropbrengsten zou leiden, zowel op het gebied van taalvaardigheid als zelfredzaamheid. Daarbij was het theoretisch leren in de klas gericht op het opdoen van kennis over de Nederlandse samenleving en het leren van de Nederlandse taal. Het leren in de praktijk bood deelnemers de kans ervaring op te doen in de Nederlandse maatschappij, praktische vaardigheden op te doen en te oefenen met de Nederlandse taal in praktijksituaties. In veel pilots zijn een aantal maatschappelijke thema's gekozen die als rode draad door het volledige lesprogramma liepen. In klassikale lessen zijn deze thema's behandeld en het leren in de praktijk heeft vorm gekregen in workshops, trainingen en excursies.

Om de praktijkgerichte aanpak goed van de grond te laten komen is samenwerking gezocht met partnerorganisaties. De combinatie van leren in de klas en leren door te doen komt pas echt goed uit de verf als de verschillende onderdelen naadloos op elkaar aansluiten. Dit vereist een goede afstemming tussen uitvoerders.

De ervaringen met combinatie van theorie en praktijk zijn overwegend positief. Er bleek bij deelnemers veel behoefte te zijn aan het opdoen van praktische vaardigheden. Ze leerden door de combinatie van theorie en praktijk meer over hoe de Nederlandse maatschappij werkt en deden de benodigde praktische vaardigheden op om zelfredzamer te worden. Ook heeft de combinatie van theorie en praktijk bijgedragen aan een verbetering van de taalbeheersing en de zelfredzaamheid. Door te oefenen in de praktijk hebben deelnemers het zelfvertrouwen gekregen om meer Nederlands te spreken in het dagelijks leven. Verder bleek de combinatie van theorie en praktijk een bron van motivatie te zijn voor deelnemers.

Inburgering: duale trajecten

In de Wet inburgering 2021 is dualiteit als uitgangspunt vastgelegd. Dit houdt in dat inburgeringsplichtigen het leren van de taal combineren met participeren. De achterliggende gedachte van duale trajecten is dat inburgeraars het snelst volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij als zij zo vroeg mogelijk worden geactiveerd en zij de taal leren op een zo hoog mogelijk niveau. Duale trajecten zijn dus niet alleen bedoeld om

inburgeringsplichtigen aan het werk te helpen, maar dienen er ook voor te zorgen dat hun taalvaardigheid verbetert omdat zij de taal leren in een maatschappelijke context. In meerdere pilots is geëxperimenteerd met duale trajecten: gelijktijdig participeren en de taal leren tijdens de inburgering. Cruciaal is dat de benodigde werkplekken gevonden worden en dat die voldoende divers zijn, zodat ze aansluiten bij de wensen en behoeften van deelnemers. Daartoe hebben pilotgemeenten gebruik gemaakt van de bestaande publieke (regionale) infrastructuur voor re-integratie. Een andere mogelijkheid is samenwerking te zoeken met private re-integratiebedrijven. Uit de evaluaties blijkt dat er ook directe samenwerking met bedrijven en sectoren mogelijk is. Dit geldt met name voor bedrijven en sectoren die veel vraag naar arbeid hebben. Naast het vinden van participatieplaatsen, vraagt een duaal traject om samenwerking met andere organisaties, waaronder onderwijsinstellingen (vakgerichte scholing en opleiding), taalscholen (taalonderwijs) en maatschappelijke organisaties (beroeps- en loopbaanoriëntatie).

Volgens betrokkenen, waaronder de deelnemers zelf, hebben duale trajecten diverse positieve effecten gehad. Uit de pilots blijkt ten eerste dat duale trajecten hebben bijgedragen aan het verbeteren van de taalvaardigheid van deelnemers. De praktijkgerichte taalverwerving heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Ten tweede hebben deelnemers hun werknemersvaardigheden verbeterd. De verbetering van de taalbeheersing en de werknemersvaardigheden hebben er volgens betrokkenen aan bijgedragen dat de algehele zelfredzaam van deelnemers is toegenomen. Maar er hebben zich ook knelpunten voorgedaan. Ten eerste bleek het vinden van de benodigde werkplekken niet altijd eenvoudig. Ten tweede treedt de gewenste verbetering in taalbeheersing alleen op als de werkplek voldoende taalrijk is. Niet alle werkplekken bleken taalrijk te zijn, omdat op de werkvloer überhaupt niet of geen Nederlands werd gesproken. Ten derde speelden taal- en cultuurproblemen de samenwerking met collega's en het functioneren van deelnemers soms parten. Ten vierde was het een logistieke uitdaging om de roosters passend te krijgen in combinatie met werk. Ten slotte vonden deelnemers het belangrijk dat de werkplek aansloot bij hun wensen, interesses en mogelijkheden, maar was maatwerk niet altijd het uitgangspunt bij het realiseren van werkplekken.

Inburgering: begeleiding

Er komt veel op inburgeringsplichtigen af. Zij moeten hun weg zien te vinden in Nederland, inburgeren en de taal leren. Ondertussen kampt een deel van hen met (forse) problemen op diverse leefgebieden. De begeleidingsbehoefte van deelnemers is zodoende (zeer) groot. De benodigde begeleiding varieert van het regelen van basisvoorzieningen tot ondersteuning bij het leren kennen van de Nederlandse samenleving en samen oefenen met de Nederlandse taal. De begeleiding van inburgeringsplichtigen loopt dan ook als rode draad door het hele inburgeringstraject heen.

Op verschillende manieren hebben de pilots invulling gegeven aan de begeleiding van deelnemers. Aan het begin van het inburgeringstraject start de maatschappelijke begeleiding, gericht op het regelen van praktische zaken. Inburgeringsplichtigen worden gedurende het financieel ontzorgen begeleid richting financiële zelfredzaamheid en indien nodig ook in de periode daarna. Ook zijn deelnemers begeleid in het wegwijs worden in de Nederlandse maatschappij en het leren van de Nederlandse taal. Ten slotte is begeleiding geboden bij het oriënteren op school of werk, begeleiding op het werk of op school en het bieden van nazorg na uitstroom naar school of werk.

De rol die pilotgemeenten zelf hadden in de begeleiding van deelnemers liep uiteen. Waar de ene pilotgemeente zelf de regie voerde en ook andere vormen van begeleiding bood, zoals begeleiding richting werk, hebben andere pilotgemeenten de volledige begeleiding inclusief

regievoering extern belegd bij één of meerdere samenwerkingspartners. Er zijn verschillende combinaties van de inzet van gemeente en samenwerkingspartners mogelijk. Voor het bieden van bepaalde vormen van begeleiding hebben pilotgemeenten regelmatig vrijwilligers ingezet. Hoeveel gebruik gemaakt is van de inzet van vrijwilligers was afhankelijk van de visie van de pilotgemeente en de beschikbare financiële middelen. In diverse pilots zijn cultureel verbinders ingezet, mensen die zelf een migratieachtergrond hebben en die een rol hadden in vertalen in brede zin: qua taal, cultuur, systemen en leefwerelden. De hypothese van de gemeenten was dat cultureel verbinders een brug kunnen slaan tussen deelnemer en de uitvoering. De ervaringen met de inzet van cultureel verbinders zijn overwegend positief.

Intensieve persoonlijke begeleiding wordt gezien als belangrijke succesfactor voor het op orde krijgen van de basisbehoeften om te kunnen functioneren in Nederland, het motiveren van deelnemers en voor de ontwikkeling die deelnemers doormaken. Deelnemers zelf waarderen de begeleiding en zij hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt waar zij terecht kunnen met hun vragen. Er ging over het algemeen veel tijd zitten in de begeleiding van deelnemers, waarbij veel aandacht is uitgegaan naar het regelen van zaken en het oplossen van (praktische) problemen. Echter, met het oog op de toekomst is het van belang dat inburgeraars zo snel mogelijk zo zelfredzaam mogelijk worden. Dat vraagt van begeleiders een andere rol, die meer gericht is op het stimuleren van een leerproces. Voor gemeenten is de uitdaging om een goede balans te vinden tussen het praktisch helpen van inburgeraars en het stimuleren van zelfredzaamheid.

Voor een aantal deelnemers aan de pilots is het gelukt om uitstroom naar betaald werk te realiseren, maar voor een groot deel van hen niet. Van de deelnemers die uit zijn gestroomd naar betaald werk, moet in de toekomst blijken hoe duurzaam dit is. De meeste deelnemers hebben hun taalbeheersing verbeterd en zijn zelfredzamer geworden gedurende de looptijd van de pilots, maar niet iedereen kon zich aan het einde van de pilot volledig zelfstandig redden in de Nederlandse samenleving. Het risico is dat na afronding van het inburgeringstraject, waarin inburgeringsplichtigen geactiveerd zijn, er een periode van inactiviteit volgt en zij het geleerde weer kwijtraken. Op basis van het onderzoek zijn we als onderzoekers van mening dat veel deelnemers ook na afronding van het inburgeringstraject gebaat zijn bij een vorm van nazorg, hetzij op het gebied van (duurzame) arbeidsparticipatie, hetzij op het gebied van zelfredzaamheid.

Inburgering: maatwerk

Wanneer het inburgeringstraject past bij de inburgeringsplichtige (qua niveau, leermogelijkheden en leerdoelen) is de opbrengst ervan het grootst. Een goed passend traject draagt ook bij aan de motivatie van inburgeringsplichtigen. Daarom is het bieden van maatwerk één van de uitgangspunten van de wet. De drie leerroutes vormen daarvoor de basis. Gemeenten stellen voor elk van de leerroutes een passend programma samen dat door een groep inburgeringsplichtigen gevolgd wordt. In de kern is het inburgeringstraject dus een groepsgewijze aanpak, dat maakt het traject uitvoerbaar en betaalbaar. Daarbinnen is ruimte voor maatwerk door de groep onder te verdelen in kleinere groepen. Dit maakt het mogelijk om te differentiëren naar bijvoorbeeld niveau, moedertaal of leerbehoefte. Soms zijn aparte modules aangeboden aan subgroepen. Een laatste mogelijkheid is het bieden van individueel maatwerk. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de begeleiding en bij het vinden van een passende participatieplaats. Docenten hebben in hun lessen geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de verschillende deelnemers. Hiervoor hebben professionals handelingsruimte nodig.

In de pilots bleken de verschillen tussen deelnemers groot te zijn en dat onderstreept het belang van het bieden van maatwerk. Er zijn goede ervaringen opgedaan met het werken in kleine groepen die zijn ingedeeld naar bepaalde kenmerken. Het werken in kleine groepen vergroot het gevoel van sociale veiligheid wanneer deelnemers zich in elkaar kunnen herkennen. Een meerwaarde van het werken in gedifferentieerde groepen is dat deelnemers goed met elkaar kunnen oefenen. Wel vraagt het werken met veel verschillende subgroepen en modules voldoende budgettaire middelen, capaciteit en ook kan dit het op elkaar afstemmen van de roosters bemoeilijken.

Inburgering: randvoorwaarden

Het inburgeringstraject komt het beste tot zijn recht wanneer aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden zijn communicatie, kinderopvang en vervoer.

Goede en duidelijke communicatie met inburgeringsplichtigen is van groot belang. Ten eerste gaat het om de informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen. Deelnemers hebben behoefte aan informatie over het programma, zij willen weten wat er van hen verwacht wordt, deelnemers willen weten wat het programma hen kan opleveren en er zijn instructies nodig over wat deelnemers concreet moeten doen. Ten tweede doet de wijze waarop de informatie wordt overgebracht ertoe: deze moet begrijpelijk zijn en door inburgeraars onthouden worden. Veelvuldig herhalen van de boodschap blijkt noodzakelijk te zijn om de aangeboden informatie te laten landen. De informatie moet ook consistent zijn en gedoseerd worden aangeboden. Ten derde is een belangrijke vraag welke informatie het beste in de moedertaal kan worden aangeboden en welke informatie in het Nederlands. Deze afweging wordt beïnvloed door het doel van de informatie (is het onderdeel van het leerproces of niet) en het taalniveau van de inburgeraar. Er is in diverse pilots gebruik gemaakt van de inzet van tolken om de boodschap van lessen, activiteiten en bijeenkomsten goed over te brengen.

De coronamaatregelen hebben tot gevolg gehad dat veel lessen en activiteiten online hebben plaatsgevonden. De transitie van fysieke lessen naar online lessen is in alle pilotgemeenten geslaagd, maar dit heeft tijd en investeringen gekost. De digitale vaardigheden van deelnemers bleken in het begin een knelpunt voor het slagen van de online lessen, evenals het gebrek aan apparatuur en functionerende wifi. Gaandeweg zijn de digitale vaardigheden van deelnemers verbeterd en ook docenten hebben zich ontwikkeld in online lesgeven. Er zijn pilotgemeenten die voordelen zien van een hybride aanpak, waarbij sprake is van een combinatie van online en fysieke lessen, omdat het reistijd voor de deelnemers bespaart. Dit geldt vooral voor deelnemers die gemotiveerd zijn en over voldoende basisvaardigheden beschikken. Deelnemers en professionals geven over het algemeen de voorkeur aan klassikale lessen. Deelnemers in diverse pilots denken zelf minder geleerd te hebben van de online lessen.

Om inburgeraars in staat te stellen aan het inburgeringstraject deel te nemen, is kinderopvang nodig. Ten eerste moeten de kosten van kinderopvang gedekt worden. Inburgeringsplichtigen hebben recht op kinderopvangtoeslag, maar de toeslag dekt de kosten van de kinderopvang niet volledig. Sommige inburgeraars konden of wilden de eigen bijdrage niet betalen. Om die reden hebben sommige pilotgemeenten extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Ten tweede moeten voldoende plekken in de kinderopvang tijdig georganiseerd worden. Niet alle deelnemers waren in staat de kinderopvang zelfstandig te regelen. En het bestaan van wachtlijsten kon een knelpunt vormen voor het realiseren van de benodigde plekken.

Van belang is ook dat inburgeringsplichtigen van en naar de leslocatie(s) kunnen komen. Een deel van de deelnemers bleek weinig zelfredzaam op het gebied van mobiliteit. Zij waren slecht bekend met het openbaar vervoer, konden niet zelfstandig reizen en zij konden niet (goed genoeg) fietsen of hadden geen fiets. Er waren dus inspanningen nodig om de zelfredzaamheid ten aanzien van mobiliteit te verbeteren. Ook de kosten van het vervoer konden een knelpunt vormen. In de meeste pilots is een reiskostenvergoeding verstrekt.

Slotwoord

Uit de evaluatie van de pilots maken we op dat gemeenten waardevolle ervaringen op hebben gedaan met onderdelen van de nieuwe wet. Uit de evaluaties blijkt dat er in de uitvoering van de pilots veel goed is gegaan, maar we concluderen ook dat gemeenten tegen knelpunten aan zijn gelopen. Het heeft de pilotgemeenten soms moeite gekost om één onderdeel van de nieuwe wet goed uit te voeren. De opgave wordt dan ook dat gemeenten vanaf 1 januari 2022 álle onderdelen uit moeten voeren op zo'n manier dat dit bijdraagt aan de leerprestaties van inburgeringsplichtigen. Dit vraagt aandacht en inspanningen op zowel beleids- als uitvoerend terrein. Er is niet één beste manier om uitvoering te geven aan de nieuwe wet, wel weten we op basis van de uitgevoerde evaluaties dat een goed inburgeringstraject aan bepaalde factoren moet voldoen. Daarbij is een aantal uitvoeringsvraagstukken voor gemeenten te identificeren. Deze zijn in de infographic op de volgende pagina weergegeven.

Wij zijn van mening dat het toegevoegde waarde heeft wanneer gemeenten zelf hun beleid en uitvoering na verloop van tijd evalueren. De invoering van de Wet inburgering 2021 is een complexe opdracht die vraagt om een gesloten feedback loop, gericht op een lerende organisatie (zowel gemeente als uitvoeringspartners) die in staat is bij te sturen op basis van resultaten (effecten) en ervaringen (uitvoeringsproces). Gezien de omvangrijke en complexe wijzigingen in het stelsel, mogen we niet verwachten dat na één à twee jaar sprake is van een volledige uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk. Wel is dat het moment om de beleids- en uitvoeringspraktijk tegen het licht te houden en te kijken wat er nog nodig is om op zo'n manier uitvoering te geven aan de wet dat de doelen ervan zo goed mogelijk verwezenlijkt worden.



Uitvoeringsvraagstukken voor gemeenten

Uit de pilots en experimenten blijkt dat gemeenten keuzes moeten maken over de organisatie, inrichting en uitvoering van het inburgeringsstelsel. We formuleren 9 uitvoeringsvraagstukken waar gemeenten mee aan de slag moeten.

Vroeg van start met inburgeren (8.2) [\(KLIK HIER\)](#)

1. Hoe kan in de periode van het financieel ontzorgen voldoende aandacht worden besteed aan het stimuleren van het leerproces van statushouders, zodat zij zo snel mogelijk financieel zelfredzaam zijn?
2. Op welke wijze kunnen de maanden tot de eerste storting van landelijke toeslagen het beste overbrugd worden, zodat voldoende leefgeld kan worden uitgekeerd?
3. Hoe kan het proces zo georganiseerd worden dat relevante informatie over de inburgeraar in een zo vroeg mogelijk stadium bij de gemeente in beeld komt?

Praktijkgerichte aanpak: combinatie van leren in theorie en praktijk (8.3) [\(KLIK HIER\)](#)

4. Hoe kan het inburgeringstraject zo worden ingericht dat de wisselwerking tussen theorie en praktijk het beste tot zijn recht komt?

Duale trajecten: participeren en de taal leren (8.4) [\(KLIK HIER\)](#)

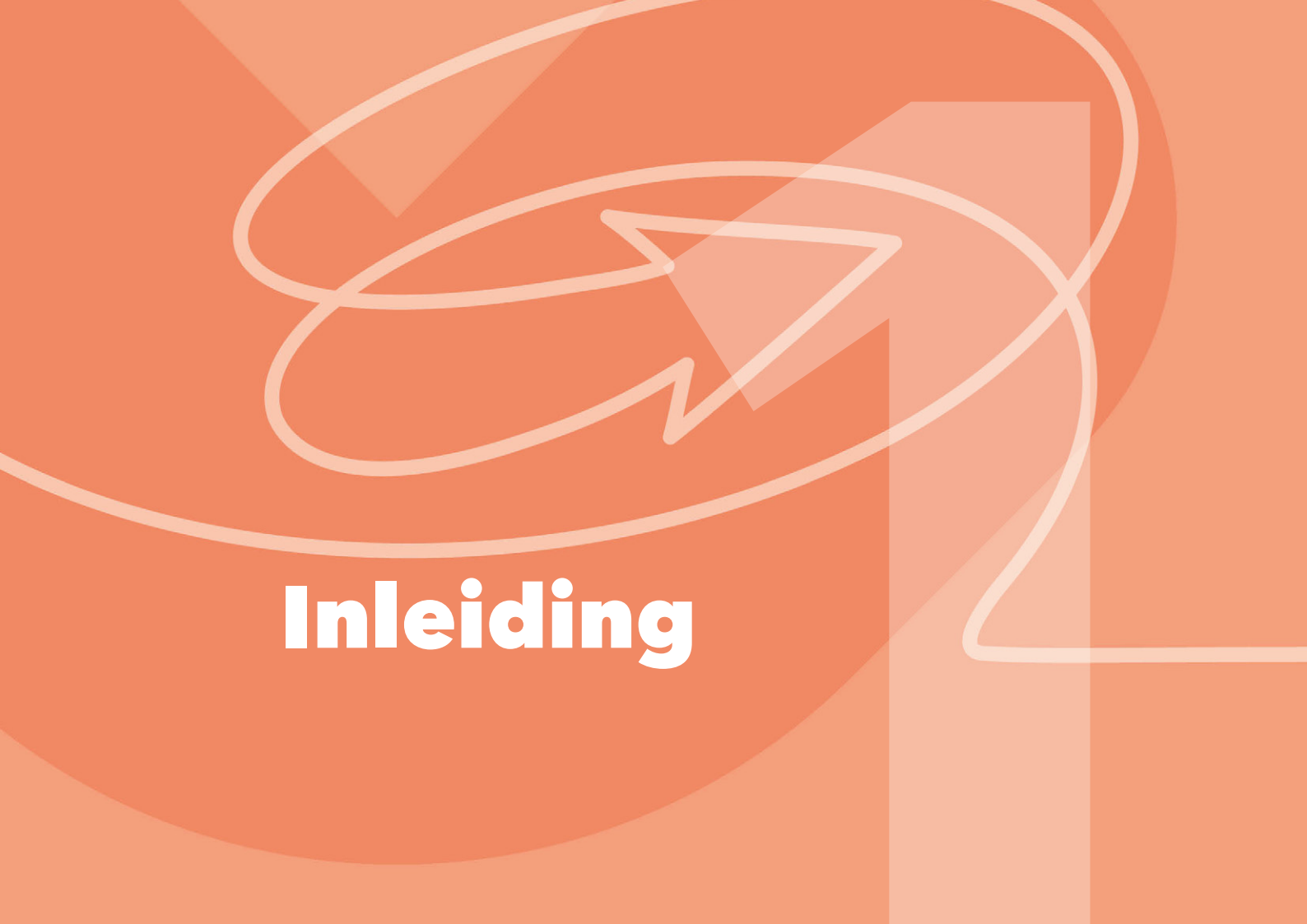
5. Wat krijgt prioriteit bij het vinden van een werkplek, is dat zo snel mogelijke uitstroom naar betaald werk, of staat het leerproces rondom taalvaardigheid en zelfredzaamheid centraal?
6. Is het uitgangspunt bij het zoeken van werkplekken het realiseren van individueel maatwerk, of het realiseren van generieke werkplekken voor meerdere inburgeraars?

Begeleiden naar zelfredzaamheid (8.5) [\(KLIK HIER\)](#)

7. Hoe kun je inburgeraars voldoende helpen om hun basis in Nederland op orde te krijgen, met problemen op verschillende leefgebieden waar zij tegenaan lopen, terwijl zij toch voldoende uitgedaagd worden om zelfredzaam te worden?
8. Veel inburgeraars zijn na afronding van het inburgeringstraject gebaat bij een vorm van nazorg. Hoe kunnen gemeenten de benodigde ondersteuning en begeleiding na afronding van het inburgeringstrajecten bieden binnen de beschikbare capaciteit en budgetten?

Een passend traject: maatwerk (8.6) [\(KLIK HIER\)](#)

9. Hoe kan het gewenste en benodigde maatwerk dat bijdraagt aan zo goed mogelijke leerprestaties geleverd worden, binnen de (financiële en logistieke) kaders van een groepsgewijze aanpak?



Inleiding

Ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering 2021, die op 1 januari 2022 in werking treedt, hebben gemeenten geëxperimenteerd met elementen van de nieuwe wet. Op verzoek van het ministerie van SZW hebben De Beleidsonderzoekers een synthesestudie uitgevoerd, waarin de resultaten van de VOI-pilots en evaluaties van al lopende initiatieven zijn samengevoegd. Daarmee biedt dit onderzoek het ministerie van SZW en gemeenten handvatten voor het doorontwikkelen van de nieuwe Wet inburgering.

1.1 De Wet inburgering 2021

Per 1 januari 2022 treedt de nieuwe Wet inburgering in werking. Het huidige inburgeringsstelsel kent te veel belemmeringen om de inburgering als start van participatie in Nederland optimaal te benutten. Daardoor blijven te veel nieuwkomers te lang aangewezen op een bijstandsuitkering.¹¹ De Wet inburgering 2021 moet er aan bijdragen dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefste via betaald werk.¹² Om dit doel te realiseren wordt de inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociale domein. Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering.¹³ De wetgever heeft een aantal principes geformuleerd waaraan gemeenten

¹¹ TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.2.

¹² TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.1

¹³ TK 32 824, nr. 238, 'Veranderopgave inburgering', p.1.

invulling moeten geven. Ten eerste is een tijdige start van de inburgering en het borgen van de snelheid van het traject van belang, om ervoor te zorgen dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen in de Nederlandse maatschappij. Ten tweede vraagt de wetgever om het bieden van maatwerk, dualiteit (het combineren van taal leren en participeren) en een kwalitatief hoogwaardig en divers inburgeringsaanbod, om te realiseren dat inburgeraars volwaardig mee gaan doen aan de Nederlandse samenleving.¹⁴

Op een aantal punten verschilt de Wet inburgering 2021 van de huidige Wet inburgering, met de geformuleerde doelen als uitgangspunt. We zetten de belangrijkste veranderingen beknopt op een rijtje:

- Een verhoging van de taaleis: van A2 naar B1. Echter, niet iedereen heeft het vermogen dit taalniveau te bereiken. Het uitgangspunt is dat iedereen op een voor hem of haar zo hoog mogelijk niveau inburgert en naar vermogen zo goed mogelijk participeert, liefst via betaald werk.¹⁵
- Er zijn drie leerroutes in het nieuwe stelsel, namelijk de B1-route, de Onderwijsroute en de Zelfredzaamheidsroute. Gemeenten kiezen in overleg met de inburgeraar de best passende route op basis van de brede intake, waarvan een leerbaarheidstoets onderdeel uitmaakt.
- Asielstatushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod: zij zijn niet langer zelf verantwoordelijk voor het inkopen van inburgeringscursussen. Om die reden komt voor hen de mogelijkheid om hiervoor een lening af te sluiten te vervallen.¹⁶
- De bedoeling is dat voor asielgerechtigde inburgeraars een doorlopende lijn wordt gecreëerd vanuit de asielopvang naar vestiging in de woongemeente. Daartoe moet de tijd in de opvang optimaal worden benut.¹⁷
- Bij de start van het inburgeringstraject nemen gemeenten een brede intake af. Deze brede intake geeft op individueel niveau inzicht in de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Op basis van de intake wordt een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opgesteld, waarin wordt vastgelegd op welke wijze de inburgeraar aan de inburgeringsplicht moet voldoen.
- Gemeenten krijgen bovendien de taak om alle bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige asielstatushouders de eerste zes maanden verplicht te ontzorgen.¹⁸
- Als onderdeel van de Wet inburgering vindt tevens een hervorming van de markt voor inburgeringscursussen plaats. Het is vanaf 2022 aan gemeenten om passende inburgeringstrajecten (voor asielstatushouders) in te kopen bij door hen geselecteerde aanbieders. Gemeenten krijgen hiervoor inburgeringsbudget van het Rijk.¹⁹
- Gezins- en overige migranten blijven weliswaar zelf verantwoordelijk voor het inkopen van hun inburgeringscursussen, gemeenten nemen ook met deze groep inburgeringsplichtigen de brede intake af, stellen een PIP op en voeren periodiek voortgangsgesprekken met hen.

¹⁴ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.5-8.

¹⁵ TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.8

¹⁶ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.4.

¹⁷ TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.4.

¹⁸ TK 35 483, nr.3 'Memorie van Toelichting', p.4

¹⁹ TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.11.

Toelichting: asielmigranten, gezinsmigranten en nareizigers

In de nieuwe inburgeringswet wordt onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten. Een asielzoeker die als vluchteling wordt erkend, krijgt een verblijfsvergunning asiel. Op basis van deze verblijfsvergunning worden zij inburgeringsplichtig.²⁰ Een nareiziger is de partner, ouder of het (pleeg)kind van een statushouder die bij hem/haar in Nederland wil komen wonen. Nareizigers krijgen meestal een verblijfsvergunning asiel die is afgeleid van de vergunning van de statushouder die al eerder in Nederland woonde. Soms krijgen zij een verblijfsvergunning regulier. Ook nareizigers zijn inburgeringsplichtig op grond van hun verblijfsvergunning.²¹ Zowel de hoofdpersoon als de nareizigers worden in het kader van de Wet inburgering 2021 beschouwd als 'asielstatushouder'. Dat betekent dat de nareizigers, net zoals de hoofdpersoon, recht hebben op bijvoorbeeld maatschappelijke begeleiding en een inburgeringsaanbod.

Gezinsmigranten hebben een verblijfsvergunning regulier gekregen om zich aan te sluiten bij een persoon (meestal een partner) die al langer in Nederland is gevestigd. Gezinsmigranten zijn net als asielstatushouders inburgeringsplichtig, maar van gezinsmigranten wordt meer zelfredzaamheid verwacht op basis van hun sociaal netwerk. Daarom heeft de gemeente een andere rol in de begeleiding van asielstatushouders. Maar gemeenten begeleiden ook gezinsmigranten. Voor gezinsmigranten geldt dat de gemeente een brede intake afneemt, de best passende leerroute vaststelt en dit vastlegt in het PIP. Ook adviseert de gemeente over een passende onderwijsinstelling. Maar gezinsmigranten organiseren en betalen hun inburgeringstraject zelf.²²

Op basis van de brede intake en het PIP komt de keuze voor één van de drie leerroutes tot stand. De leerroute is het feitelijke inburgeringstraject dat inburgeringsplichtigen moeten doorlopen. In het nieuwe stelsel bestaan de volgende drie leerroutes²³:

1. **B1-route:** de norm is dat inburgeringsplichtigen de route volgen die leidt naar het B1-examen. Inburgeringsplichtigen halen binnen maximaal 3 jaar het B1-niveau. Afschalen naar A2-niveau is mogelijk als het B1-niveau niet haalbaar blijkt te zijn.
2. **Onderwijsroute:** met name gericht op jongere inburgeringsplichtigen. Deze route is gericht op toeleiding naar en instroom in het Nederlandse (beroeps)onderwijs, zodat zij snel een Nederlands diploma halen. Dat geeft hen een goede startpositie op de arbeidsmarkt.
3. **Zelfredzaamheidsroute (Z-route):** voor diegenen voor wie de B1-route en de onderwijsroute buiten bereik ligt. De Z-route is gericht op zelfredzaam worden in de samenleving en het zo goed mogelijk leren beheersen van de Nederlandse taal.

Elke leerroute bestaat uit een combinatie van de taal leren en meedoen aan de Nederlandse samenleving. Naast de leerroutes bieden gemeenten inburgeringsplichtigen de volgende modules aan²⁴:

²⁰ Ministerie van SZW (2019) Q&A pilotprogramma VOI.

²¹ Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten.

²² <https://www.divosa.nl/agenda/gezinsmigranten-in-de-nieuwe-wet-inburgering-en-de-rol-van-de-gemeente>

²³ Ontleend aan: TK 32 824, nr. 238, 'Veranderopgave inburgering', p.1; TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.8-9.

²⁴ Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) maakt onderdeel uit van het inburgeringsexamen, en daarmee ook van de leerroute. Dit geldt uitsluitend voor asielstatushouders; gezinsmigranten moeten deze module zelf regelen.

- Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)²⁵;
- Maatschappelijke begeleiding²⁶;
- Participatieverklaringstraject.

1.2 Veranderopgave Inburgering: pilots en experimenten

1.2.1 Uitgevoerde pilots en experimenten

Tussen 2019 en 2021 is, ter voorbereiding op de Wet inburgering, geëxperimenteerd met verschillende werkwijzen in de geest van de nieuwe wet. Daarom zijn er op zes verschillende thema's pilots ingericht. In totaal zijn er op deze zes thema's 39 pilots uitgevoerd door in totaal 97 gemeenten en hun samenwerkingspartners. Deze pilots waren gericht op twee van de drie leerroutes en op vier specifieke elementen of doelgroepen die specifieke aandacht behoeven in de nieuwe wet.²⁷ Het gaat om de volgende zes pilothema's:

- B1-route: van A2 naar B1;
- Z-route;
- Brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP);
- Duale trajecten en kwetsbare groepen in duale trajecten;
- Ontzorgen;
- Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten.

Een beknopte beschrijving van de pilots is opgenomen in [bijlage 2](#). Van elk van deze pilots is een evaluatie uitgevoerd.

Naast deze pilots hebben diverse gemeenten vanaf 2018 initiatieven ontplooid op basis van de uitgangspunten van de nieuwe wet. Deze werkwijzen zijn eveneens geëvalueerd.²⁸ We duiden deze werkwijzen in de rest van dit rapport aan als "experimenten". Het gaat om de volgende werkwijzen:

- Regio Alkmaar: Programma Integratie en Participatie
- Amsterdam: doorgaande lijn van azc naar inburgering
- Amsterdam: inburgering in de 'ondertussenperiode'
- Best en Boxtel: duaal inburgeringsprogramma TaalDoen
- Eindhoven: versnelling arbeidsparticipatie
- Ermelo, Harderwijk en Zeewolde: brede intake, PIP en duale trajecten
- Leiden, Zoeterwoude, Oegstgeest en Leiderdorp: onderwijsroute
- Regio Achterhoek: de inzet van sleutelpersonen
- Rotterdam: Rotterdamse Taalstart, ter voorbereiding op de reguliere inburgering
- Zaanstad: Traineeship participatie

Een beknopte beschrijving van de experimenten is opgenomen in [bijlage 3](#). Van alle experimenten is een evaluatie uitgevoerd.

²⁵ MAP is niet verplicht voor inburgeraars die de Onderwijsroute volgen.

²⁶ Alleen asielstatushouders hebben recht op maatschappelijke begeleiding.

²⁷ <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voipilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi>

²⁸ Gemeenten konden een aanvraag indienen bij het ministerie van SZW voor cofinanciering van een evaluatieonderzoek.

1.2.2 Wettelijk kader

Een belangrijk aandachtspunt is dat deze pilots en experimenten zijn uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van de Wet inburgering 2021. Dat betekent dat bepaalde elementen vanaf 1 januari 2022 verplicht zijn, terwijl die in de pilots niet verplicht waren voor deelnemers. Dit geldt ten eerste voor de vrijwilligheid van deelname voor mensen. In geen van de pilots kon deelname verplicht worden gesteld, omdat daar geen wettelijke basis voor was. Dat is in het nieuwe stelsel anders: inburgeringsplichtigen zijn verplicht om de leerroute en de bijbehorende activiteiten te volgen. Aangezien deelname aan de pilots niet verplicht was, moesten pilotgemeenten inzetten op het werven van deelnemers. Met name het werven van gezinsmigranten bleek lastig voor gemeenten, omdat gemeenten geen contact hadden met gezinsmigranten via de Participatiewet.²⁹ In het nieuwe stelsel zal dit anders zijn. Pilotgemeenten hebben deelnemers geworven door middel van groepsbijeenkomsten, persoonlijke gesprekken en brieven. Ten tweede zijn in het nieuwe stelsel bepaalde onderdelen verplicht, terwijl die niet als verplichting in de pilots konden worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is financieel ontzorgen: in de nieuwe wet worden alle bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen de eerste zes maanden volledig financieel ontzorgd voor de vaste lasten, terwijl in de pilots deelnemers niet voor alle vaste lasten zijn ontzorgd.³⁰ Ten slotte willen we hier onder de aandacht brengen dat in een deel van de pilots en experimenten de deelnemers reeds een inburgeringstraject achter de rug hadden, of zij al een (deel van) een taalcursus hadden gevolgd.³¹ Daarmee hadden deze deelnemers een ander startpunt bij aanvang van het traject dat zij volgden dan toekomstige inburgeringsplichtigen, die nog geen enkele basis hebben gelegd in Nederland.

1.3 Doel van het onderzoek

Dit rapport beschrijft de resultaten van een synthesestudie. Dat wil zeggen dat we de bestaande kennis uit de evaluaties van de pilots en experimenten samen hebben gevoegd in dit zelfstandig leesbare rapport. Met dit overkoepelende rapport over de VOI-pilots beogen we gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, implementeren en doorontwikkelen van hun beleid en de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Dat doen we door een overzicht te geven van de kennis die is opgedaan met de pilots en andere initiatieven ter voorbereiding op de Wet inburgering. We brengen de verschillende beleidskeuzes en uitvoeringsvarianten voor de verschillende onderdelen van de wet in kaart en trekken meer algemene lessen die gemeenten kunnen benutten.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Hoe hebben gemeenten in inburgeringstrajecten uitvoering gegeven aan de hoofdprocessen van de Wet inburgering 2021 en welke keuzes hebben zij daarin gemaakt?
2. Wat zijn de praktijkervaringen met de onderdelen en aspecten van de Wet inburgering 2021?
3. Welke randvoorwaarden zijn er nodig voor een goede werking van de aanpak?
4. Wat zijn de verschillen tussen, en aandachtspunten voor de doelgroepen op de onderdelen en aspecten van de Wet Inburgering 2021?
5. Welke (verwachte en onverwachte) lessen kunnen getrokken worden voor gemeenten, met

²⁹ Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.57.

³⁰ De pilotgemeenten hebben naar eigen inzicht gevarieerd met welke vaste lasten zijn ontzorgd.

³¹ Dit geldt onder andere voor de pilots Z-route en B1-route.

het oog op de implementatie van de nieuwe wet en de doorontwikkeling van beleid en uitvoering?

1.4 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard en bestond uit een omvangrijke literatuurstudie en een aantal aanvullende (groeps-) interviews.

1.4.1 Literatuurstudie

Dit rapport is grotendeels tot stand gekomen op basis van een grondige analyse van de beschikbare literatuur. Er zijn evaluaties uitgevoerd van de zes VOI-pilots. Ook de tien experimenten zijn geëvalueerd. Deze evaluatieonderzoeken liggen aan de basis van het huidige onderzoek. Aan de hand van de onderzoeksrapporten is in kaart gebracht welke activiteiten hebben plaatsgevonden, wat belangrijke aspecten van de uitvoering waren, welke resultaten zijn behaald, tot welke inzichten men is gekomen en welke bevorderende en belemmerende factoren zijn geïdentificeerd. Ter aanvulling op de beschikbare evaluatiestudies is gebruik gemaakt van overige relevante literatuur, bijvoorbeeld over werkzame elementen bij inburgering en integratie op de arbeidsmarkt.

Het doel van deze syntheses studie was om de rode draden te identificeren die de pilots en experimenten overstijgen. Om de rode draden te kunnen identificeren die de pilots en experimenten overstijgen, hebben we gebruik gemaakt van de methode 'realistische synthese'. Uitgangspunt van die methode is de kernvraag: wat werkt voor wie, onder welke omstandigheden en hoe? De literatuurstudie hebben we op zo'n manier uitgevoerd dat we gezocht hebben naar:

1. Wat werkt: welke elementen hebben volgens betrokken een positief effect gehad? En welke elementen juist niet?
2. Voor wie werkt het: zijn er (sub-) doelgroepen te onderscheiden tussen of binnen pilots voor wie bepaalde elementen beter werken of voor wie andere inspanningen nodig zijn?
3. Welke omstandigheden doen ertoe: in welke omstandigheden treden de positieve effecten op, voor specifieke (sub-) doelgroepen?
4. Hoe werkt het: zijn er mechanismen te identificeren die verklaren waarom bepaalde effecten in de geïdentificeerde omstandigheden plaatsvinden?

1.4.2 Groepsinterviews

Ter voorbereiding en aanvulling op de beschikbare literatuur zijn interviews uitgevoerd. Ten eerste hebben twee groepsinterviews met vertegenwoordigers van gemeenten en met regiocoördinatoren inburgering van Divosa plaatsgevonden. Deze groepsinterviews hadden tot doel om de kennisbehoefte van gemeenten te inventariseren, om daar met het eindrapport bij aan te kunnen sluiten. Daartoe is geïnventariseerd waar gemeenten momenteel mee bezig zijn, welke kennisvragen voor hen nog onbeantwoord zijn, aan welke informatie in brede zin zij behoefte hebben en welke behoeften gemeenten hebben ten aanzien van het rapport over deze syntheses studie. Uit deze groepsinterviews is naar voren gekomen dat behoefte is aan het in beeld brengen van overkoepelende inzichten uit de onderzoeken die gedaan zijn. De benodigde inzichten hebben betrekking op zowel beleidsvraagstukken (hoe richten we het in) als op uitvoeringsvraagstukken (hoe kunnen we te werk gaan en waar moeten we rekening mee houden). Vraagstukken die de deelnemende gemeenten hadden waren ten dele zeer praktisch van aard, bijvoorbeeld over het organiseren van kinderopvang voor deelnemers, en over de

inrichting van de samenwerking met partnerorganisaties. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan concrete tips en adviezen. Ook blijkt behoefte te zijn aan goede voorbeelden, zowel in algemene zin als ten aanzien van ervaren knelpunten die zijn opgelost.

In twee groepsinterviews met de onderzoekers van de pilotevaluaties en dossierhouders van het ministerie van SZW hebben we ingezet op het identificeren van rode draden die te herkennen zijn in alle pilots. Kern van deze interviews was het inventariseren van de belangrijkste bevindingen over de pilots en de werkwijze. Daarbij zijn beleidskeuzes die pilotgemeenten hebben gemaakt aan bod gekomen, evenals uitvoeringsvraagstukken. In de interviews is veel aandacht besteed aan de vraag wat voor wie goed werkte, en wat voor wie niet goed werkte. Daarbij zijn we ook ingegaan op hoe deze factoren vervolgens in de uitvoering te ondervangen zijn. Dit heeft bijgedragen aan het komen tot inzichten die de pilots overstijgen.

1.5 Context: de coronacrisis

Vanaf maart 2020 zag Nederland zich geconfronteerd met de coronapandemie. Om het coronavirus te bestrijden zijn maatregelen genomen die grote gevolgen hadden voor de samenleving als geheel. De coronamaatregelen raakten dan ook de pilots die op dat moment nog liepen. Als gevolg van de coronacrisis moesten afstandsregels in acht worden genomen en fysiek contact werd ten zeerste afgeraden. De overheid vroeg van burgers om thuis te werken en hun mobiliteit zoveel mogelijk te beperken. In het voorjaar van 2020 en tussen december 2020 en maart 2021 mochten geen groepsbijeenkomsten plaatsvinden. Deze maatregelen hebben zodoende een grote invloed gehad op de pilots en experimenten die in deze periode liepen. Alle pilots zijn om die reden met een half jaar verlengd.

Eén van de belangrijkste veranderingen in de pilots was dat het klassikale onderwijs door toedoen van de coronamaatregelen niet door kon gaan. De taallessen moesten online gegeven worden in grote delen van de genoemde periodes. In de ene pilotgemeente lukte het sneller om dit te realiseren dan in de andere. Ook andere klassikale lessen, waarin bijvoorbeeld een maatschappelijk thema is behandeld, zijn online gegeven of gingen niet door. De online lessen zijn vaak ingekort ten opzichte van de oorspronkelijke klassikale lessen. Uit de evaluaties komt naar voren dat het soms veel voeten in de aarde heeft gehad om alle deelnemers de online lessen te laten volgen. Dit komt in [paragraaf 7.3](#) nader aan de orde.

In diverse pilots was beoogd om activiteiten te gaan doen: oefenen in de praktijk met bijvoorbeeld een excursie naar het gezondheidscentrum of de supermarkt. Veel van deze excursies en uitjes konden niet doorgaan vanwege de maatregelen. Soms zijn als alternatief meer huiswerkopdrachten gegeven aan individuele deelnemers.

Ook bij het vinden van participatieplaatsen voor deelnemers liepen pilotgemeenten tegen de impact van de coronamaatregelen aan. Ten eerste gold een thuiswerkadvies, waardoor het werk anders was georganiseerd dan normaal. Dat had gevolgen voor de mogelijkheid om deelnemers te plaatsen en hen onder begeleiding te laten werken. Ten tweede waren er sectoren die met de lockdown te maken hadden en waar niet of nauwelijks sprake was van activiteit, zoals de horeca. In die sectoren was niet of nauwelijks mogelijkheid om deelnemers te plaatsen. Ten slotte waren werkgevers in diverse sectoren vanwege de coronacrisis terughoudend in het aanbieden van werkplekken.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport volgen we het proces dat inburgeraars doorlopen. In [hoofdstuk 2](#) staat de startfase centraal. Daarin vinden alle voorbereidingen op het feitelijke inburgeringstraject plaats. In dit hoofdstuk besteden we onder andere aandacht aan de overgang van het azc naar de gemeente, de brede intake en financieel ontzorgen. De hoofdstukken die volgen hebben betrekking op het inburgeringstraject zelf. De ervaringen die zijn opgedaan met de leerroutes staan namelijk centraal in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Op basis van de beschikbare evaluaties hebben we een aantal factoren geïdentificeerd die vermoedelijk bijdragen aan de effectiviteit van de leerroute. Deze mogelijke succesfactoren vormen de rode draad, waarbij elk hoofdstuk gewijd is aan één van deze mogelijke succesfactoren. In [hoofdstuk 3](#) behandelen we de combinatie van theorie en praktijk aan de hand van maatschappelijke thema's. [Hoofdstuk 4](#) heeft betrekking op duale trajecten waarin taallessen gecombineerd worden met participatie of onderwijs. De begeleiding van inburgeraars staat centraal in [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 6](#) gaat over maatwerk. In [hoofdstuk 7](#) gaan we in op de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvol inburgeringstraject. Dit rapport sluit af met een conclusie ([hoofdstuk 8](#)). In de conclusie gaan we in op de belangrijkste inzichten die voortkomen uit de evaluaties van de pilots en experimenten. Daarin leggen we gemeenten een aantal uitvoeringsvraagstukken voor waarmee zij aan de slag moeten bij de uitvoering van de nieuwe wet.

Elk hoofdstuk kent dezelfde opbouw. Ten eerste staan we stil bij het feitelijke proces: hoe hebben gemeenten invulling gegeven aan dit onderdeel van de inburgering? Ten tweede gaan we in op de organisatie van de uitvoering: wat is er nodig om het proces op een goede manier uit te voeren? Ten slotte staan we stil bij de inzichten die gemeenten hebben opgedaan: wat zijn de wezenlijke aspecten waar gemeenten rekening mee moeten houden in de uitvoering?



Van start met inburgeren

Gemeenten voeren de regie over de inburgering. Zij moeten elke inburgeraar een passend inburgeringstraject aanbieden. Maar wat is een passend traject? Voorafgaand aan het feitelijke inburgeringstraject ligt een belangrijke taak bij gemeenten: in een brede intake en een daaruit voortvloeiend persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) wordt vastgesteld wat de best passende leerroute is. Idealiter begint dit traject al op het azc. Om de start in Nederland te vergemakkelijken worden inburgeraars in de eerste zes maanden financieel ontzorgd.

2.1 Introductie

De wetgever acht het van belang om op een zo vroeg mogelijk moment te beginnen met activiteiten gericht op integratie en participatie. Daarom wordt een doorlopende lijn gecreëerd vanuit de asielopvang naar vestiging in de woongemeente. De gemeente voert de regie over de inburgering.³² Dat begint bij asielmigranten met het benutten van de tijd in de opvang en de overgang van azc naar woongemeente. Om een goed inburgeringstraject te kunnen samenstellen voor de inburgeraar, is het nodig dat gemeenten een goed beeld hebben van de capaciteiten, mogelijkheden en wensen van de inburgeraar. Daartoe vindt een brede intake plaats, wat resulteert in het opstellen van een persoonlijk plan inburgering en participatie

³² TK 32 824, nr. 223, 'Inburgering op de schop', p.5.

(PIP). Ondertussen ontzorgen gemeenten bijstandsgerechtigde asielstatushouders financieel gedurende zes maanden. Dit alles moet bijdragen aan een snelle start van de inburgering, wat uiteindelijk leidt tot volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij.

Al met al hangt er veel van deze eerste fase af, waarin inburgeraar en gemeente met elkaar kennismaken en keuzes maken voor de invulling van het inburgeringstraject. In een aantal pilots en werkwijzen is ervaring opgedaan met de beginfase van de inburgering. We bundelen de kennis en inzichten die hiermee zijn opgedaan in dit hoofdstuk.

2.2 Overgang van azc naar gemeente

Asielzoekers die een verblijfsvergunning aanvragen, wachten de beslissing over de toekenning daarvan af in het azc. Wanneer een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, koppelt het COA deze statushouder voor huisvesting aan een gemeente. Zo lang de statushouder wacht op woonruimte, verblijft hij/zij in het azc. Ondertussen kan de gemeente al beginnen met (de voorbereidingen op) het inburgeringstraject. Dit wordt de doorlopende lijn van opvang naar inburgering genoemd. Deze doorlopende lijn draagt bij aan de verwezenlijking van het doel, namelijk dat inburgeraars zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de samenleving deelnemen. Een goede informatieoverdracht van azc naar gemeente is hierbij van wezenlijk belang.

2.2.1 Hoe ziet de overgang van azc naar gemeente eruit?

De eerste stap in het proces van inburgering is de koppeling van een statushouder aan een gemeente. De keuze voor een huisvestingsgemeente komt tot stand op basis van het screeningsgesprek dat het COA voert met de statushouder. Het screeningsgesprek levert informatie op over onder andere de opleidingsachtergrond, werkervaring en sociaal netwerk van de statushouder. Op basis daarvan koppelt het COA de statushouder aan een gemeente.³³ Na de koppeling is er vaak niet direct huisvesting voor de statushouder beschikbaar. Daarom verblijft een statushouder meestal nog een periode in het azc. De bedoeling is dat gemeenten de dienstverlening aan statushouders zo vroeg mogelijk opstarten, al in het azc.³⁴

In het azc kunnen statushouders het programma 'Voorinburgering' volgen, dit wordt aangeboden door COA. Tijdens de Voorinburgering maken statushouders samen met hun casemanager van het COA een persoonlijk dossier en een digitaal klantprofiel. Ook wanneer een statushouder niet deelneemt aan de Voorinburgering, houdt COA een klantprofiel bij waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, evenals belangrijke achtergrondinformatie (zoals opleiding en werkervaring) en informatie over de leerbaarheid en beheersing van de Nederlandse taal.³⁵ Na afronding of voortijdige beëindiging van de Voorinburgering draagt de casemanager van het COA de statushouder over aan de klantmanager van de gemeente. Het COA deelt het klantprofiel met gemeenten via het Taakstellingvolgsysteem (TVS). Om tot een goede (informatie-) overdracht van de statushouder van COA naar gemeente te komen, is het de bedoeling dat een warme overdracht plaatsvindt. De warme overdracht is een driegesprek tussen COA, gemeente en inburgeringsplichtige.³⁶

³³ De Beleidsontwerpers (2019) De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling, p.5-6.

³⁴ Significant (2020) Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.10-11.

³⁵ Significant (2021) Evaluatie VOl-pilot brede intake en persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), p.68.

³⁶ <https://www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders>; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.10-11.

Na de overdracht van azc naar een klantmanager van de gemeente, is het aan de gemeente om de statushouder de benodigde informatie aan te bieden. Die informatie heeft onder andere betrekking op hun nieuwe woonplaats, uitkeringen, de verhuizing en wat zij mogen verwachten van de inburgering. De informatie is bij voorkeur beschikbaar in diverse talen. Ook organiseren verschillende gemeenten een welkomstbijeenkomst om een aantal onderwerpen nader toe te lichten.³⁷

Nadat de statushouder gekoppeld is aan een gemeente, kan de brede intake van start gaan. De brede intake heeft tot doel de best passende leerroute, het feitelijke inburgeringstraject, te kiezen in samenspraak met de inburgeringsplichtige. We gaan in [paragraaf 2.3](#) dieper in op de brede intake.

2.2.2 Wat zijn ervaringen met de overgang van azc naar gemeente?

Voor een goede overgang van azc naar gemeente, is een goede informatieoverdracht van belang. Uit de evaluatie van de pilots blijkt dat de klantprofielen voor gemeenten een belangrijke bron van informatie over de statushouder zijn. Gemeenten geven aan TVS altijd te raadplegen voorafgaand aan een eerste gesprek met de statushouder.³⁸ In eerder onderzoek uit 2019 naar de koppeling van statushouder aan een gemeente kwam juist naar voren dat de informatie in het klantprofiel door gemeenten als summier en oppervlakkig werd beschouwd. Gemeenten hadden behoefte aan meer informatie over de statushouder, zodat zij hier rekening mee konden houden. Aan de andere kant hadden casemanagers van het COA het gevoel dat gemeenten juist weinig gebruik maken van de beschikbare informatie.³⁹ Mogelijk is de informatie in het klantprofiel inmiddels verder aangevuld en/of verbeterd.

Uit de beschikbare onderzoeken blijkt dat de warme overdracht, in de vorm van een driegesprek tussen statushouder, klantmanager en casemanager van het COA, soms plaatsvond, maar niet altijd.⁴⁰ Wel was regelmatig sprake van een kennismakingsgesprek tussen gemeente en statushouder op het azc, zoals in de gemeente De Fryske Marren, een samenwerkingsverband van Westfriese gemeenten en de gemeente Amsterdam. Dit kennismakingsgesprek vond plaats tussen een klantmanager van de gemeente⁴¹ en de statushouder. Gemeenten hebben positieve ervaringen opgedaan met het kennismakingsgesprek.⁴² Wanneer de warme overdracht plaatsvindt, zijn de casemanagers van het COA daarover positief, omdat het gemeenten van waardevolle informatie voorziet.⁴³ Ook regievoerders van gemeenten hebben positieve ervaringen met de warme overdracht. Zij geven aan dat de gesprekken meer diepgang bieden ten opzichte van het klantprofiel in TVS. In het gesprek komt ook 'zachtere informatie' naar boven, zoals motivatie, psychische gesteldheid en eventuele medische problematiek.⁴⁴

Als de warme overdracht niet plaatsvindt, zijn daar verschillende redenen voor. De belangrijkste reden die genoemd wordt is dat gemeente voldoende uit de voeten kunnen met de informatie in het klantprofiel en dat zij benodigde aanvullende informatie zelf ophalen tijdens de brede intake. Een andere genoemde reden is tijdgebrek.⁴⁵ Zeker wanneer het azc ver weg

³⁷ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.20.

³⁸ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.68.

³⁹ De Beleidsonderzoekers, De mens centraal? p.63-64.

⁴⁰ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.68; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.38; Verwonderzoek (2020) De klantreis van statushouders in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde, p.13-14.

⁴¹ Of vergelijkbare functie.

⁴² Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake.

⁴³ De Beleidsonderzoekers (2019) Verbinding zoeken en bruggen bouwen. Evaluatie van de casemanager participatie, p.19-20.

⁴⁴ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.68.

⁴⁵ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.68.

gelegen is, kost het veel tijd en inspanningen om de warme overdracht op locatie te laten plaatsvinden. Daarom vindt de warme overdracht, en ook het intakegesprek, minder vaak plaats wanneer de afstand tussen de gemeente en het azc groot is.⁴⁶ Als alternatief vinden het kennismakingsgesprek en de warme overdracht soms telefonisch plaats.

Voorbeeld: overdracht van azc naar gemeente

Om de afstand tussen azc en gemeente te overbruggen, is een klantmanager van de gemeente Amsterdam werkzaam in het azc binnen de gemeente (Willinklaan). De komst van de klantmanager van de gemeente Amsterdam die werkzaam is in het azc heeft volgens de gemeente en het COA een positieve invloed gehad op de overdracht en de samenwerking. Door de aanwezigheid van de klantmanager op het azc wordt de informatie die de casemanagers van het COA aanleveren actief door de klantmanagers van de gemeente gebruikt en wordt meer dan voorheen in gezamenlijk overleg beslissingen genomen. Volgens de casemanagers van het COA wordt de tijd in het azc daardoor beter benut en verloopt de overdracht naar de gemeente Amsterdam soepeler.⁴⁷

Uit de pilots blijkt dat statushouders met veel vragen zitten: zij hebben behoefte aan informatie over de gemeente waar zij gaan wonen. Daarom hebben de pilotgemeenten informatie geboden aan statushouders over de gemeente zelf en wat de gemeente van hen verwacht. Hier is door de pilotgemeenten in het eerste kennismakingsgesprek aandacht aan besteed. Daarnaast hebben de pilotgemeenten op andere manieren geprobeerd de informatie goed over te brengen. Zo heeft gemeente De Fryske Marren filmpjes ontwikkeld over verschillende onderwerpen. De filmpjes zijn echter gedurende de pilotperiode beperkt gebruikt, doordat klantregisseurs onvoldoende op de hoogte waren van het bestaan van de filmpjes. De gemeente werkte aan het ontwikkelen van praatplaten, dit zijn gesprekskaarten die visueel uitleg geven over de rechten en plichten van de statushouder.⁴⁸ Een samenwerkingsverband van Westfriese gemeenten heeft een roadmap ontwikkeld met relevante informatie over de gemeente en wat de statushouder mag verwachten van de gemeente. Ook is geprobeerd workshops te organiseren over de gemeente en wat statushouders te wachten staat, maar dat is niet gelukt vanwege corona.⁴⁹

Idealiter begint de inburgeringsplichtige al met het feitelijke inburgeringstraject wanneer hij nog in het azc verblijft. Uit de beschikbare onderzoeken maken we op dat dit meestal niet het geval is. Uit de evaluaties van de pilots blijkt dat het in de regio Alkmaar is gelukt om te starten met de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk van statushouders die in het azc in Heerhugowaard verblijven en die in de regio gehuisvest worden.⁵⁰ De gemeente Amsterdam kent de Opstartklas, als onderdeel van de brede intake. Dat is een intensief taaltraject van zes weken dat plaatsvindt op het azc, waarvan het doel is meer inzicht te krijgen in de leerbaarheid, competenties en het taalniveau van een statushouder.⁵¹

Voor de conclusies over de overgang van azc naar gemeente verwijzen we naar [paragraaf 2.6](#).

⁴⁶ De Beleidsonderzoekers, De mens centraal? p.66-67; Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake.

⁴⁷ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.32.

⁴⁸ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.31.

⁴⁹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.39.

⁵⁰ Verwey Jonker Instituut (2020) Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.22.

⁵¹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.20.

2.3 Brede intake: goed van start

De brede intake vormt een cruciaal onderdeel van de voorbereiding op het inburgeringstraject. Op basis van de brede intake wordt vastgesteld wat de best passende leerroute is.

Het COA voert een screenings- en matchingsgesprek met de statushouder, waarna binnen twee weken koppeling volgt aan een gemeente die de inburgeringsplichtige moet huisvesten. Vanaf dat moment kan de brede intake beginnen. Dat betekent dus ook dat de brede intake al van start kan gaan als de inburgeringsplichtige nog in het azc verblijft. De warme overdracht van azc naar gemeente vormt het logische startpunt van de brede intake: vanaf dat moment voert de gemeente de regie over de inburgering. Gemeenten voeren ook met gezinsmigranten de brede intake uit.

2.3.1 Hoe ziet de brede intake eruit?

Het doel van de brede intake is dat de gemeente een zo goed mogelijk beeld krijgt van de inburgeringsplichtige en klantmanager en inburgeraar samen de leerroute bepalen die het beste bij hem of haar past.⁵² De brede intake moet informatie opleveren over de volgende onderwerpen, ook wel startposities genoemd: leerbaarheid, opleiding, werkervaring en/of vrijwilligerswerk, praktische competenties, werknemersvaardigheden, taalniveau, motivatie/interesse, mate van zelfredzaamheid, digitale vaardigheden, gezinssituatie, fysieke gezondheid, mentale gezondheid en sociaal netwerk. Andersom is de brede intake ook het moment waarop gemeenten de inburgeraar informeren over het inburgeringstraject en hun rechten en plichten.⁵³

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid om te bepalen hoe zij de brede intake vormgeven. Wel zijn in de wet- en regelgeving een aantal aspecten opgenomen die in ieder geval terug moeten komen. In de pilots, die in zes gemeenten⁵⁴ zijn uitgevoerd, is de benodigde informatie voor de brede intake voornamelijk op basis van gesprekken opgehaald. Gesprekken vonden plaats tussen de regievoerder van de gemeente⁵⁵ en inburgeraar. Daartoe zijn gespreksleidraden opgesteld waarin alle startposities aan bod komen. Ook zijn meer informele tussentijdse contactmomenten tussen regievoerder en inburgeraar gebruikt om informatie te verzamelen. In sommige pilots is gebruik gemaakt van assessments en capaciteitentesten om inzicht te geven in de arbeidscompetenties en zelfredzaamheid.⁵⁶ In het nieuwe stelsel zal een leerbaarheidstoets beschikbaar zijn om de leerbaarheid vast te stellen. Uit de pilots blijkt dat gemeenten verschillend te werk zijn gegaan bij het verzamelen van de benodigde informatie. Het aantal gesprekken tussen regievoerder en inburgeraar liep uiteen. Er zijn gemeenten die uitsluitend een kennismakingsgesprek hebben gevoerd, aangevuld met één of meerdere assessments, terwijl andere gemeenten hebben gekozen voor meerdere gesprekken. Sommige gemeenten hebben een vast aantal gesprekken of assessments vastgesteld, andere gemeenten leveren maatwerk: die gemeenten bepalen per inburgeraar hoeveel gesprekken er nodig zijn om de benodigde informatie op te halen.⁵⁷

⁵² Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69.

⁵³ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.72

⁵⁴ Zes hoofdaanvragers met samenwerkende gemeenten.

⁵⁵ Zoals een klantmanager, klantregisseur of consulent. De regievoerder is de spin in het web en zowel verantwoordelijk voor de gespreksvoering met de statushouder als voor de professionele afstemming met samenwerkingspartners en het opstellen van het PIP.

⁵⁶ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.72.

⁵⁷ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.70.

Tijdens de brede intake informeert de gemeente inburgeraars over het verloop van de brede intake, evenals over het inburgeringstraject en hun rechten en plichten. Dat doen gemeenten tijdens het eerste gesprek en soms via groepsbijeenkomsten. Aanvullend hebben enkele gemeenten andere informatieproducten ontwikkeld, namelijk informatiefolders en filmpjes.⁵⁸

De brede intake heeft tevens een signaalfunctie. Doordat statushouders vroeg in beeld komen, kan eerder aan de bel getrokken worden als sprake is van bepaalde problemen, bijvoorbeeld schulden. Ook kunnen gemeenten inventariseren aan welke randvoorwaarden voldaan moet worden om de kans op een succesvol inburgeringstraject te vergroten. Te denken valt aan kinderopvang en eventuele reiskostenvergoeding, dit komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 7.⁵⁹

Om de statushouder te ondersteunen moeten gemeenten maatschappelijke begeleiding inzetten vanaf de eerste dag van huisvesting in de gemeente.⁶⁰ Een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke begeleiding is hulp bij het regelen van praktische zaken, bijvoorbeeld rondom de verhuizing, bankzaken en kinderopvang. De maatschappelijke begeleiding is gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid van statushouders en duurzame participatie in de samenleving. Een goede en snelle maatschappelijke begeleiding is een randvoorwaarde voor de brede intake en het inburgeren: wanneer praktische zaken geregeld zijn heeft de statushouder meer ruimte voor de brede intake en het inburgeringstraject.⁶¹ De begeleiding bevat zowel individuele als groepsgewijze activiteiten.

2.3.2 Hoe is de brede intake georganiseerd?

Idealiter begint de brede intake al wanneer de statushouder nog in het azc verblijft. De start van de brede intake is altijd een eerste kennismakingsgesprek. In de praktijk lukt het vooral voor statushouders in een azc die dichtbij de huisvestingsgemeente verblijven om dit kennismakingsgesprek al tijdens de periode in het azc te voeren. Voor statushouders die in een azc ver weg verblijven begint de brede intake vaak pas na huisvesting.⁶²

Na toewijzing aan een huisvestingsgemeente kregen statushouders in bijna alle pilotgemeenten één regievoerder toegewezen die het overzicht behield tijdens de brede intake. Deze regievoerder was in de helft van de pilotgemeenten een gemeentelijke medewerker. De andere helft van de pilotgemeenten had die rol belegd bij een consultant van het sociaal werkbedrijf.⁶³ De regievoerder was verantwoordelijk voor de gespreksvoering met de statushouder, de afstemming met samenwerkingspartners tijdens de brede intake en het opstellen van het PIP.^{64, 65}

Tijdens de brede intake is sprake van een taalbarrière en tevens van een cultuurbarrière. Pilotgemeenten hebben die barrière overbrugd met behulp van de inzet van tolken, vrijwillige vertalers of een familielid dat Engels of Nederlands spreekt. En als de statushouder zelf goed Engels spreekt, dan werd het gesprek vaak in het Engels gevoerd. Eén pilotgemeente betrok standaard een ondersteuner die zelf een migratieachtergrond heeft bij de formele gesprekken, en die zodoende een (culturele) vertaling kon geven.⁶⁶

⁵⁸ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69-70.

⁵⁹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.73.

⁶⁰ Dit is een wettelijke verplichting.

⁶¹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.71.

⁶² Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.67.

⁶³ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69.

⁶⁴ In paragraaf 2.4 gaan we daar dieper op in.

⁶⁵ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69.

⁶⁶ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.70.

Alle pilotgemeenten hebben samenwerking gezocht met andere partijen voor de uitvoering van de brede intake. De expertise van andere partijen is namelijk nodig om een goede inschatting te kunnen maken van het (leer-)niveau⁶⁷, de mogelijkheden, wensen en behoeften van de inburgeringsplichtige. De mate waarin en de manier waarop samenwerkingspartners betrokken waren bij de brede intake verschilde per pilot. Soms waren samenwerkingspartners betrokken bij de gesprekken die plaatsvonden in het kader van de brede intake, soms vond overleg met samenwerkingspartners achter de schermen plaats. Partijen die zoal betrokken werden bij de brede intake waren de maatschappelijke begeleiding, taalschool en/of sociaal werkbedrijf.⁶⁸

2.3.3 Wat zijn ervaringen met de brede intake?

In de praktijk blijkt er voor een goede brede intake vaak meer nodig te zijn dan één of twee formele gesprekken om een goed beeld te krijgen van de statushouder op alle startposities. Het blijkt een kwestie van maatwerk om per statushouder te kijken op welke wijze de benodigde informatie opgehaald kan worden. Uit onderzoek naar de pilots 'brede intake en PIP' blijkt dat face-to-face gesprekken de voorkeur verdienen, maar er zijn ook goede ervaringen opgedaan met videobellen. Videobellen bleek met name goed in te zetten voor het eerste kennismakingsgesprek in het kader van de brede intake.⁶⁹ Ook is whatsapp een laagdrempelige manier gebleken om tussentijds contact te onderhouden met statushouders.⁷⁰ Over het algemeen vinden de uitvoerders van de brede intake dat de startposities redelijk goed in te vullen zijn op basis van de gesprekken en aanvullende activiteiten. Wel bleek het vaststellen van de leerbaarheid een knelpunt, maar in het nieuwe stelsel zal een landelijke leerbaarheidstoets beschikbaar zijn.⁷¹

In een aantal pilots is gebruik gemaakt van assessments, waaronder het PPSV-assessment om een goed beeld te krijgen van de startposities.⁷² De ervaringen die in de pilots zijn opgedaan met het PPSV-assessment zijn niet onverdeeld positief. Het is een online instrument dat resulteert in een geautomatiseerde rapportage. In de praktijk bleek het assessment dusdanig andere resultaten weer te geven dan op basis van het intakegesprek werd verwacht, dat extra gesprekken met statushouders nodig waren om de verschillen te begrijpen. Ook bleek het assessment niet goed aan te sluiten bij statushouders: zij begrepen de vraagstelling niet altijd, waardoor het assessment geen goede afspiegeling was van hun kwaliteiten, competenties en ontwikkelpunten. Aan de andere kant bleek het assessment wel een beeld te geven van moeilijk bespreekbare onderwerpen, zoals psychische gezondheid.⁷³

Van de regievoerder⁷⁴ wordt veel verwacht. Belangrijke eigenschappen voor de regievoerder zijn onder meer cultuursensitiviteit en ervaring met de doelgroep, een goed zicht op de sociale kaart, goede communicatieve vaardigheden om de taalbarrière te kunnen overbruggen en in staat tot goede afstemming met betrokken partijen. Het wordt door sommige pilotgemeenten als meerwaarde ervaren als de regievoerder de taal van de statushouder spreekt en/of een

⁶⁷ In het nieuwe stelsel zal een leerbaarheidstoets beschikbaar zijn; deze was ten tijde van de uitvoering de pilots nog niet beschikbaar.

⁶⁸ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.71; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.21-22.

⁶⁹ Uit de ervaringen van de pilotgemeenten blijkt dat (een deel van de) statushouders voldoende digitaal vaardig is om te kunnen videobellen, vaak gaat dit via whatsapp. Als voordeel wordt genoemd dat statushouders de gesprekken in een vertrouwde omgeving kunnen voeren en dit de openheid in het gesprek ten goede lijkt te komen. Het is volgens betrokkenen bovendien een goede manier om vertrouwen op te bouwen, omdat de statushouder kan zien met wie hij/zij praat. Een voorwaarde is dat het gesprek uitgevoerd kan worden in een taal die de statushouder voldoende machtig is of een tolk aanwezig is.

⁷⁰ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.70.

⁷¹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.72.

⁷² Persoonsprofielscan Vluchtelingen.

⁷³ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.72-73.

⁷⁴ Vaak een klantmanager van de gemeente; we gaan hier in hoofdstuk 5 dieper op in.

migratieachtergrond heeft. Op die manier is het eenvoudiger om de taal- en cultuurbarrière te slechten.⁷⁵ Als de regievoerder de taal van de statushouder niet spreekt, wordt de inzet van (vrijwillige) tolken heel belangrijk geacht. In een aantal pilots is ervaring opgedaan met de inzet van mensen met een migratieachtergrond, die naast een vertaling van het gesprek ook een culturele vertaalslag kunnen bieden. Gespreksondersteuners die deze vertaalslag kunnen bieden worden door uitvoerders van de pilots als 'van onschatbare waarde' ervaren.⁷⁶

Uit de pilots is gebleken dat het regelmatig voorkomt dat gedurende de brede intake, naarmate statushouders beter in beeld komen, blijkt dat statushouders te maken hebben met problematiek waar gespecialiseerde hulp of zorg voor nodig is.⁷⁷ Het is aan de gemeente om de statushouders door te verwijzen naar passende ondersteuning. Uit de pilots blijkt dat de ene regievoerder hierin beter de weg weet te vinden dan de andere. Er blijkt behoefte te zijn aan een goede sociale kaart, bij voorkeur op het niveau van de eigen wijk. Vervolgens is het zaak dat de statushouder de geboden hulp accepteert. Dat is niet altijd het geval: soms rust er bijvoorbeeld een taboe op psychische klachten of heeft een statushouder negatieve ervaringen met hulpverlening.⁷⁸

Voor een goede brede intake is de informatie uit het azc behulpzaam. Gemeenten hebben aangegeven de informatie uit de voorinburgering en het klantprofiel via het taakstellingvolgsysteem (TVS) goed te kunnen gebruiken.⁷⁹ Uit de pilots blijkt dat ook samenwerkingspartners behoefte hebben aan informatie over de statushouder uit het azc. Zeker wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij de brede intake, wordt het als waardevol ervaren om informatie over de statushouder uit te wisselen.⁸⁰

Een laatste punt van aandacht dat naar voren is gekomen uit de pilots is dat de brede intake grote meerwaarde heeft wanneer de regievoerder erin slaagt daadwerkelijk de relevante informatie boven water te krijgen. Gesignaleerd is dat sprake moet zijn van vertrouwen tussen statushouder en regievoerder. Het ontstaan van vertrouwen gaat niet (altijd) vanzelf. Randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld het voeren van een gelijkwaardig gesprek⁸¹, begrip hebben van en voor de culturele context en het schetsen van heldere verwachtingen. Ook het hebben en nemen van voldoende tijd voor het gesprek en eventueel het voeren van meerdere gesprekken kan bijdragen aan het ontstaan van vertrouwen tussen statushouder en regievoerder.⁸² We gaan dieper in op deze vertrouwensband in de volgende paragraaf.

Onze conclusies over de brede intake zijn opgenomen in [paragraaf 2.6](#).

2.4 Plan inburgering en participatie

De brede intake resulteert in een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), wat de opmaat vormt voor het feitelijke inburgeringstraject dat de inburgeringsplichtige doorloopt. De uitkomsten van de brede intake worden vastgelegd in het PIP. In feite is het opstellen van het PIP

⁷⁵ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69.

⁷⁶ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.70.

⁷⁷ Dit speelt een rol in het gehele inburgeringstraject. In paragraaf 5.1 komt dit nader aan bod.

⁷⁸ Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode', p.5.

⁷⁹ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.22, 39.

⁸⁰ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.75. Het is niet nader gespecificeerd welke partijen dit zoal zijn.

⁸¹ Door Significant wordt opgemerkt dat een gelijkwaardig gesprek o.a. inhoudt iets van jezelf te delen, recept te tonen en te luisteren.

⁸² Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.76.

dus onderdeel van de brede intake. De zes pilotgemeenten die hebben geëxperimenteerd met de brede intake, hebben eveneens geëxperimenteerd met het opstellen van een concept-PIP. Ten tijde van de uitvoering van de pilots konden gemeenten namelijk nog geen PIP als formele beschikking afgeven, omdat de juridische grond daarvoor ontbrak.⁸³

2.4.1 Wat houdt het PIP in?

De gemeente stelt het PIP op, zoveel als mogelijk in afstemming met de statushouder. In het PIP is vastgelegd op welke wijze de inburgeraar aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Dit behelst in elk geval welke leerroute de statushouder gaat volgen, welke begeleiding en ondersteuning daarvoor nodig is vanuit de gemeente of diens partners en een nader invulling van het participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Het PIP dient tien weken na de inschrijving van de inburgeraar in de BRP van de gemeente te zijn vastgesteld en het vormt het startmoment voor de inburgeringstermijn.⁸⁴ Het PIP is een beschikking (besluit) in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarop bezwaar en beroep mogelijk is.

Welke concrete afspraken in het PIP zijn opgenomen, liep in de pilots flink uiteen. Op hoofdlijnen wordt vooral het te volgen taaltraject genoemd en in mindere mate participatie, begeleiding en randvoorwaarden. Onder de nieuwe wet zal dit anders zijn. In de wet- en regelgeving inburgering zijn de elementen opgenomen die minimaal in het PIP moeten worden vastgelegd. Ter ondersteuning van gemeenten is een modelbeschikking PIP ontwikkeld door het ministerie van SZW, de VNG en Divosa.⁸⁵

2.4.2 Hoe is het opstellen van het PIP georganiseerd?

De leerroutes worden nu veelal bepaald op basis van een inschatting en de ervaringen van de regievoerder, soms in overleg met maatschappelijke partners of andere samenwerkingspartners. Andere informatiebronnen zijn assessments en eventuele activiteiten die georganiseerd zijn tijdens de brede intake.⁸⁶ De regievoerder onderhoudt gedurende de brede intake het contact met de statushouder om het PIP op te kunnen stellen.

Voor het opstellen van een passend PIP is het waardevol gebleken om informatie over de statushouder uit te wisselen met betrokken samenwerkingspartners. Pilotgemeenten hebben van tevoren toestemming gevraagd aan statushouders om relevante persoonlijke informatie te mogen delen met en opvragen van partners waar dat in het belang is van hun inburgeringstraject. Gegevensuitwisseling tussen partijen, ten behoeve van het selecteren van het best passende inburgeringstraject, is een belangrijk aandachtspunt om de benodigde informatie samen te brengen die nodig is voor het opstellen van een goed PIP.⁸⁷

De gemiddelde tijdsbesteding van de regievoerder voor de afname van de brede intake en het opstellen van het PIP liep in de pilots uiteen van gemiddeld acht uur tot gemiddeld 22 uur per statushouder. Uit de evaluatie van de pilots is niet gebleken dat het bij bepaalde groepen meer of minder tijd kost om tot een vastgesteld PIP te komen. Ook de doorlooptijd tussen de start

⁸³ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.14.

⁸⁴ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.73-74.

⁸⁵ Te raadplegen via: <https://www.divosa.nl/handreiking-brede-intake-en-pip#pip-vastgesteld>

⁸⁶ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.7.

⁸⁷ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.75.

van de brede intake en het vaststellen van het PIP liep tussen de pilots uiteen. Dit varieerde van gemiddeld vier weken tot gemiddeld 15 weken. De veronderstelling is dat gemeenten vanaf de invoering van de nieuwe wet strakker zullen sturen op de tien weken doorlooptijd.⁸⁸

Het PIP, inclusief de andere afspraken die zijn gemaakt met de inburgeraar, is door de pilotgemeenten in het Nederlands vastgesteld, met uitzondering van één pilotgemeente. Die pilotgemeente heeft de afspraken in de eerste versie van het PIP vastgelegd in het Nederlands en in de moedertaal van de statushouder. Latere wijzigingen werden uitsluitend mondeling toegelicht, indien nodig ondersteund door een tolk. De overige pilotgemeenten hebben tolken ingeschakeld om de afspraken in het PIP te bespreken of zij hebben de afspraken in het Engels met de statushouder besproken. De inburgeraar moet het PIP ondertekenen, daarom is het van belang dat de afspraken hem of haar bekend zijn en begrepen worden. Ook de andere pilotgemeenten hebben overwogen het PIP te (laten) vertalen naar de taal van de inburgeraar, maar zij hebben daartoe niet besloten uit praktische overwegingen. Drempels waren onder meer de extra tijd die het kost om dit te laten vertalen, het selecteren en contracteren van een vertaler en de met de vertaler te maken afspraken over privacy.⁸⁹

2.4.3 Wat zijn ervaringen met het PIP?

De pilotgemeenten geven aan dat het haalbaar is om het PIP in tien weken vast te stellen, maar dat het meer tijd kost om iemand echt goed te leren kennen. Volgens de pilotgemeenten is het niet mogelijk om alle detailinformatie over de statushouder in de eerste tien weken al vast te stellen. Als oorzaken daarvoor worden genoemd de grilligheid van de werkelijkheid waarbij veel factoren een rol spelen⁹⁰, beperkte mentale belastbaarheid van de statushouder in de beginperiode en de tijd die het kost om een vertrouwensband op te bouwen waardoor sommige problemen pas later aan het licht komen.⁹¹

⁸⁸ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.75.

⁸⁹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.74-75.

⁹⁰ Voor ons als onderzoekers is niet duidelijk wat wordt bedoeld met "de grilligheid van de werkelijkheid waarbij veel factoren een rol spelen".

⁹¹ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.74, 76.

Toelichting: inschatting belastbaarheid

Veel statushouders hebben een bewogen periode achter de rug. Zij moeten een nieuw leven opbouwen, maar er zijn vaak nog zorgen of rouw om familie en vrienden, de situatie in het land van herkomst of zorgen over gezinshereniging en de toekomst. Psychisch welbevinden en mentale belastbaarheid zijn een punt van aandacht, daar zijn statushouders, klantmanagers en andere stakeholders het over eens. Maar om een goed beeld te krijgen van de (mentale) belastbaarheid van statushouders moet sprake zijn van een vertrouwensband. Het kost tijd om zo'n vertrouwensband te ontwikkelen. Bovendien kunnen of willen statushouders niet altijd open zijn over problemen die spelen, bespreken zij psychische problematiek niet graag en/of openbaren psychische klachten zich soms pas op een later moment. Het inschatten van de mentale belastbaarheid is voor het vormgeven van het inburgeringstraject en de afspraken hierover in het PIP wel van belang.

Een onderdeel van de brede intake is een verkenning van de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeringsplichtige. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar om een inschatting te maken van de mentale belastbaarheid. In een aantal pilots is gebruik gemaakt van een screeningsgesprek met de GGD, de K10-vragenlijst van de GGD, een Sociaal Medisch Advies van Calder werkt en een Individueel Psychodiagnostisch Onderzoek van Calder werkt. De ervaringen met de inzet van instrumenten zijn wisselend. Voor de K10-vragenlijst geldt bijvoorbeeld dat deze niet ingevuld kan worden door analfabeten en sommige klantmanagers gaven de vragenlijst niet mee, omdat zij het geen geschikt instrument vinden. Klantmanagers gebruikten de instrumenten van Calder werkt om de medische beperkingen en de participatiemogelijkheden in kaart te brengen. Het instrument kan klantmanagers helpen bij het nemen van de beslissing en om die beslissing te verantwoorden naar de klant. Maar sommige klantmanagers betwijfelen of de instrumenten voldoende cultuursensitief ingezet kunnen worden. Door betrokkenen wordt erkend dat het goed zou zijn als er meer aandacht is voor de ervaringen van statushouders voor, tijdens en na hun vlucht, en waar een arts rekening mee zou kunnen houden in het advies. Ook zijn statushouders niet allemaal gewend aan een Westerse manier van testen en dat kan de uitkomsten beïnvloeden.⁹²

Dat het niet lukt om tijdig alle relevante informatie over de statushouder inzichtelijk te krijgen, heeft gevolgen voor het PIP. Gemeenten verwachten op basis van hun ervaringen dat het PIP gaandeweg moet worden bijgesteld, op basis van relevante informatie over de inburgeraar die op een later moment beschikbaar komt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de benodigde begeleiding of specifieke ondersteuning. Dit is lastig omdat het PIP een beschikking is. Volgens de meeste pilotgemeenten is het niet werkbaar om voor elke wijziging in het inburgeringstraject de beschikking te moeten aanpassen. Om die reden zijn de pilotgemeenten in de pilots gekomen tot een concept-PIP bestaande uit twee delen: ten eerste een formele beschikking⁹³ en ten tweede een dynamisch ontwikkelplan. In de formele beschikking op hoofdlijnen zijn de standaardelementen opgenomen, zoals de leerroute. Het lukt namelijk wel om in de eerste tien weken een globaal beeld te vormen van de statushouder en diens behoeften en mogelijkheden. Het dynamisch ontwikkelplan is een meer gedetailleerd plan waarin de verzamelde achtergrondinformatie is opgenomen en dat zowel korte-, midden- als langetermijnafspraken bevat.⁹⁴ Dit dynamische ontwikkelplan biedt volgens de pilotgemeenten de flexibiliteit om gedurende de inburgering de aanpassingen te doen die nodig zijn. Wel geldt dat aanpassingen

⁹² Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering, p.41; Verwey Jonker Instituut, Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering, p.5, 15-22.

⁹³ Deze had ten tijde van de pilots de status van een concept-beschikking.

⁹⁴ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.74.

in de wettelijk verplichte onderdelen van het PIP onderdeel zijn van de beschikking. De ervaringen van de pilotgemeenten met het opstellen van een concept-PIP bestaande uit twee delen, namelijk de concept-beschikking op hoofdlijnen en een dynamisch (concept-) ontwikkelplan, zijn positief.⁹⁵

Toelichting van het ministerie van SZW op juridische aspecten van het PIP

Het PIP is een besluit in de zin van de algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Wet inburgering 2021 is in artikel 15 opgenomen welke onderdelen verplicht in het PIP moeten worden opgenomen. Het is mogelijk is om naast de verplichte elementen, in een bijlage (of onderliggend plan) bij de beschikking meer gedetailleerde afspraken vast te leggen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid van de inburgeringsplichtige, maken de afspraken die terugslaan op de verplichte onderdelen in dat document echter wel onderdeel uit van de beschikking. Daarmee heeft de inburgeringsplichtige de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar en eventueel beroep te gaan als hij zich niet in deze afspraken kan vinden en heeft de gemeente de mogelijkheid om de inburgeringsplichtige die zich (verwijtbaar) niet aan de afspraken houdt een boete op te leggen.

De conclusies ten aanzien van het PIP zijn opgenomen in [paragraaf 2.6](#).

2.5 Financieel ontzorgen

In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen gemeenten de taak om alle bijstandsgerechtigde statushouders de eerste zes maanden nadat recht op bijstand ontstaat financieel te ontzorgen. De veronderstelling van de wetgever is dat, om het inburgeringstraject zo snel en effectief mogelijk te laten starten, de overheid de regie moet nemen in het begeleiden van statushouders bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften en het voorkomen van financiële problemen. Statushouders kunnen zich in die periode met meer rust, tijd en ruimte focussen op hun inburgeringstraject en participatie. Gedurende het financieel ontzorgen werken gemeenten ook aan het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van statushouders.⁹⁶

Statushouders zijn verplicht mee te werken aan de wettelijke periode van financieel ontzorgen. De verplichte periode van zes maanden ontzorging eindigt alleen voortijdig indien het recht op bijstand eindigt. De periode van zes maanden kan verlengd worden als de gemeente dat noodzakelijk acht.⁹⁷

2.5.1 Wat houdt financieel ontzorgen in?

Gemeenten voeren het financieel ontzorgen van statushouders uit. In de Participatiewet is vastgelegd dat gemeenten direct vanuit de bijstandsuitkering de volgende betalingen doen: huur, rekening(en) gas, water en stroom, en de verplichte zorgverzekering. De ontzorging duurt zes maanden en gaat in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat.⁹⁸ Ook moeten gemeenten werken aan het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Met de nieuw verworven vaardigheden is het de bedoeling dat statushouders na de periode

⁹⁵ Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.74.

⁹⁶ Verwey Jonker Instituut (2021) Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'? p.11; Verwey Jonker, Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering, p.42.

⁹⁷ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.11.

⁹⁸ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.11; Divosa, handreiking financieel ontzorgen via: <https://www.divosa.nl/handreiking-financieel-ontzorgen-en-financiele-zelfredzaamheid#financieel-ontzorgen-en-financiele-zelfredzaamheid-wat-houdt-dit-in--wat-betekent-financieel-ontzorgen>

van zes maanden financiële ontzorging hun financiën zelfstandig kunnen beheren. De duur van de begeleiding en de wijze waarop deze begeleiding wordt aangeboden is niet nader in de wet omschreven. Ook na de periode van verplichte financiële ontzorging kan het werken aan financiële zelfredzaamheid voortgezet worden.

In de pilots werden deelnemers niet financieel ontzorgd op alle onderdelen die vanaf 1 januari 2022 verplicht zijn. Het financieel ontzorgen betrof in bijna alle pilots het betalen van de huur vanuit de bijstandsuitkering. Vaak betrof het financieel ontzorgen ook gas, water en stroom en soms de zorgverzekering. Binnen de pilots varieerde dit bovendien: sommige deelnemers zijn alleen op de huur ontzorgd, andere deelnemers werden op meer vaste lasten ontzorgd. Zij hadden hierin in een aantal pilots een eigen keuze.⁹⁹ Om deelnemers financieel zelfredzamer te maken is in de pilots ingezet op een combinatie van groepstrainingen en individuele begeleiding. De groepstraining 'Omgaan met geld' (Eurowijzer) van VluchtelingenWerk werd vaak ingezet. Ook de persoonlijke begeleiding in alle pilots was bedoeld om statushouders meer te leren over geldzaken en daarmee te oefenen.¹⁰⁰

2.5.2 Hoe is het financieel ontzorgen georganiseerd?

De administratie van het financieel ontzorgen en de uitvoering ervan lag in de meeste pilots in handen van de gemeente zelf. Soms werd een externe partij ingeschakeld om dit te doen, zoals de gemeentelijke kredietbank.¹⁰¹ Om goed financieel te kunnen ontzorgen is het noodzakelijk om een volledig beeld te hebben van alle inkomsten en uitgaven van statushouders. Goed financieel ontzorgen vraagt bovendien een goede afstemming tussen betrokken partijen, zowel partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van financieel ontzorgen, als organisaties aan wie de pilotgemeenten, namens statushouders, geld moeten betalen zoals energiebedrijven en woningcorporaties.¹⁰²

De pilotgemeenten hebben voor het begeleiden van statushouders op het gebied van financiële zelfredzaamheid samenwerking gezocht met maatschappelijke organisaties. Zo werd de budgetbegeleiding bijvoorbeeld geïntegreerd met de maatschappelijke begeleiding aangeboden. Zowel de individuele budgetbegeleiding als de groepsbijeenkomsten over financiën zijn aangeboden door partners, zoals VluchtelingenWerk Nederland of een lokale welzijnsorganisatie. In één pilot zien we de betrokkenheid van een MBO-instelling.¹⁰³ De individuele begeleiding is in de meeste pilots geboden door vrijwilligers.¹⁰⁴

Voor de groepstrainingen zijn in de meeste pilots groepen ingedeeld op basis van moedertaal. Soms werden de trainingen gegeven in de moedertaal van de deelnemers, in andere pilots is ervoor gekozen de lesstof in het Nederlands aan te bieden en ondersteuning door een tolk in te schakelen.¹⁰⁵ Voor de individuele begeleiding is in een aantal pilots gebruik gemaakt van cultureel verbinders¹⁰⁶; iemand met (ongeveer) dezelfde culturele achtergrond als de deelnemer en die de taal van de deelnemer spreekt.¹⁰⁷

⁹⁹ De ontzorging op alle onderdelen die zijn opgenomen in de nieuwe wet kon niet verplicht worden, omdat het gedurende de pilots ontbrak aan de wettelijke basis daarvoor.

¹⁰⁰ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.11, 62-63.

¹⁰¹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.4.

¹⁰² Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.79.

¹⁰³ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.18.

¹⁰⁴ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.68.

¹⁰⁵ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.6.

¹⁰⁶ In de pilots verschilt de term die gebruikt wordt voor deze personen: zo heten zij in Zoetermeer 'bezoekmannen en -vrouwen'.

¹⁰⁷ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.75.

2.5.3 Wat zijn ervaringen met financieel ontzorgen?

Uit eerder onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat gemeenten die financieel ontzorgen met name effecten zien op het vlak van het voorkomen van schulden. Financieel ontzorgen lijkt ruimte te geven om de eerste financieel instabiele periode op te vangen. De financiële zelfredzaamheid van statushouders wordt het meest bevorderd door samen met de begeleider financiële zaken te regelen, om vervolgens geleidelijk te sturen op het zelf doen. Dit vraagt om intensieve begeleiding, iets wat in de praktijk niet altijd geboden wordt of kan worden. Soms richt de begeleiding zich te veel en te lang op het uit handen nemen van zaken en onvoldoende op het zelf (laten) doen.¹⁰⁸ Dit komt overeen met de bevindingen van de evaluatie over de pilot ontzorgen.¹⁰⁹

De Inspectie SZW heeft tevens signaleerd dat het van belang is dat er ruimte is voor maatwerk, zowel wat betreft de doelgroep (wie wordt ontzorgd) als de mate waarin statushouders ontzorgd worden. Verder blijkt dat duidelijke informatievoorziening over financiële kwesties van groot belang is voor statushouders.¹¹⁰

Binnen de pilots over financieel ontzorgen zijn veel waardevolle ervaringen opgedaan. In algemene zin komt naar voren dat financieel ontzorgen de pilotgemeenten voor uitdagingen heeft gesteld en dat er knelpunten aan het licht zijn gekomen die niet altijd eenvoudig op te lossen bleken.

Logistieke en praktische knelpunten

Ten eerste doen zich diverse knelpunten voor rondom de logistieke en praktische aspecten van het financieel ontzorgen. In algemene zin bleek financieel ontzorgen complexer dan gedacht en bovendien foutgevoelig. Dat is voor een deel toe te schrijven aan de complexiteit van de huidige Nederlandse (financiële) systematiek. Er is sprake van een grote afhankelijkheid van verschillende toeslagen om rond te kunnen komen, maar die op verschillende momenten worden uitgekeerd. Ook moet de kwijscheldingen van vaste lasten bij verschillende partijen aangevraagd worden. Het doen van de juiste betalingen op het juiste moment is niet altijd goed gegaan: soms zijn bedragen dubbel afgeschreven, terwijl andere rekeningen niet binnen de gestelde termijn werden betaald.¹¹¹ Dit leverde deelnemers soms veel stress op.¹¹² Dat geldt overigens ook voor de uitvoerders, die soms snel fouten moesten herstellen of heel snel zaken moesten regelen om fouten te voorkomen. Er is veel tijd van uitvoerende partijen gaan zitten in het uitwerken en organiseren van de processen om alle betalingen tijdig te kunnen doen en in het ad hoc reageren op situaties die zich voordeden rondom het financieel beheer.¹¹³

Pilotgemeenten hebben weinig problemen gehad met de betalingen voor de huur, maar het ontzorgen van andere vaste lasten ging soms moeizamer. Het contact met energie- en waterleveranciers liep daarbij niet altijd even makkelijk.¹¹⁴

¹⁰⁸ Inspectie SZW (2019) Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten, p.6-7.

¹⁰⁹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.12, 70.

¹¹⁰ Inspectie SZW (2019) Financieel ontzorgen op weg naar financiële zelfredzaamheid, een precaire balans, p.5.

¹¹¹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.52-54.

¹¹² Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.27.

¹¹³ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.52.

¹¹⁴ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.53.

Een belangrijk knelpunt was het overbruggen van de periode tot de eerste storting van landelijke toeslagen. Dit kan een aantal maanden duren. De bijstandsuitkering is, zonder deze toeslagen, onvoldoende om van te kunnen leven. Daardoor konden gemeenten nauwelijks leefgeld uitkeren in die eerste maanden.¹¹⁵

Voorbeeld: leefgeld in de eerste maanden

Projectleider gemeente: “Bij het administratief ontzorgen zijn we tegen veel zaken aangelopen. Dat is echt heel ingewikkeld om te organiseren. Bijvoorbeeld alleen al het feit dat we veel later de toeslagen ontvangen, waardoor wij heel concreet in de eerste twee maanden weinig tot geen leefgeld konden uitkeren. En je kunt niet 15 euro leefgeld voor een maand uitkeren. Maar dat was op een gegeven moment wel de situatie.”

De problemen rondom de toeslagen en het uitkeren van leefgeld waren complex, omdat in de meeste pilotgemeenten statushouders niet rood konden staan en de gemeenten niet rood wilden of konden staan namens de statushouder. Dit vanuit het oogpunt om schulden te voorkomen, maar in dit geval bracht het andere nadelen met zich mee. Eveneens complex was het feit dat de toeslagen niet op de rekening van de gemeente kon worden gestort, tenzij er budgetbeheer of bewindvoering werd toegepast. Het toepassen van budgetbeheer of bewindvoering vereist een machtiging van de statushouder. In de pilots is deze machtiging niet altijd tijdig afgegeven, waardoor toeslagen alsnog werden gestort op de rekening van de statushouder. Vervolgens moesten de toeslagen worden ingevorderd door de budgetbeheerder. Dit bleek lastig uit te leggen aan statushouders.¹¹⁶

De pilotgemeenten hebben oplossingen gevonden voor de genoemde knelpunten, maar geen van hen is echt tevreden met die oplossing. Zo hebben sommige pilotgemeenten geld voorgeschooten of overbruggingskredieten verstrekt, andere pilotgemeenten hebben ervoor gezorgd dat statushouders toch rood konden staan.¹¹⁷

Leerproces van deelnemers

Ten tweede bespreken we de ervaringen die zijn opgedaan met het leerproces van statushouders en knelpunten die aan het licht zijn gekomen. Uit de evaluatie van de pilots over financieel ontzorgen blijkt dat het volgens klantmanagers voor een deel van de statushouders nuttig en nodig is om hen financieel te ontzorgen. Een ander deel van de statushouders is volgens begeleiders en professionals niet of minder gebaat bij financieel ontzorgen. Zij zijn voldoende zelfredzaam of kunnen dat op korte termijn worden. Ook is uit eerder onderzoek gebleken dat er deelnemers zijn die het makkelijk en prettig vonden om financieel ontzorgd te worden, terwijl andere deelnemers absoluut niet financieel ontzorgd wilden worden en zij dat ook niet nodig hadden. En wanneer fouten gemaakt werden met financieel ontzorgen, had dit vaak een negatieve invloed op de motivatie van deelnemers en hun vertrouwen in de begeleider.¹¹⁸ Een aantal betrokkenen is om die reden kritisch op het doelbereik van financieel ontzorgen: voor sommige deelnemers heeft financieel ontzorgen zoveel stress opgeleverd,

¹¹⁵ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’, p.54.

¹¹⁶ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’, p.54.

¹¹⁷ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’, p.55-56.

¹¹⁸ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor ‘echt ontzorgen’, p.51, 69.

dat zij zich juist minder goed konden focussen op het inburgeren. Ook is signaleerd dat de periode van financieel ontzorgen deelnemers passief kan maken, waardoor het doel van financiële zelfredzaamheid eveneens niet behaald wordt.¹¹⁹

De pilotgemeenten zijn van mening dat meer behoefte is aan maatwerk dan momenteel in de wet voorzien is. De periode van zes maanden verplicht ontzorgen wordt als rigide ervaren. Voor sommige deelnemers bleek die periode te lang: zij hadden een behoorlijke mate van zelfredzaamheid en beheersten het Nederlands redelijk¹²⁰. Voor andere deelnemers was de periode van zes maanden te kort, zij waren na zes maanden nog niet voldoende financieel zelfredzaam. De periode van financieel ontzorgen kan vanuit de Participatiewet wel verlengd worden. Verder is uit de pilots gebleken dat niet alleen behoefte is aan maatwerk in de duur van het financieel ontzorgen, maar ook in welke diensten ontzorgd worden. Sommige deelnemers konden een deel van hun financiën zelfstandig beheren, maar hadden hulp nodig op bepaalde onderwerpen. Betrokkenen bij de pilots zijn van mening dat maatwerkdienstverlening op bepaalde aspecten van financieel beheer geboden moet kunnen worden.¹²¹

Uit de pilots is eveneens naar voren gekomen dat er vragen spelen rondom de leeropbrengsten van het financieel ontzorgen voor deelnemers. Gesignaleerd is dat financieel ontzorgen in zichzelf deelnemers niet financieel zelfredzaam maakt, daar is meer voor nodig. Daarom is training en begeleiding belangrijk.¹²² Dat is niet altijd eenvoudig, ook al vanwege de tijdsdruk. Sommige pilotgemeenten hadden de ervaring dat in de periode van zes maanden noodgedwongen veel aandacht is uitgegaan naar zaken regelen en er weinig tijd overbleef om zich in de begeleiding te richten op het samen leren over geldzaken en daarmee oefenen in de praktijk. Begeleiders hadden soms het gevoel de begeleiding alweer af te moeten bouwen, nog voordat ze goed en wel iets hebben opgebouwd. We veronderstellen op basis van de beschikbare evaluatie dat dit een negatieve invloed heeft gehad op de leeropbrengsten van het financieel ontzorgen voor de deelnemers. Het risico dat uit de pilots naar voren is gekomen, is dat de overgang van de periode van ontzorging naar financiële zelfredzaamheid (erg) groot is.¹²³ Dit roept de vraag op of het probleem, namelijk onvoldoende financiële zelfredzaamheid, door de periode van ontzorging niet uitsluitend verschoven wordt. Wel kunnen gemeenten besluiten om zich in de begeleiding van deelnemers na de periode van financieel ontzorgen te richten op de financiële zelfredzaamheid.

Uit de pilots is verder gebleken dat de groepstrainingen positief werden ontvangen door deelnemers. Betrokkenen hebben het idee dat deelnemers geleerd hebben van de training. Wel is uit de pilots gebleken dat de niveauverschillen binnen een groep (erg) groot kunnen zijn. Dan is het lastig voor de trainer om aan de behoeften en verwachtingen van alle deelnemers te voldoen. Ook taal- en cultuurverschillen kunnen een belemmering vormen voor het begrijpen van de lesstof bij deelnemers.¹²⁴ Een indeling naar taalniveau bleek om die reden volgens een pilotgemeente niet werkbaar en kan beter een groepsindeling naar niveau van financiële zelfredzaamheid gemaakt worden. Dat kan betekenen dat er voor één trainingsgroep meerdere tolken ingezet moeten worden.¹²⁵

¹¹⁹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.57-58; Verwey Jonker Instituut, Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering, p.46.

¹²⁰ In het toekomstige inburgeringsstelsel zullen inburgeringsplichtigen het Nederlands vermoedelijk nog niet goed beheersen in de periode van financieel ontzorgen.

¹²¹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.59-60.

¹²² Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.58-59.

¹²³ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.58, 70.

¹²⁴ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.64-66.

¹²⁵ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.65.

In de volgende paragraaf zijn onze conclusies over financieel ontzorgen opgenomen.

2.6 Conclusie

Van azc naar gemeente

In de eerste fase van het inburgeringstraject moet een belangrijke stap genomen worden. Van inburgeringsplichtigen moet duidelijk worden wat zij willen en kunnen. En andersom moeten gemeenten inburgeringsplichtigen helpen hun draai in Nederland te vinden. Idealiter maken gemeenten hiermee al een start als de inburgeringsplichtige nog op het azc verblijft. Een aantal pilotgemeenten heeft om die reden een eerste kennismakingsgesprek met de statushouder op het azc georganiseerd. Tot een warme overdracht, een driegesprek met gemeente, COA en statushouder, is het minder vaak gekomen. In een beperkt aantal pilots zijn ervaringen opgedaan met het volgen van taal- of inburgeringslessen op het azc. In de praktijk vormt de afstand tussen gemeente en azc een belangrijk knelpunt voor het organiseren van een doorlopende leerlijn van opvang naar inburgering.

Brede intake en PIP

Een goed beeld krijgen van de mogelijkheden en behoeften van de inburgeringsplichtige vergt tijd, meerdere gesprekken en goede gespreksvaardigheden. Daarbij moet ook een taal- en cultuurbarrière beslecht worden. Of het lukt om op basis van de brede intake de best passende leerroute te selecteren voor elke deelnemer weten we op basis van de huidige pilots niet. Wel komt in de pilots naar voren dat na verloop van tijd meer informatie over de inburgeraar naar boven komt. Zodoende blijkt uit de ervaringen met het opstellen van het concept-PIP dat behoefte is aan tussentijdse bijstelling van de precieze invulling van het inburgeringstraject, bijvoorbeeld op het gebied van begeleiding of specifieke lesonderwerpen. Aan deze behoefte aan flexibiliteit is invulling gegeven door onderscheid in het PIP te maken tussen de concept-beschikking en een dynamisch ontwikkelplan dat tussentijds aangepast kan worden. Dit is volgens de pilotgemeenten een werkbare manier gebleken om de benodigde aanpassingen te doen.

Financieel ontzorgen

In de eerste periode waarin de inburgeringsplichtige in de gemeente woont, worden zij gedurende zes maanden verplicht financieel ontzorgd voor de vaste lasten. In die periode wordt tevens ingezet op financiële zelfredzaamheid. Een aantal pilots heeft geëxperimenteerd met financieel ontzorgen. In de praktijk bleek financieel ontzorgen complex en foutgevoelig te zijn, wat resulteerde in stress bij zowel een deel van de inburgeringsplichtigen als uitvoerders. Een belangrijk knelpunt was het overbruggen van de maanden tot de eerste storting van de landelijke toeslagen. Gedurende die eerste maanden konden gemeenten eigenlijk onvoldoende leefgeld uitkeren om van te leven. De complexiteit werd vergroot doordat in de meeste pilotgemeenten statushouders zelf niet rood konden staan en gemeenten niet rood wilden of konden staan namens de statushouder. Gemeenten hebben dit opgelost door bijvoorbeeld geld voor te schieten in de eerste maanden of een overbruggingskrediet te verstrekken. Geen van de pilotgemeenten was echt tevreden met die oplossing.

Een ander belangrijk knelpunt was dat de periode van zes maanden financieel ontzorgen relatief kort bleek en er in die periode veel geregeld moest worden. Daardoor lag de nadruk noodgedwongen minder op het leerproces van inburgeringsplichtigen om financieel zelfredzaam te worden. Het risico is dat de overgang van de periode van ontzorging naar zelfredzaamheid (te) groot is. Uit de pilots blijkt dat het voor een deel van de deelnemers nodig

was om aanvullende begeleiding te bieden, om hen financieel zelfredzaam te maken. De wet biedt wel de mogelijkheid om het leerproces richting financiële zelfredzaamheid te verlengen. De wet biedt echter niet de mogelijkheid om de duur van het financieel ontzorgen in te korten, terwijl sommige deelnemers wel voldoende zelfredzaam waren. We constateren op basis van de beschikbare evaluaties dat het zinvol zou zijn om al in de brede intake en bij het opstellen van het PIP aandacht te hebben voor de financiële zelfredzaamheid van inburgeraars. Door in een vroeg stadium in kaart te brengen wat er nodig is om hen financieel zelfredzaam te maken, kan hier mogelijk beter op ingespeeld worden in de periode van financieel ontzorgen en in het inburgeringstraject.



Inburgering: combinatie van theorie en praktijk

In een aantal pilots is ingezet op een lesprogramma waarin sprake is van een combinatie tussen theoretisch leren en leren in en over de praktijk. De veronderstelling was dat deze wisselwerking tussen klassikaal leren en leren door te doen tot hogere leeropbrengsten zou leiden, zowel op het gebied van taalvaardigheid als zelfredzaamheid. In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat we weten over deze verwevenheid van theorie en praktijk. Eerst gaan we in op de vraag hoe in pilots invulling is gegeven aan deze combinatie van theoretisch leren en praktijkleren (paragraaf 3.1), om daarna (paragraaf 3.2) in te gaan op de wijze waarop pilotgemeenten de organisatie van deze combinatie hebben vormgegeven. In paragraaf 3.3 staan de ervaringen van betrokkenen met de verweving van theorie en praktijk centraal.

3.1 Hoe krijgt de combinatie van theorie en praktijk vorm?

In veel van de uitgevoerde pilots is ingezet op het combineren van leren in de klas (theorie) en leren door te doen (praktijk). Met de combinatie van theorie en praktijk werd beoogd om de zelfredzaamheid en het taalniveau van deelnemers te verbeteren. We gaan daar in deze paragraaf dieper op in.

3.1.1 Taalbeheersing en zelfredzaamheid

Er is sprake van een verband tussen zelfredzaamheid en taalvaardigheid. Het idee is dat inburgeraars die de Nederlandse taal in een maatschappelijke context toepassen, de taal sneller zullen leren. Ten eerste geldt dat hoe beter de taalbeheersing is, hoe beter de nieuwkomer zich zelfstandig kan redden in de Nederlandse maatschappij. De taalvaardigheid in algemene zin draagt bij aan de zelfredzaamheid, maar dat geldt ook voor de vaardigheid om taal in specifieke situaties in te kunnen zetten, met een bijbehorende woordenschat. Ten tweede hadden deelnemers veel behoefte aan het verbeteren van hun praktische vaardigheden: zij waren over het algemeen niet erg goed bekend in de Nederlandse samenleving. Zo bleek uit de pilots Z-route dat deelnemers niet goed wegwijs waren in de Nederlandse samenleving en ze onvoldoende praktische vaardigheden hadden om voldoende zelfredzaam te zijn.¹²⁶ Ook in andere pilots is gesignaleerd dat deelnemers onvoldoende zelfredzaam waren omdat het hen bijvoorbeeld ontbrak aan praktische vaardigheden. Naast taalvaardigheid is dus ook kennis van de Nederlandse samenleving nodig, om die kennis vervolgens te kunnen toepassen. Dat maakt inburgeraars zelfredzaam.

In diverse pilots is zodoende ingezet op twee zaken. Namelijk ten eerste op het verbeteren van de taalvaardigheid en specifiek de taalvaardigheid in praktijksituaties. En ten tweede op een verbetering van de kennis van de Nederlandse maatschappij en het opdoen van praktische vaardigheden om in de Nederlandse samenleving zelfstandig de weg te kunnen vinden.

In een deel van de pilots¹²⁷ en in een aantal experimenten is een combinatie aangeboden van leren in de praktijk en leren in de klas. Het leren in de praktijk bood deelnemers de kans om ervaring op te doen in de Nederlandse maatschappij, praktische vaardigheden op te doen en te oefenen met de Nederlandse taal in praktijksituaties. Het theoretisch leren in de klas was gericht op het opdoen van kennis over de Nederlandse samenleving en het leren van de Nederlandse taal. Het achterliggende idee was dat theorie en praktijk volledig met elkaar verweven waren, waardoor er sprake zou zijn van een wisselwerking. Het geleerde in de klas kon direct worden geoefend in de praktijk en vice versa.

Toelichting: duale trajecten

Een bijzondere vorm van het combineren van theorie en praktijk is het duale traject. In een duaal traject combineren deelnemers leren in de klas met werken. In de les gaan deelnemers aan de slag met hun taalvaardigheid en met het aanleren van werknemers- en vakspecifieke vaardigheden. Op hun participatieplaats oefenen deelnemers het geleerde in de praktijk. Het duale traject is onderwerp van hoofdstuk 4.

Concreet is de combinatie van theorie en praktijk tot stand gebracht door middel van taallessen en de behandeling van maatschappelijke thema's. Het doel was dat deze combinatie een wisselwerking tot stand zou brengen, resulterend in een toename van de taalbeheersing en zelfredzaamheid van deelnemers. De taallessen hadden vaak betrekking op een maatschappelijk thema, wat in de eerste plaats moest leiden tot een verbetering van de taalbeheersing, maar ook tot een verbetering van de kennis van de Nederlandse maatschappij. De behandeling

¹²⁶ De Beleidsonderzoekers (2021) Goed op weg met de Z-route. Procesevaluatie pilots Z-route: geleerde lessen van gemeenten; Regioplan (2021) Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.43-44; Verwey Jonker Instituut (2020) Duaal programma voor werken en leren voor statushouders in Bostel en Best. Evaluatie TaalDoen, p.12.

¹²⁷ O.a. pilot Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, Z-route, B1-route en Duale trajecten.

van maatschappelijke thema's moest vooral leiden tot een betere kennis over de Nederlandse samenleving en daarnaast tot een betere taalvaardigheid, omdat het deelnemers in de gelegenheid stelde te oefenen met de taal.

Toelichting: theorie en praktijk combineren

Uit de uitgevoerde onderzoeken maken we op dat er twee varianten op de gecombineerde aanpak van theorie en praktijk te onderscheiden zijn. Bij de eerste variant is sterk ingezet op leren door te doen. Daarbij vonden taallessen veelal in de klas plaats, maar waren de lessen over de Nederlandse maatschappij zoveel mogelijk op locatie, waarbij deelnemers bijvoorbeeld oefenden met het voeren van een kort gesprek. De tweede variant was meer theoretisch van aard, waarbij maatschappelijke thema's tijdens de les zijn besproken. De nadruk lag minder op het oefenen in de praktijk.¹²⁸ Uit de ervaringen van diverse betrokkenen blijkt dat het voor deelnemers meerwaarde heeft om situaties in de praktijk te kunnen oefenen.

3.1.2 Thematische aanpak

Om de taalvaardigheid en zelfredzaamheid van deelnemers te bevorderen is in veel pilots¹²⁹ gekozen voor een thematische aanpak. De maatschappelijke thema's vormden de rode draad door het volledige lesprogramma, dus zowel in de taallessen als tijdens maatschappelijke activiteiten. Tijdens de taallessen kregen deelnemers de woordenschat aangereikt passend bij een bepaald thema, om daar tijdens de maatschappelijke activiteiten in de praktijk mee aan de slag te gaan.¹³⁰

De thema's zijn gekozen op basis van wat betrokkenen meenden dat belangrijk was voor de zelfredzaamheid van deelnemers. Thema's die in veel pilots aan bod kwamen zijn onder andere:

- Financiën (waaronder belastingen en verzekeringen);
- Wonen;
- Werk en vrijwilligerswerk;
- Gezondheid en gezondheidszorg;
- Kinderen, school en opvoeding;
- Openbare voorzieningen en instanties (de gemeente en politie bijvoorbeeld);
- Digitale vaardigheden.

In meerdere pilots zijn specifieke modules verzorgd. Een aantal van die modules zien we vaker terugkomen. Zo is in enkele pilots de training EuroWijzer verzorgd, over financiële vaardigheden. Ook de module DigiSterker is in een aantal pilots aangeboden. Een laatste training die in sommige pilots is aangeboden is MindFit, over mentale gezondheid. Deze modules werden soms in samenhang met de taallessen aangeboden, maar stonden er soms meer los van.

3.1.3 Workshops, trainingen en excursies

Het daadwerkelijke leren in de praktijk heeft in veel pilots vorm gekregen in workshops, trainingen en excursies. Ook zijn in een aantal pilots gastsprekers uitgenodigd, om een thema nader uit te diepen en daarover in gesprek te gaan. Deze activiteiten waren bedoeld om

¹²⁸ Dit vloeide voor een deel, maar niet uitsluitend, voort uit de coronamaatregelen.

¹²⁹ Alle pilots van de Z-route en een deel van de overige pilots waarin is ingezet op de combinatie van leren in theorie en praktijk.

¹³⁰ De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.68.

deelnemers in een levensechte situatie zowel hun praktische vaardigheden als taalvaardigheden te laten oefenen. Van groot belang wordt geacht dat deelnemers daadwerkelijk iets gaan doen.¹³¹

Een voorbeeld helpt dit te verduidelijken. Binnen het thema gezondheid heeft een excursie plaatsgevonden naar een huisartsenpraktijk in de woonplaats van de deelnemers. Deelnemers hebben een rondleiding door de praktijk gekregen en de huisarts heeft verteld over het soort vragen waarmee je bij de huisarts terecht kunt en wat een huisarts doet. Daarna hebben de deelnemers meer informatie gekregen over de doorverwijsfunctie van de huisarts en hoe je een afspraak maakt met de huisarts. Er was voor deelnemers ook gelegenheid om vragen te stellen. Voorafgaand aan deze excursie is in de taalles relevante woordenschat aangereikt.

Toelichting: invloed van de coronacrisis

Gedurende de coronacrisis hebben met name de activiteiten op locatie beperkt doorgang kunnen vinden. Ter vervanging hebben deelnemers soms activiteiten uitgevoerd in kleine groepjes, hebben zij individuele huiswerkopdrachten gekregen (om op locatie uit te voeren) of zijn gastsprekers uitgenodigd (al dan niet digitaal). Desondanks is in een aantal pilots de uitvoering van de maatschappelijke activiteiten minder goed van de grond gekomen dan werd beoogd.

3.2 Hoe is de verweving van theorie en praktijk georganiseerd?

Een goede verweving tussen de theoretische lessen over taal en maatschappij en het leren in de praktijk vraagt wat van de organisatie van het programma. Van groot belang wordt geacht dat de verschillende onderdelen goed op elkaar aansluiten. Hoe pilotgemeenten dat hebben gedaan staat centraal in deze paragraaf.

3.2.1 Lesprogramma

Een goede verwevenheid van theorie en praktijk vereist een lesprogramma waarin de verschillende lessen goed met elkaar verbonden te zijn. Er is veel vertrouwen dat een inhoudelijke afstemming van de verschillende lessen toegevoegde waarde heeft.¹³² Dit vraagt om een haast geïntegreerde aanpak van de taallessen en maatschappelijke activiteiten.

We signaleren dat diverse pilotgemeenten ervoor hebben gekozen om op één dag zowel taalonderwijs te geven als een maatschappelijke activiteit (of les) te verzorgen. Meestal zien we dan 's morgens de taalles en 's middags een activiteit passend bij het te behandelen thema.¹³³

In sommige pilots zijn de lessen volgtijdelijk aangeboden, waarbij eerst de focus is gelegd op taalonderwijs en daarna op de maatschappelijke thema's. Daarmee zijn sommige maatschappelijke activiteiten meer onafhankelijk van de taallessen aangeboden.¹³⁴

In de regel is ervoor gekozen hetzelfde thema gedurende een aantal lessen te behandelen. Op die manier raken deelnemers thuis in een thema en maken zij kennis met verschillende deelaspecten van een thema. In een aantal pilots is gekozen voor een roulatiesysteem, waarbij

¹³¹ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.12; Regioplan, Evaluatie VOI-pilot duale trajecten, p.43-44.

¹³² Regioplan, Evaluatie VOI-pilot duale trajecten, p.20.

¹³³ Verwey Jonker Instituut (2021) De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.15; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.67-68.

¹³⁴ Regioplan, Evaluatie VOI-pilot duale trajecten, p.36.

elke week een ander thema werd behandeld, of zijn slechts één of twee lessen aan elk thema besteed. Het nadeel hiervan kan zijn dat deelnemers onvoldoende verdieping in het thema vinden en het zich daardoor niet volledig eigen maken. Uit de pilots Z-route bleek dat een roulatiesysteem voor veel deelnemers te snel ging.¹³⁵

3.2.2 Samenwerkingspartners

De pilotgemeenten hebben samenwerking gezocht met andere partijen om uitvoering te kunnen geven aan enerzijds de taallessen en anderzijds de maatschappelijke lessen en activiteiten. We signaleren dat in een deel van de pilots de uitvoering van het volledige programma was belegd bij één samenwerkingspartner. Dat kon bijvoorbeeld een grote onderwijsinstelling zijn, die zowel het taalonderwijs als de maatschappelijke activiteiten verzorgde. Ook zien we soms grote maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk, of een re-integratiebedrijf als uitvoerder. In een aantal pilots was de uitvoering belegd bij één uitvoeringspartij die op zijn beurt meerdere zzp'ers inhuurde om de verschillende lessen te geven. Andere pilotgemeenten hebben ervoor gekozen om de uitvoering te beleggen bij meerdere gespecialiseerde partijen. Dan was het taalonderwijs vaak belegd bij een onderwijsinstelling, terwijl de overige activiteiten uitgevoerd werden door maatschappelijke organisaties.

3.2.3 Onderlinge afstemming

Uit de pilots is gebleken dat het goed op elkaar afstemmen van de verschillende lessen een complexe opgave is. Het volledige curriculum moet immers qua inhoud en timing op elkaar aansluiten. De roosters van de verschillende lessen moeten op elkaar afgestemd zijn en over de inhoud van de lessen is onderlinge afstemming nodig. Zodoende moet sprake zijn van een goede samenwerking tussen betrokken partijen en professionals.¹³⁶

Ten aanzien van de roosters merken we op dat in sommige pilots alle deelnemers hetzelfde programma hebben gevolgd. Dat maakte het afstemmen van de roosters relatief eenvoudig. Dat geldt niet voor de pilots waarin deelnemers verschillende lessen hebben gevolgd of zij verschillende werkplekken met bijbehorende roosters hadden. Dit vormde een uitdaging voor het aanbieden van een geïntegreerde aanpak.¹³⁷

Een goede samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties vraagt om duidelijke afspraken over zaken als planning en overleg, een duidelijke structuur en duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Uit de evaluaties van de pilots maken we op dat de samenwerking en bijbehorende afstemming in de ene pilot beter verliep dan in de andere. Het wordt als cruciaal ervaren dat taalonderwijs en maatschappelijke activiteiten nauw op elkaar aansluiten, maar dit vereist intensief overleg tussen docenten. Betrokkenen wijzen erop dat de thematische indeling grofmazig is. Om tot een werkelijke wisselwerking tussen theorie en praktijk te komen, moet sprake zijn van nauwere afstemming: welk subthema binnen het thema 'gezondheid' wordt er bijvoorbeeld besproken? In pilots is daar invulling aan gegeven door bijvoorbeeld gezamenlijk een subthema te kiezen of door bepaalde kernwoorden als basis voor de lessen van die dag centraal te stellen.¹³⁸

¹³⁵ De Beleidsontzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.24.

¹³⁶ Regioplan, Evaluatie VOI-pilot duale trajecten, p.37.

¹³⁷ Regioplan, Evaluatie VOI-pilot duale trajecten, p.20; Berenschot, Onderwijsroute, p.43.

¹³⁸ De Beleidsontzoekers, Evaluatie pilots Z-route, p.48, 52.

3.3 Wat zijn ervaringen met de verweving van theorie en praktijk?

De ervaringen van zowel uitvoerders als deelnemers met de verwevenheid van theorie en praktijk – door te leren in de klas en te leren in de praktijk – zijn grotendeels positief. Veel deelnemers vonden het praktijkgedeelte leuk en praktisch toepasbaar. En uitvoerders zijn van mening dat het heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van deelnemers op meerdere vlakken. Zij hebben het idee dat de deelnemers zich beter kunnen redden in de Nederlandse samenleving, omdat deelnemers het Nederlands in praktijksituaties beter beheersen en kunnen toepassen en ze zich beter zelfstandig kunnen redden in de Nederlandse maatschappij. Op basis van de beschikbare onderzoeken weten we echter niet of een aanpak waarin theorie en praktijk met elkaar verweven zijn aantoonbaar effectiever is dan een programma waarin geen sprake is van die verwevenheid.¹³⁹

3.3.1 Zelfredzaamheid

Uit de evaluatiestudies komt naar voren dat de combinatie van leren in de klas en leren door te doen volgens zowel deelnemers als uitvoerders een positieve invloed heeft gehad op de zelfredzaamheid van deelnemers. De behandelde thema's hebben betrekking op de (dagelijkse) praktijk in de eigen leefomgeving en dat is volgens betrokkenen behulpzaam gebleken. Deelnemers zijn meer bekend geworden met hun lokale omgeving door bijvoorbeeld de excursies. Deelnemers geven zelf aan dat ze door de praktische insteek van het programma beter begrijpen hoe de Nederlandse maatschappij werkt. En betrokkenen signaleren dat deelnemers geleerd hebben waar ze met welke vragen terecht kunnen. Dit heeft volgens uitvoerders en deelnemers geleid tot een toename van de zelfredzaamheid. Daarbij is volgens hen van belang geweest dat het leren van de taal, het leren van praktische vaardigheden en het oefenen in de praktijk met elkaar verweven waren. De thematische indeling is daarbij behulpzaam geweest.¹⁴⁰

3.3.2 Taalvaardigheid

Door in de praktijk te oefenen en de relevante woordenschat aangereikt te krijgen, durven deelnemers meer in het dagelijks leven. In een aantal onderzoeken komt naar voren dat deelnemers het Nederlands niet goed durfden te spreken voorafgaand aan de pilot, waardoor ze de taal weinig gebruikten in de praktijk. Zodoende oefenden deelnemers voorafgaand aan de pilot hun spreekvaardigheid weinig en verbeterde deze zich ook nauwelijks. De combinatie van theorie en praktijk in de pilots heeft voor deelnemers de drempel om te durven spreken verlaagd: ze kregen de woordenschat aangereikt in de taallessen en ze oefenden hun spreekvaardigheid in de praktijklessen en veelal met een taalmaatje. Hieruit maken we op dat de combinatie van taallessen en praktijklessen mogelijk heeft bijgedragen aan een verbetering van de taalvaardigheid van deelnemers.¹⁴¹

¹³⁹ De Beleidsonderzoekers, Evaluatie pilots Z-route, p.41; Significant (2021) Investeren in mensen: begeleiding naar werk én volwaardig burgerschap. Evaluatie pilot leren en werken in Utrecht, p.29; Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.29; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.22; Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.66-67.

¹⁴⁰ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.29; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.23.

¹⁴¹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers, p.66-68; Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.40; Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.19.

3.3.3 Zelfvertrouwen

Uit de evaluaties komt naar voren dat de combinatie van theorie en praktijk heeft geleid tot meer zelfvertrouwen bij deelnemers. Doordat deelnemers de woordenschat voor specifieke situaties aangereikt hebben gekregen en daarmee hebben geoefend in de praktijk, durven zij dit ook toe te passen in het dagelijks leven. Ook zijn ze beter bekend geraakt met de Nederlandse maatschappij en hoe die werkt. Dit heeft het zelfvertrouwen van deelnemers vergroot, waardoor zij minder angst hebben om te spreken. Ze nemen volgens betrokkenen en deelnemers bijvoorbeeld het initiatief om te bellen met de woningcorporatie en durven zelfstandig een oudergesprek op de basisschool van hun kind te voeren.

3.3.4 Bron van motivatie

Uit de onderzoeken naar de pilots maken we op dat de combinatie van taallessen en praktijklessen een bron van motivatie was voor deelnemers. Met name het praktijkaspect, de excursies en workshops, vonden deelnemers over het algemeen erg leuk. Deelnemers kregen de kans om op pad te gaan en bepaalde situaties in de praktijk te gaan ontdekken en te oefenen. Deelnemers in Amsterdam benoemden bijvoorbeeld dat zij door de excursies¹⁴² het gevoel hebben gekregen dat ze onderdeel uitmaken van de stad Amsterdam en dat ze beter begrijpen hoe ze zich door de stad kunnen bewegen en wat ze mogen verwachten.¹⁴³

Een andere bron van motivatie is het feit dat de combinatie van theorie en praktijk het programma laagdrempelig en praktisch toepasbaar maakt. De lessen zijn gericht op de eigen leefomgeving en het dagelijks leven van deelnemers. Deelnemers hebben, zo zeggen uitvoerders, snel door dat het programma hen helpt zich makkelijker te redden in het dagelijks leven. Ze gaan in de praktijklessen letterlijk ontdekken hoe iets werkt of hoe ze bepaalde situaties moeten aanpakken. Deelnemers hebben daar behoefte aan: voorafgaand aan hun deelname lukten er bij de meeste deelnemers veel niet. Uitvoerders geven aan dat hoe meer de lessen aansluiten bij de interesses, behoeften en belangen van deelnemers, hoe groter de motivatie is. De praktijklessen, het letterlijk op locatie gaan ontdekken hoe het werkt, is daarbij volgens betrokkenen van belang. Dat sluit niet uit dat ook andere lesvormen behulpzaam zijn, bijvoorbeeld het uitnodigen van gastsprekers of gewoon het oefenen van praktijksituaties in de klas.¹⁴⁴

3.4 Conclusie

In veel pilots was sprake van de combinatie van de theoretische lessen met oefenen en leren in de praktijk: een combinatie van leren in de klas en leren door te doen. Deze verwevenheid van theorie en praktijk moest leiden tot een verbetering van de taalbeheersing van deelnemers en aan een toename van de zelfredzaamheid. De ervaringen met de combinatie van theorie en praktijk zijn overwegend positief. Er bleek bij deelnemers veel behoefte te zijn aan het opdoen van praktische vaardigheden. Ze leerden door de combinatie van theorie en praktijk meer over hoe de Nederlandse maatschappij werkt en deden de benodigde praktische vaardigheden op om zelfredzamer te worden. Ook heeft de combinatie van theorie en praktijk bijgedragen aan een verbetering van de taalbeheersing. Ze hebben de woordenschat aangereikt gekregen om zich in bepaalde situaties te kunnen redden en ze hebben daar in de praktijk mee geoefend.

¹⁴² Zoals naar de bibliotheek en het politiebureau..

¹⁴³ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.40.

¹⁴⁴ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.23; Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.44; Significant, Investeren in mensen, p.29; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.71.

Dat heeft deelnemers tevens het zelfvertrouwen gegeven om meer Nederlands te spreken in het dagelijks leven. Verder bleek de combinatie van theorie en praktijk een bron van motivatie te zijn: de lessen sloten goed aan op het dagelijks leven van deelnemers en deelnemers vonden met name de praktijklessen ook gewoon 'leuk'.

De theorie- en praktijklessen zijn werkelijk met elkaar verweven door thema's als rode draad door alle lessen heen te laten lopen. De combinatie van leren in de klas en leren door te doen komt pas echt goed uit de verf als de theorie-onderdelen en praktijkonderdelen naadloos op elkaar aansluiten. Dit vereist veel en goede afstemming tussen uitvoerders.



Inburgering: duale trajecten

In een aantal pilots is geëxperimenteerd met duale trajecten. Dit houdt in dat in het inburgeringstraject taalverwerving gecombineerd wordt met (toeleiding naar) participatie. De veronderstelling is dat op die manier participatie, integratie en het leren van de Nederlandse taal zo veel mogelijk parallel lopen. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat een duaal traject is (paragraaf 4.1), hoe je een duaal traject organiseert (paragraaf 4.2) en welke ervaringen met duale trajecten zijn opgedaan (paragraaf 4.3).

4.1 Wat is een duaal traject?

Eén van de pilotthema's betrof het thema 'duale trajecten'. In die pilots werd taalverwerving gecombineerd met (toeleiding naar) participatie. Daarmee is een duaal traject in feite een vergaande en specifieke vorm van het combineren van theorie en praktijk, zoals in [hoofdstuk 3](#) aan bod is gekomen.

De achterliggende gedachte van duale trajecten is dat inburgeraars het snelst volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij als zij zo vroeg mogelijk worden geactiveerd en zij de taal leren op een zo hoog mogelijk niveau. Inburgeraars die de Nederlandse taal in een maatschappelijke context toepassen, zullen de taal sneller leren, is de veronderstelling. En doordat deze inburgeraars al vanaf het begin maatschappelijk actief zijn, hebben ze naar verwachting een grotere kans om een betaalde baan te vinden. Daarom is in diverse pilots

geëxperimenteerd met een inburgeringstraject waarin leren en werken in combinatie zijn aangeboden.¹⁴⁵ Duale trajecten zijn ingezet voor een diverse groep inburgeraars. Het gaat enerzijds om deelnemers die het Nederlands al wat beter beheersen, en anderzijds om een groep inburgeraars die (zeer) veel moeite heeft met het leren van de Nederlandse taal.

We kunnen twee typen duale trajecten onderscheiden. Ten eerste is in diverse pilots en experimenten invulling gegeven aan wat we hier noemen 'generieke duale trajecten'. Ten tweede waren enkele experimenten gericht op het werken binnen een specifieke sector of bedrijf.¹⁴⁶

De generieke duale trajecten hadden als doel om deelnemers te stimuleren in en te ondersteunen bij hun oriëntatie op de arbeidsmarkt, hen te leren participeren en het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid. Het duale traject was zodoende vooral een instrument: in een werkomgeving zouden zij het Nederlands oefenen waardoor hun taalbeheersing zou verbeteren en de werkomgeving zou bijdragen bij hun integratie en participatie in brede zin.¹⁴⁷

De bedrijfs- en sectorspecifieke experimenten zijn uitgevoerd in sectoren en bedrijven waar sprake is van een relatief grote vraag naar arbeid: logistiek, horeca, techniek en de zorg. Voor de sector- en bedrijfsspecifieke experimenten geldt dat deze gericht waren op het leren werken in desbetreffende sector, het behalen van daartoe benodigde opleidingen en cursussen en het leren beheersen van de vaktaal. Deze experimenten waren dan ook meer gericht op uitstroom naar betaald werk in die sector. In deze experimenten was veelal sprake van een sterker opleidingscomponent: deelnemers moesten bepaalde opleidingen, trainingen en cursussen volgen én behalen ter voorbereiding op het werken in de sector. De doelstelling in dit type trajecten was toeleiding naar werk en zodoende uitstroom uit de uitkering. Een betere taalbeheersing was in deze trajecten dus een middel om het doel, namelijk participatie door middel van betaald werk, te bereiken.

¹⁴⁵ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.5; Significant, Investeren in mensen; Berenschot (2021) Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin. De werkzame elementen in de opleidingstrajecten; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route.

¹⁴⁶ De pilots in het programma VIA waren niet uitsluitend bedoeld voor inburgeringsplichtigen, maar ook voor mensen die het inburgeringsexamen reeds behaald hebben, maar die (nog) niet aan het werk zijn. Daarmee is deze doelgroep wel een andere dan de toekomstige deelnemers, die een duaal traject volgen tijdens hun inburgering.

¹⁴⁷ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.43-44.

Sector- en bedrijfsspecifieke experimenten: drie voorbeelden

De gemeente Utrecht heeft een experiment uitgevoerd, genaamd 'leren en werken', dat gericht was op bijstandsgerechtigden die moeilijk aan het werk kwamen doordat ze de Nederlandse taal niet goed beheersen. Dit experiment was gericht op twee sectoren, namelijk de horeca en de logistiek. Als onderdeel van het traject hebben deelnemers opleidingen en cursussen gevolgd passend bij de sector, vaktaal aangeleerd gericht op deze sectoren en werkervaring in deze sectoren opgedaan.¹⁴⁸

In de regio Zuid-Kennemerland en IJmond is een experiment uitgevoerd dat gericht was op de zorgsector. In dit 'voortraject leren en werken in de zorg' kregen deelnemers les in de Nederlandse taal, oriëntatie op het werken in de zorg en liepen ze stage om kennis te maken met de zorgsector. Hierna stroomden deelnemers eventueel in op de vervolgopleiding op mbo niveau-3. Het traject was gericht op zowel nieuwkomers als mensen die al langere tijd in Nederland zijn.¹⁴⁹

De bedrijven Liander en Stedin hebben grote behoefte aan technisch personeel. Om die reden hebben zij een pilot vormgegeven waarin ze kandidaten een opleidingstraject en extra begeleiding aanboden. In dit leerwerktraject waren deelnemers zodoende verbonden aan één van beide bedrijven, waarbij zij de benodigde technische opleiding volgden en ze als leerling werkten.¹⁵⁰

Afhankelijk van de doelstelling van het duale traject, valt op dat aan de participatiecomponent in de verschillende pilots en experimenten op verschillende manieren invulling is gegeven. Zo zien we het gebruik van onder andere vrijwilligerswerk, taalstages, werkervaringsplaatsen en leerwerkplekken in het kader van een (beroeps-)opleiding.¹⁵¹ Ook voor de overige componenten van het traject geldt dat hier op uiteenlopende wijze invulling aan is gegeven, afhankelijk van de doelstelling. In de meer generieke duale trajecten gaat het dan bijvoorbeeld om een brede oriëntatie op de arbeidsmarkt en het werken in Nederland. In de sector- en bedrijfsspecifieke experimenten gaat het juist vaker over het aanleren van taal-, sociale- en werkvaardigheden die gericht zijn op het specifieke werkveld. We kunnen globaal de volgende componenten binnen de duale trajecten onderscheiden:

- Taalonderwijs: in algemene zin gericht op het verbeteren van de algehele taalvaardigheid en/of gericht op het aanleren van de benodigde vaktaal voor het werken in een specifieke sector.
- Voorbereidingen op participatie: oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt in brede zin en/of oriëntatie op het werken in een specifieke sector. Hiertoe kunnen ook bedrijfsbezoeken, snuffelstages of meeloopdagen bij bedrijven behoren.
- Opleiding en training: dit kon gericht zijn op het aanleren van werknemersvaardigheden. Daarnaast zien we allerlei soorten opleidingen, trainingen en cursussen, met name in de sector- en bedrijfsspecifieke pilots. Soms waren dit cursussen die moesten worden afgerond met een certificaat om te mogen werken in de sector, zoals de VCA. In sommige pilots was het volgen van een mbo-opleiding onderdeel van het traject, bijvoorbeeld de mbo-2 opleiding tot logistiek medewerker.¹⁵²

¹⁴⁸ Significant, Investeren in mensen, p.9.

¹⁴⁹ Verwey Jonker Instituut (2021) Voortraject Leren en werken in de zorg en de aansluitende niveau 3-opleiding voor anderstaligen, p.10-11.

¹⁵⁰ Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.35.

¹⁵¹ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.47.

¹⁵² Significant, Investeren in mensen, p.22.

- Participatie op een werkplek. Dat kon uiteenlopende vormen hebben, zoals hierboven is beschreven, variërend van vrijwilligerswerk, tot een leerwerkplek of betaald werk.¹⁵³

In sommige pilots is de uitvoering gefaseerd vormgegeven, waarbij bijvoorbeeld eerst is ingezet op het verbeteren van de taalvaardigheid, dan op oriëntatie op de arbeidsmarkt en ten slotte op participatie op een werkplek.¹⁵⁴

Toelichting: Project JAS

Eén van de uitgevoerde experimenten was Project JAS. In Project JAS hebben gemeenten in de Leidse regio geëxperimenteerd met (aspecten) van de Onderwijsroute. Gemeenten hebben statushouders in de leeftijd tot dertig jaar naar en in het onderwijs begeleidt. Daartoe hebben gemeenten op meerdere vlakken ondersteuning en training aangeboden en is actief samengewerkt met onderwijsinstellingen. Deelnemers volgden een integraal en intensief programma, met aandacht voor zowel taal- als vakkennis, studievaardigheden en persoonlijke ontwikkeling. Daarnaast volgden deelnemers de entreeklas (MBO) of het Voorbereidend Jaar (HBO en WO). Deelnemers volgden deze lessen naast de reguliere inburgeringslessen. Deze combinatie van reguliere lessen en toeleiding naar en begeleiding in het onderwijs, lijkt op hoofdlijnen op duale trajecten waarin de inburgeringslessen gecombineerd worden met participatie.

4.2 Hoe zijn duale trajecten georganiseerd?

Het aanbieden van een duaal traject vraagt samenwerking met verschillende partijen. Te denken valt aan samenwerking met re-integratiebedrijven, werkgevers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partners.

4.2.1 Samenwerking

Cruciaal voor het organiseren van een duaal traject is logischerwijs het vinden van de benodigde werkplekken. In algemene zin signaleren we dat pilotgemeenten enerzijds gebruik hebben gemaakt van de bestaande publieke (regionale) infrastructuur voor re-integratie, zoals het sociale werkbedrijf, werkgeversservicepunt of sociale dienst. Anderzijds hebben pilotgemeenten samenwerking gezocht met private partijen, waaronder re-integratiebedrijven en maatschappelijke organisaties die specifiek gericht zijn op nieuwkomers. De werkwijze van deze organisaties kon verschillen. Publieke organisaties werkten over het algemeen meer vanuit procedures en redeneerden vanuit de vraag van werkgevers, terwijl private partijen meer gericht waren op het bieden van maatwerk en zij een werkplek zochten vanuit het perspectief van de deelnemer.¹⁵⁵ Voor de sector- en bedrijfsspecifieke pilots geldt dat er bij werkgevers behoefte was aan arbeidskrachten, waardoor het vinden van de benodigde werkplekken geen grote belemmering vormde. In feite waren de werkplekken bij voorbaat al duidelijk en beschikbaar. Wel moest goed met deze werkgevers samengewerkt worden, om hun vraag naar arbeid daadwerkelijk om te kunnen zetten in kansen voor de doelgroep.

¹⁵³ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.42; Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.12.

¹⁵⁴ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.9-11, 42.

¹⁵⁵ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.21-22.

Duidelijk komt uit de onderzoeken rondom duale trajecten naar voren dat de organisatie ervan meer behelst dan uitsluitend het aanbieden van een werkplek. Deelnemers aan de pilots hadden vaak voorbereiding nodig om aan het werk te kunnen. Zij hebben zich bijvoorbeeld moeten oriënteren op de arbeidsmarkt, er is aandacht besteed aan werknemersvaardigheden op de Nederlandse werkvloer en er is voor meerdere deelnemers vakgerichte scholing ingezet om deelnemers voor te bereiden op hun werkplek. Om deze redenen zien we dat pilotgemeenten samenwerking hebben gezocht met verschillende partijen. We zien bijvoorbeeld samenwerking met onderwijsinstellingen voor het aanbieden van vakgerichte scholing, training en opleiding. Daarnaast is samengewerkt met taalscholen om de algemene taalbeheersing te verbeteren en een beroepsspecifieke woordenschat aan te leren. En er is regelmatig sprake van samenwerking met partijen zoals maatschappelijke organisaties die aan de slag gaan met oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁵⁶ Ook met individuele werkgevers is samengewerkt, bijvoorbeeld om hen te ondersteunen bij het aanbieden van de werkplekken.

De mate waarin de pilotgemeenten de uitvoering en begeleiding van duale trajecten zelf uitvoerden liep uiteen. Sommige gemeenten hebben zelf het zoeken van passende werkplekken uitgevoerd, evenals de begeleiding van deelnemers op de werkplek door de klantmanager. De begeleiding van deelnemers op de werkplek werd soms geboden door klantmanagers die gespecialiseerd waren in nieuwkomers.¹⁵⁷ In andere pilots stond de pilotgemeente meer op afstand van de uitvoering.¹⁵⁸ Zo was in een aantal pilots een belangrijke rol in de uitvoering weggelegd voor het sociaal werkbedrijf. Maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk, zagen we met name in de pilots Z-route als belangrijke partner in de uitvoering van duale trajecten.

4.2.2 Aansluiting en afstemming

Een opgave voor de uitvoering van de duale trajecten was het op elkaar afstemmen van de verschillende onderdelen. Daarbij gaat het enerzijds om de inhoudelijke afstemming, bijvoorbeeld zodat de voor het werk benodigde vaardigheden daadwerkelijk aangeleerd werden. Anderzijds gaat het om het afstemmen van de verschillende lestijden. In de generieke duale trajecten namen bijvoorbeeld de taallessen en andere programmaonderdelen relatief veel tijd in beslag. Daardoor bleef er minder tijd over voor participatie en kon participatie op een beperkt aantal momenten plaatsvinden.¹⁵⁹ Een belangrijke uitdaging voor de uitvoerders van de pilots en experimenten was dan ook om de roosters van deelnemers in elkaar gevlochten te krijgen. Soms is een beroep gedaan op taalaanbieders om bijvoorbeeld les in de avonduren te geven, zodat er overdag ruimte was voor participatie. Aan de andere kant wijst een taalaanbieder erop dat het niet altijd mogelijk is om dit maatwerk te leveren, omdat zij taalklassen moeten vormen die groot genoeg zijn om de inzet van de docent te kunnen bekostigen.¹⁶⁰

4.2.3 Groepsaanpak of maatwerk

Uit de evaluaties blijkt dat in sommige pilots en experimenten is gestreefd naar maatwerk voor elke deelnemer, terwijl in andere pilots en experimenten is ingezet op het aanbieden van werkplekken bij één of enkele organisaties, waarbij beperkt variatie was in het aanbod van werk. In de pilots en experimenten waar is ingezet op het realiseren van maatwerk werd per deelnemer geïnventariseerd wat zijn of haar wensen, mogelijkheden en capaciteiten waren,

¹⁵⁶ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.43-45.

¹⁵⁷ KplusV (2020) Doen wat nodig is. Een evaluatie van de Eindhovense aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders, p.19.

¹⁵⁸ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.19.

¹⁵⁹ Sardes (2021) Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars. Evaluatie VOI-pilot B1-route: van A2 naar B1, p.36-37.

¹⁶⁰ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.20.

om daar vervolgens een werkplek bij te zoeken. Ook maatwerk in het type werkplek was soms nodig, als de verschillen tussen deelnemers in capaciteiten groot waren. Zo konden sommige deelnemers al bemiddeld worden naar betaald werk bij een reguliere werkgever, terwijl andere deelnemers waren aangewezen op vrijwilligerswerk.¹⁶¹ In andere pilots en experimenten zijn op een grotere schaal werkplekken bij één of een klein aantal werkgevers gerealiseerd, waarbij deze de vorm hadden van groepsplaatsingen. Daarbij was het doel om deelnemers op een laagdrempelige manier werkervaring te laten opdoen en hen werknemersvaardigheden aan te leren. Het experiment TaalDoen in Best is daar een voorbeeld van, waarbij alle plaatsingen zijn gerealiseerd bij WSD, een sociaal werkbedrijf. De taalstages die binnen TaalDoen zijn aangeboden werden gezien als opstapje naar betaald werk, en waren primair een omgeving om te kunnen oefenen met werk.¹⁶² Met name voor de bedrijfsspecifieke experimenten geldt dat van tevoren al duidelijk was waar de deelnemers aan de slag zouden gaan en dat het bieden van maatwerk minder aan de orde was.

4.3 Wat zijn ervaringen met duale trajecten?

De veronderstelling achter duale trajecten is dat het combineren van taalonderwijs met participatieactiviteiten bijdraagt aan het verbeteren van het taalniveau van de deelnemers en dat het tegelijkertijd de integratie en participatie van nieuwkomers bevordert. Uit onderzoek van het SCP en CPB blijkt dat het combineren van taallessen met stages of werk de kans op werk bevordert.¹⁶³ Ook blijkt uit eerder onderzoek van het SCP dat statushouders die betaald werk hadden of werkzoekend waren hun taalbeheersing in de periode 2017-2019 meer verbeterd hadden dan statushouders die niet actief waren op de arbeidsmarkt. Ook statushouders die vrijwilligerswerk deden boekten meer vooruitgang qua taalbeheersing dan statushouders zonder vrijwilligerswerk. Zodoende is de conclusie van het SCP dat vroege (arbeidsmarkt) participatie van belang is voor de integratie van statushouders.¹⁶⁴

4.3.1 Algemene positieve effecten

Over het geheel genomen zijn betrokkenen positief over de inzet van duale trajecten gericht op participatie en onderwijs. Deelnemers zelf zien over het algemeen in dat zij geleerd hebben van het duale traject. De ene deelnemer was positiever over de werkplek en het traject als geheel dan de andere. Daar zijn diverse redenen voor. In de volgende subparagrafen gaan we daar nader op in.

Uit veel evaluaties van de pilots rondom duale trajecten blijkt dat diverse positieve effecten te benoemen zijn. Ten eerste zijn er aanwijzingen dat duale trajecten bijdragen aan het verbeteren van het taalniveau van deelnemers. In vrijwel alle duale trajecten is, naast de werkgerelateerde component, ook taalonderwijs verzorgd. Daardoor weten we niet precies in hoeverre het taalonderwijs heeft geleid tot een verbetering van het taalniveau en in hoeverre de participatieactiviteiten hieraan hebben bijgedragen. In de evaluatie van de pilots duale trajecten is naar voren gekomen dat de praktijkgerichte taalverwerving, ook op de werkplek, bij heeft gedragen aan het verbeteren van de taalbeheersing. Gesignaleerd is dat dit met name meerwaarde heeft voor analfabete inburgeraars, omdat zij minder makkelijk leren in

¹⁶¹ Regioplan, Evaluatie VOI-pilots duale trajecten, p.47; De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.43, 54.

¹⁶² Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.12, 27.

¹⁶³ Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt, p.67.

¹⁶⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2021) Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en levenssituatie van Syrische statushouders, p.60.

een 'schoolse' omgeving waarin de lessen zijn gericht op het leren van grammatica.¹⁶⁵ Er zijn deelnemers die aangeven dat hun Nederlands verbeterd is, omdat zij op hun werkplek veel konden oefenen met spreken en luisteren, iets wat in de klas minder aan bod kwam. En ze geven aan veel nieuwe werkgerelateerde woorden te hebben geleerd.¹⁶⁶ En voor de jonge statushouders die in het experiment 'Project JAS' de voorloper van de Onderwijsroute volgden, geldt dat zij zonder de gevolgde taallessen niet in hadden kunnen stromen in het reguliere onderwijs, omdat het Nederlandse onderwijs zeer talig is. Een verbetering van de taalvaardigheid is dus cruciaal gebleken.¹⁶⁷

Ten tweede kunnen we concluderen dat deelnemers van duale trajecten in algemene zin hebben geleerd van hun deelname aan het arbeidsproces en zij hun werknemersvaardigheden hebben verbeterd. Dat wordt door betrokkenen als een belangrijk resultaat gezien, ook als de taalvaardigheid van deelnemers niet erg is toegenomen.¹⁶⁸ Deelnemers benoemen toegenomen werknemersvaardigheden zelf ook, bijvoorbeeld dat ze geleerd hebben hoe ze vakantie aan moeten vragen en wat de regels zijn rondom ziekmelding.¹⁶⁹ Voor de Onderwijsroute geldt dat deelnemers veel vaardigheden hebben opgedaan die noodzakelijk zijn om in te kunnen stromen in het reguliere onderwijs in Nederland, dat sterk competentiegericht is.¹⁷⁰

Ten derde blijkt uit een aantal onderzoeken dat het duale traject in positieve zin heeft bijgedragen aan de algehele zelfredzaamheid van deelnemers. Deelnemers hebben meer zelfvertrouwen gekregen, durven meer en zijn zelfstandiger in het dagelijks leven.¹⁷¹ Dat heeft eraan bijgedragen dat een deel van de deelnemers is uitgestroomd naar werk of is ingestroomd in een mbo-opleiding.¹⁷²

Ten slotte is opgemerkt dat een duaal traject als voordeel heeft ten opzichte van een volgtijdelijk traject dat deelnemers direct geactiveerd worden. Snelle participatie, tijdens de inburgering, is de norm. Bij een volgtijdelijk traject bleken inburgeraars lastiger te activeren richting een werkplek, vanwege de relatief lange periode waarin inburgeraars niet participeren. Daarbij werden pas stappen gezet richting participatie als de inburgeringscursus was afgerond.¹⁷³

4.3.2 Taalrijke werkomgeving

Een belangrijk aandachtspunt dat in veel onderzoeken naar voren komt, is dat alleen verwacht mag worden dat het taalniveau van de deelnemer verbetert door toedoen van een duaal traject, wanneer sprake is van een taalrijke omgeving. Wat een taalrijke omgeving precies is, is niet nader gedefinieerd. Uit de onderzoeken maken we op dat het in elk geval van belang is dat de voertaal op de werkvloer Nederlands is. Ook is van belang dat sprake is van sociale interactie met collega's: daar moet voldoende gelegenheid voor zijn, het is bij voorkeur logisch (bijvoorbeeld omdat je samen moet werken) en er moet voldoende tijd voor zijn.¹⁷⁴ Een veel benoemd knelpunt in de evaluaties van de pilots is dat niet alle werkplekken taalrijk bleken te zijn. Deelnemers hadden buitenlandse collega's waardoor op de werkvloer geen Nederlands

¹⁶⁵ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.36-38; Verwey Jonker Instituut (2021) Voortraject Leren en werken in de zorg en de aansluitende niveau 3-opleiding voor anderstaligen, p.24; Significant, Investeren in mensen, p.24-25.

¹⁶⁶ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.39.

¹⁶⁷ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.44.

¹⁶⁸ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.20.

¹⁶⁹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.39.

¹⁷⁰ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.44.

¹⁷¹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.39; Significant, Investeren in mensen, p.29.

¹⁷² Significant, Investeren in mensen, p.27-28.

¹⁷³ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.46-47.

¹⁷⁴ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.25.

werd gesproken of ze werkten in een productieomgeving waar überhaupt niet of nauwelijks werd gesproken.¹⁷⁵ Ook goede begeleiding op de werkplek waarbij de deelnemer feedback krijgt op de taal wordt genoemd als succesfactor, een element waar het soms aan ontbrak.

Uit een aantal evaluatiestudies komt naar voren dat deelnemers met een stage of vrijwilligerswerk vaker een taalrijke werkplek hadden, en deelnemers met betaald werk minder vaak. Onze hypothese is dat er mogelijk meer ruimte was in vrijwillige functies om te praten met collega's en eventuele klanten. Dit in tegenstelling tot betaalde werkplekken, waarbij het vaker ging om laaggeschoold werk in een productieomgeving. Het ging bijvoorbeeld om werk als schoonmaker, in een fabriek of bij een postorderbedrijf.¹⁷⁶ Daar is veelal de werkdruk hoger dan in de regel voor vrijwilligerswerk geldt en er is minder contact met collega's en klanten.

De vraag is zodoende wat voor gemeenten prevaleert: is dat snelle uitstroom uit de uitkering of het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid en algehele inburgering? Wanneer dat laatste het geval is, ligt het voor de hand in te zetten op het vinden van taalrijke duale trajecten. Wanneer echter gemeenten impliciet of expliciet snelle uitstroom naar betaald werk verkiezen, dan is een participatieplek met een gunstig arbeidsmarktperspectief het belangrijkste, ongeacht of deze werkplek taalrijk is of niet.

Uit de ervaringen van betrokkenen blijkt dat een omgeving pas echt taalrijk is wanneer deelnemers die als zodanig benutten. Zo blijkt uit het onderzoek naar de pilots duale trajecten dat soms sprake was van groepsplaatsingen bij een werkgever. Dit had tot gevolg dat deelnemers naar elkaar toe trokken en zij weinig interactie zochten met Nederlandse collega's. Tijdens het werk en in de pauzes ontstond de situatie dat er Engels of Arabisch werd gesproken.¹⁷⁷ We maken hieruit op dat een werkomgeving pas voldoende taalrijk is wanneer het voor deelnemers voor de hand ligt of zelfs noodzakelijk is om met Nederlandse collega's te praten.

4.3.3 Het vinden van participatieplaatsen

Cruciaal voor duale trajecten is het vinden van de benodigde werkplekken. In de pilots zijn daar verschillende ervaringen mee opgedaan. We maken hier onderscheid tussen de generieke duale trajecten en de bedrijfs- en sectorspecifieke duale trajecten.

Ten eerste de generieke duale trajecten. Hoewel de ene pilotgemeente er beter in is geslaagd om participatieplekken te vinden dan de andere, is geen van de pilotgemeenten erin geslaagd om voor alle deelnemers een participatieplaats te vinden.¹⁷⁸ Het bleek in de praktijk moeilijker om de benodigde werkplekken te vinden dan was verwacht. De moeilijkheden met het vinden van participatieplekken zijn volgens de pilotgemeenten voor een deel toe te schrijven aan de coronacrisis. Daardoor waren in bepaalde sectoren geen werkplekken beschikbaar en veel vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in buurtcentra en kringloopwinkels, lag stil. Een andere reden was dat pilotgemeenten soms relatief laat zijn begonnen met het zoeken van participatieplekken. En wanneer het uitgangspunt was om maatwerk te realiseren voor elke deelnemer, moest eerst

¹⁷⁵ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.25; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.76; KplusV, Doen wat nodig is, p.45; Verwonderzoek (2020) De klantreis van statushouders in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde, p.23; De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.71.

¹⁷⁶ Sardes, Van A2 naar B1, p.50.

¹⁷⁷ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.41.

¹⁷⁸ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.46; De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.20.

geïnventariseerd worden welke wensen en interesses de deelnemer had, om daar vervolgens een werkgever bij te zoeken. In het zoeken en bereid vinden van werkgevers bleek meer tijd te gaan zitten dan de pilotgemeenten hadden verwacht.¹⁷⁹

Ten tweede de bedrijfs- en sectorspecifieke experimenten. Voor de bedrijfsspecifieke experimenten geldt dat de werkgever veel vraag naar arbeid had en de werkplekken in feite het uitgangspunt waren. Daarmee was het vinden van de benodigde werkplekken in deze experimenten geen knelpunt. Dat geldt minder voor de sectorspecifieke experimenten, hoewel die waren gericht op sectoren waar sprake is van een tekort aan arbeidskrachten. Uiteindelijk is het in de meeste sectorspecifieke experimenten gelukt om de benodigde werkplekken te realiseren. In andere sectorspecifieke experimenten is gebleken dat het vinden van werkplekken meer moeite heeft gekost dan was verwacht. Een voorbeeld hiervan is het experiment gericht op de logistieke sector. De veronderstelling was dat de meeste deelnemers bij een paar grote werkgevers terecht zouden kunnen. Dit bleek niet de realiteit, waardoor er veel meer werkgevers geworven moesten worden voor het realiseren van de benodigde werkplekken.¹⁸⁰ En net als voor de generieke duale trajecten gold voor de sectorspecifieke experimenten dat de coronamaatregelen van invloed waren op het vinden van participatieplaatsen. Werkgevers in diverse sectoren waren terughoudend met het beschikbaar stellen van werkervaringsplaatsen, vanwege de (economische) onzekerheid. En bijvoorbeeld de horecasector heeft met een langdurige lockdown te maken gehad, waardoor geen of minder werkplekken beschikbaar waren.¹⁸¹

In de beleving van gemeenten die een pilot of experiment hebben uitgevoerd is het voor een deel van de deelnemers nodig om eerst een passende oefensetting te creëren, waarin deelnemers ervaring op kunnen doen met het arbeidsproces en hun werknemersvaardigheden kunnen verbeteren. Uit de ervaringen die zijn opgedaan blijkt namelijk dat een deel van de deelnemers een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt had. Het voordeel van een meer grootschalige oefensetting, waarin meerdere of alle deelnemers geplaatst worden, is volgens betrokkenen dat daar intensieve begeleiding geboden kan worden en deelnemers de kans krijgen met “vallen en opstaan” te werken aan hun ontwikkeling. Dit geldt minder voor individuele werkplekken, waar de begeleiding geheel of gedeeltelijk neerkomt op werkgevers en collega's.¹⁸² Het bleek in de praktijk niet altijd makkelijk om zo'n oefensetting te creëren, bijvoorbeeld omdat het re-integratiebedrijf zich niet richt op deze doelgroep.¹⁸³ Zo kwam in de pilots Z-route aan het licht dat door diverse pilotgemeenten geprobeerd is het SW-bedrijf in te zetten voor het organiseren van de benodigde werkplekken, maar dit niet is gelukt omdat die een taaleis van minimaal A2-niveau hanteerde.¹⁸⁴ Het nadeel van een algemene oefensetting is dat het haaks staat op de behoefte van deelnemers aan maatwerk: zij willen graag werk doen dat aansluit bij hun wensen en interesses en daar is zo'n grootschalige oefensetting niet op gericht. Daardoor wordt door een aantal deelnemers en betrokkenen soms getwijfeld aan het nut van de oefenstage.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.37.

¹⁸⁰ Significant, Investeren in mensen, p.28. In het rapport is niet toegelicht waarom het niet lukte om alle deelnemers bij een paar grote werkgevers te plaatsen.

¹⁸¹ Significant, Investeren in mensen, p.16-17.

¹⁸² Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.27.

¹⁸³ KplusV, Doen wat nodig is, p.38.

¹⁸⁴ De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.46.

¹⁸⁵ Verwonderzoek, De klantreis van statushouders, p.23.

4.3.4 Belemmeringen op de werkvloer: taal en cultuur

Zowel werkgevers als deelnemers hebben in de praktijk knelpunten op de werkvloer ervaren die gelegen waren in de taalvaardigheid van deelnemers en culturele verschillen tussen deelnemer, collega's en werkgever. Dat kan voor beide partijen een belemmering vormen voor het plezier in en het succes van het duale traject. Zo is in diverse pilots en experimenten gebleken dat onvoldoende taalbeheersing, ondanks de inzet op extra taalonderwijs, een belangrijke belemmering kan vormen voor het functioneren van deelnemers op de werkvloer. Dit geldt ook voor culturele verschillen, die konden leiden tot misverstanden op de werkvloer.¹⁸⁶ Dit lijkt vaker aan de orde te zijn geweest in de sector- en bedrijfsspecifieke experimenten dan in de generieke pilots, omdat de deelnemers in de sector- en bedrijfsspecifieke experimenten zoveel mogelijk als volwaardige werknemer binnen de organisatie werkten. Maar ook in de generieke duale trajecten deden zich knelpunten op de werkvloer voor vanwege knelpunten in de taalbeheersing en culturele barrières.

Hoewel dit deels afhankelijk is van de aard van het werk, wordt het door alle betrokkenen van belang geacht dat deelnemers het Nederlands goed beheersen. Dat is nodig om opdrachten en aanwijzingen goed uit te kunnen voeren, te kunnen overleggen met collega's en met klanten of cliënten te kunnen communiceren. In de praktijk bleek de beperkte taalvaardigheid van deelnemers op de werkvloer regelmatig een knelpunt te zijn, wat blijvende aandacht vraagt. Ook in de experimenten bij Liander en Stedin, waar geselecteerd is op taalniveau B1 bij de start, bleek de taalbeheersing van de deelnemers hun functioneren en integratie in de organisatie parten te spelen. In het experiment over werken in de zorg is gesignaleerd dat het lastig is voor studenten om de stage te behalen, omdat ze moeten rapporteren, schrijven en overdragen en dit niet bij iedereen goed genoeg gaat. Bovendien hebben knelpunten rondom taalvaardigheid tot miscommunicatie met collega's geleid, waardoor zaken zijn misgaan en er makkelijk conflicten ontstonden.¹⁸⁷ Deelnemers aan de sector- en bedrijfsspecifieke experimenten gaven zelf ook aan dat zij behoefte hebben aan nog meer ondersteuning bij het voldoende leren beheersen van de taal. Ze merkten zelf dat ze het Nederlands onvoldoende beheersten om echt mee te kunnen komen.¹⁸⁸

Voor de bedrijfsspecifieke experimenten, en in mindere mate voor de generieke pilots, gold dat ook culturele belemmeringen soms een rol speelden. Er zijn op dit vlak zeker ook positieve ervaringen opgedaan, waarbij deelnemers zich hebben ingespannen om snel de gebruiken op de werkvloer te leren en daarnaar te handelen. En collega's binnen de organisatie die geïnvesteerd hebben om de nieuwkomer wegwijs te maken en hen als volwaardige collega te accepteren.¹⁸⁹ In enkele sectorspecifieke experimenten zijn cultuurtrainingen verzorgd. Daarbij zijn deelnemers onderwezen in de Nederlandse cultuur en omgangsvormen, en andersom zijn werkgevers en begeleiders getraind in het omgaan met cultuurverschillen. Uit de evaluatie blijkt dat nut en noodzaak van deze trainingen breed erkend worden, omdat de trainingen zorgen voor wederzijds begrip.¹⁹⁰ Maar het ging niet altijd goed. De deelnemers aan de pilots kennen in algemene zin vaak een andere cultuur en ook een andere werkcultuur, die afwijkt van de norm op de Nederlandse werkvloer. Andersom bleken niet alle (Nederlandse) collega's binnen de organisatie te handelen naar het inclusieve gedachtegoed van de organisatie. Het bleek in de praktijk voor deelnemers soms moeilijk om aansluiting te vinden bij Nederlandse collega's. Sociale interactie wordt als waardevol gezien voor de verdere ontwikkeling van deelnemers,

¹⁸⁶ Verwey Jonker Instituut (2020) Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.21.

¹⁸⁷ Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.33, 51.

¹⁸⁸ Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.37, 57-58.

¹⁸⁹ Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.57.

¹⁹⁰ Significant, Investeren in mensen, p.41.

maar het bleek voor deelnemers niet altijd makkelijk om hun weg te vinden op de werkvloer. De beperkte taalvaardigheid van deelnemers speelde daarbij, naast culturele barrières, ook een rol. Contacten tussen deelnemers en Nederlandse collega's ontstonden niet altijd vanzelf. En sommige deelnemers ervoeren hun collega's als niet erg aardig en behulpzaam, of deelnemers voelden zich zelfs buitengesloten. Dat heeft een negatieve invloed gehad op hun werkplezier.¹⁹¹

4.3.5 Matching naar een passende werkplek

Deelnemers aan de pilots en experimenten die een duaal traject hebben gevolgd, vonden het heel belangrijk dat de werkplek aansloot bij hun wensen en interesses en dat ze er konden leren wat ze wilden leren. In de praktijk vond een deel van de deelnemers de werkplek leuk en voldoende passend. Dit lijkt vaker het geval te zijn wanneer pilotgemeenten een specifieke werkplek zochten bij elke deelnemer en het uitgangspunt zodoende was om maatwerk te leveren. Uit de onderzoeken naar duale trajecten blijkt dat het de motivatie van deelnemers ten goede komt wanneer de werkplek door hen als passend wordt ervaren.¹⁹² Werkgevers hebben diezelfde ervaring. Zodoende is het ook voor werkgevers van belang dat inburgeraars hun werkplek als passend ervaren. Als deelnemers gemotiveerd zijn, tonen zij ook meer inzet en dit komt hun leerproces ten goede. Bij een gemotiveerde deelnemer is het bovendien voor werkgevers makkelijker om over knelpunten die zich voordoen heen te stappen. Zo waren bijvoorbeeld zorginstellingen enthousiast over het traject 'leren en werken in de zorg voor anderstaligen', omdat de anderstaligen heel gemotiveerd en serieus waren, en zij veel aandacht en liefde voor cliënten hadden.¹⁹³

Uit de onderzoeken blijkt echter ook dat er deelnemers zijn die hun participatieplek niet voldoende passend vonden. Deze participatieplekken bleken niet voldoende aan te sluiten bij de wensen, interesses en mogelijkheden van de deelnemers en dat maakte hen minder gemotiveerd voor het werk. Ook sommige werkgevers en uitvoerders geven aan dat sommige werkplekken niet voldoende passend waren. Er zijn verschillende redenen waarom een werkplek niet voldoende passend bleek te zijn. Ten eerste hadden deelnemers soms hogere of andere verwachtingen van hun werkplek dan in de praktijk te realiseren bleek. Zij kregen bijvoorbeeld een werkplek die niet aansloot bij hun opleidingsachtergrond, werkervaring en interesses, terwijl zij dat wel graag wilden. Zij wilden bijvoorbeeld graag in hun oude beroep aan de slag, of in elk geval in dezelfde sector, maar dat bleek niet altijd mogelijk en haalbaar te zijn. Ten tweede sloten de verwachtingen van werkgevers soms niet aan bij de realiteit: zij hadden meer of andere vaardigheden verwacht van de deelnemer. Ten derde sloten de competenties van de inburgeraar niet altijd aan bij de benodigde competenties. Dit kon tot gevolg hebben dat de deelnemer overvraagd werd, maar ook dat de deelnemer geheel andere competenties had die niet tot uiting kwamen op de werkplek.¹⁹⁴ We geven hier een voorbeeld van.

Voorbeeld: mismatch

In de bedrijfsspecifieke experimenten hadden sommige werkgevers ingezet op een hoog opleidingsniveau van deelnemers, in de veronderstelling dat de taalbarrière hierdoor makkelijker overwonnen kon worden. In de praktijk bleek het hoge opleidingsniveau gunstig voor het leertempo

¹⁹¹ Significant, Pilot leren en werken, p.31; Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.36; Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.43, 58.

¹⁹² Regioplan, Duale trajecten; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.8, 44; KplusV, Doen wat nodig is, p.44-45.

¹⁹³ Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.33.

¹⁹⁴ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.26-27; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.54, 68; KplusV, Doen wat nodig is, p.44-45; Verwonderzoek, De klantreis van statushouders, p.23.

van deelnemers wat betreft het theoretische gedeelte en voor de taalontwikkeling. Het nadeel van de gevraagde overkwalificatie was dat het sommige deelnemers ontbrak aan de gevraagde “hands on-mentaliteit”, het fysieke werk hen zwaar viel en de technische inhoud van theorie en praktijk als (te) weinig uitdagend werd ervaren en/of deelnemers zich niet als volwaardig collega voelden aangezien.¹⁹⁵ Zodoende bleek de werkplek toch niet voldoende passend te zijn en dat vormde een knelpunt voor zowel deelnemer als werkgever.

De verspillende oorzaken voor de ervaren mismatch vragen om verschillende oplossingen. Idealiter is sprake van een goed voortraject waarin de verwachtingen van deelnemers en werkgevers worden afgestemd op de realiteit. In een aantal pilots en experimenten is met deelnemers van tevoren besproken dat zij niet aan het werk konden in de functie die zij in hun land van herkomst hadden. Door het gesprek kregen deelnemers een realistischer beeld van hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daardoor stonden ze meer open voor ander werk, ervaren deelnemers ook andere werkplekken als passend en nam de algehele motivatie van deelnemers voor het traject toe.¹⁹⁶ Ook richting werkgevers blijkt het belangrijk om al in een vroeg stadium een duidelijk en eerlijk beeld te schetsen, waarmee voorkomen kan worden dat de verwachtingen van werkgevers al te hoog gespannen zijn.

In één van de onderzoeken komt naar voren dat vrijwilligerswerk minder positief gewaardeerd werd door deelnemers. Deelnemers vonden dat ze weinig leerden van hun vrijwilligerswerk (qua taal- en werknemersvaardigheden) en zij vonden dat het weinig heeft bijgedragen aan hun kansen op werk. Bovendien werd het vrijwilligerswerk niet altijd als passend bij hun interesses, mogelijkheden en ambities ervaren. Een gemeente gaf aan in principe niet in te zetten op vrijwilligerswerk, omdat het nauwelijks voorbereidt op een betaalde baan. Wel kan het volgens deze gemeente bijdragen aan de taalontwikkeling.¹⁹⁷ Zoals in [paragraaf 4.3.2](#) aan bod is gekomen waren vrijwilligerswerkplekken volgens betrokkenen vaker taalrijk dan betaald werk, en heeft dit wel degelijk een positieve invloed gehad op de taalbeheersing van deelnemers.

Gesignaleerd is dat inburgeraars soms huiverig zijn om hun uitkering op te geven voor een (veelal laagbetaalde en tijdelijke) baan. Zij ervaren veel onzekerheid en risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele verlenging van hun arbeidscontract, het verliezen van het recht op toeslagen en dat zij er financieel weinig op vooruit gaan. De motivatie van deelnemers om aan de slag te gaan in betaald werk kan daardoor relatief laag zijn.¹⁹⁸

4.3.6 Druk programma

Het idee van een duaal traject is dat verschillende onderdelen van het traject, in ieder geval taal en participatie, zoveel mogelijk geïntegreerd worden aangeboden. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen is die combinatie in diverse opzichten waardevol voor deelnemers. Echter, uit de evaluaties van de pilots en experimenten blijkt ook dat het combineren van een (betaalde) werkplek en het volgen van de rest van het programma als (te) druk wordt ervaren door een deel van de deelnemers.¹⁹⁹ Daar kunnen verschillende verklaringen voor zijn. Ten eerste is

¹⁹⁵ Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.36.

¹⁹⁶ KplusV, Doen wat nodig is, p.36, 46.

¹⁹⁷ Regioplan (2021) Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders, p.20.

¹⁹⁸ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.51.

¹⁹⁹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.47; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.51; Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.20.

de stap van relatieve inactiviteit²⁰⁰ naar een programma van ongeveer 20 uur per week voor deelnemers groot. Deelnemers moeten aan die belasting wennen.²⁰¹ Ten tweede kan het zijn dat het programma daadwerkelijk erg vol is. Zo waren er in een aantal experimenten deelnemers die betaald werk verrichten, soms fulltime en/of fysiek zwaar werk, en voor wie de taallessen volgen en het huiswerk maken te veel gevraagd bleek. Voor sommige van de deelnemers leidde dit tot uitval uit het traject: bij het vinden van betaald werk bleek de combinatie met het taalonderwijs te zwaar.²⁰²

Wanneer alle lessen en activiteiten qua rooster goed op elkaar zijn afgestemd, speelt ervaren drukte mogelijk een minder grote rol.²⁰³ Ook in andere pilots is aan de orde gekomen dat het afstemmen van de verschillende onderdelen van het programma een uitdaging vormt voor gemeenten.

We signaleren dat de participatieplaats soms moeilijk te combineren was met de rest van het programma. Aanwezigheid bij de lessen was een vereiste voor deelname aan het programma, maar de lestijden botsten soms met de werktijden. Dit leverde in de praktijk problemen op met het volgen van de lessen.²⁰⁴

4.3.7 Investerings en opbrengsten voor werkgevers

Uit de evaluaties van de pilots rondom duale trajecten blijkt dat het vormgeven van een duaal traject werkgevers waardevolle arbeidskrachten kan opleveren, een belangrijke bron van motivatie, maar dat het ook een investering vraagt van werkgevers.

We signaleren dat een aantal sectoren en bedrijven zich op voorhand had verbonden aan pilots en experimenten rondom duale trajecten. Uit de onderzoeken blijkt dat een grote vraag naar arbeidskrachten een belangrijke drijfveer was voor deze sectoren en bedrijven om deel te nemen aan de pilot: het is een manier om een potentiële groep werknemers aan te boren. Ook overwegingen rondom maatschappelijk verantwoord ondernemen waren bij sommige bedrijven een drijfveer om deel te nemen aan een duaal traject. We zien dat ook terug in de opbrengsten die werkgevers benoemen, namelijk het opdoen van ervaring met culturele verschillen, verbetering van de reputatie van de organisatie en een hogere klanttevredenheid. En het levert diverse werkgevers één of meer nieuwe werknemers op.²⁰⁵

Deelnemende bedrijven waren zich voorafgaand aan de pilots en experimenten bewust van de extra investering die zij zouden moeten doen.²⁰⁶ Uit eerder onderzoek blijkt dat de investeringsbereidheid van werkgevers toeneemt wanneer de deelnemer bij goed functioneren (en bijvoorbeeld het behalen van de vereiste opleiding) een baan krijgt binnen de organisatie. Dit is voor werkgevers namelijk een oplossing voor personeelstekorten. Perspectief op een betaalde baan vergroot ook het commitment bij deelnemers.²⁰⁷ Uit de evaluaties maken we op dat duale trajecten inderdaad investeringen vragen van werkgevers. Soms hebben deelnemers extra opleiding nodig, de inwerkkosten zijn soms hoger doordat er meer uitleg nodig is²⁰⁸ en

²⁰⁰ Ook in de nieuwe wet zal dit een rol spelen, aangezien de periode in het azc vaak wordt gekenmerkt door relatieve inactiviteit.

²⁰¹ De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p. 9.

²⁰² Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.75-76.

²⁰³ Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.20.

²⁰⁴ Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.37-38.

²⁰⁵ Impact Institute (2020) Impactanalyse traineeship participatie, p.19.

²⁰⁶ Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.35; Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.21.

²⁰⁷ Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.54.

²⁰⁸ Bijvoorbeeld vanwege de taalbarrière.

op het werk is behoefte aan meer begeleiding. Met name de begeleiding van deelnemers op de werkvloer kan intensief zijn, wat tot relatief hoge kosten leidt. Voor sommige werkgevers geldt dat zij zich niet hadden gerealiseerd dat zij veel tijd zouden moeten besteden aan de begeleiding en opleiding van deelnemers. De pilotgemeenten hebben eveneens gesignaleerd dat werkgevers soms te hoge verwachtingen hebben van deelnemers. Om die reden zeggen enkele uitvoerders van pilots dat er geen productietarget moet zijn voor de deelnemers aan duale trajecten, en moeten de deelnemers echt “boventallig” zijn. Dit geeft deelnemers de gelegenheid om hun werknemersvaardigheden te ontwikkelen, arbeidsritme op te doen en hun taalvaardigheid te verbeteren.²⁰⁹

4.4 Conclusie

De ervaringen met het combineren van taallessen en stage of werk zijn overwegend positief. Het helpt inburgeraars hun werknemersvaardigheden te ontwikkelen en participatie draagt, in bepaalde omstandigheden, bij aan de verbetering van de taalbeheersing. Zodoende is vroegtijdige participatie van belang voor de integratie van statushouders. Daarom is in meerdere pilots en experimenten geëxperimenteerd met duale trajecten: gelijktijdig participeren en de taal leren tijdens de inburgering. Volgens betrokkenen en deelnemers zelf hebben duale trajecten diverse positieve effecten gehad. Uit de pilots blijkt ten eerste dat duale trajecten hebben bijgedragen aan het verbeteren van de taalvaardigheid van deelnemers. De praktijkgerichte taalverwerving heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Ten tweede hebben deelnemers hun werknemersvaardigheden verbeterd. De verbetering van de taalbeheersing en de werknemersvaardigheden hebben er mogelijk aan bijgedragen dat de algehele zelfredzaamheid van deelnemers is toegenomen.

We constateren dat het organiseren van een duaal traject samenwerking vraagt met andere organisaties. Cruciaal is dat de benodigde werkplekken gevonden worden en dat die voldoende divers zijn, zodat ze aansluiten bij de wensen en behoeften van deelnemers. Daartoe hebben pilotgemeenten gebruik gemaakt van de bestaande publieke (regionale) infrastructuur voor re-integratie en/of is samenwerking gezocht met private partijen. Uit de evaluaties blijkt dat er ook directe samenwerking met bedrijven en sectoren mogelijk is. Dit geldt met name voor bedrijven en sectoren die veel vraag naar arbeid hebben. Naast het vinden van participatieplaatsen, vraagt een duaal traject om samenwerking met andere organisaties, waaronder onderwijsinstellingen (vakgerichte scholing en opleiding), taalscholen (taalonderwijs) en maatschappelijke organisaties (beroeps- en loopbaanoriëntatie).

Bij het vinden van de benodigde werkplekken is in de pilots en experimenten ingezet op het realiseren van maatwerk, een groepsgewijze aanpak of een combinatie van beide. We constateren dat een maatwerkaanpak de kans vergroot dat de werkplek door de deelnemers als passend wordt ervaren. Maatwerk leveren voor elke deelnemer kost echter ook veel tijd en investeringen. In een aantal pilots zijn groepsdetacheringen bij een organisatie, zoals het sociaal werkbedrijf, ingezet om deelnemers werknemersvaardigheden aan te leren en hen op een laagdrempelige manier werkervaring te laten opdoen. Bij een groepsgewijze aanpak is de kans echter groter dat de werkplek niet als passend wordt ervaren door deelnemers, en zij daardoor

²⁰⁹ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.27.

ook minder gemotiveerd zijn. We zien mogelijkheden om een groepsgewijze aanpak in te zetten aan het begin van het traject, gevolgd door een maatwerkaanpak wanneer deelnemers toe zijn aan een volgende stap richting (betaald) werk.

We identificeren een aantal aandachtspunten bij het realiseren van duale trajecten:

- Het vinden van de benodigde werkplekken is niet altijd eenvoudig. Als maatwerk het uitgangspunt was ging er veel tijd zitten in het zoeken en bereid vinden van werkgevers. Sociaal werkbedrijven bleken soms een taaleis te hanteren, waardoor geen deelnemers geplaatst konden worden. En door de coronamaatregelen waren in sommige sectoren geen of minder werkplekken beschikbaar.
- Het vinden van werkplekken die taalrijk zijn is een belangrijke randvoorwaarde voor de gewenste verbetering van de taalbeheersing. In betaalde banen bleek dit vaker een uitdaging dan in vrijwilligerswerk, omdat het relatief veel laaggeschoold werk, bijvoorbeeld in een productieomgeving, betrof waar weinig gesproken werd op de werkvloer.
- Onvoldoende taalvaardigheden speelden deelnemers op de werkvloer parten, zowel bij hun functioneren als in de samenwerking met collega's. Deelnemers zelf en werkgevers hebben dit als knelpunt ervaren. Ook culturele verschillen kunnen hun weerslag hebben op het succes van duale trajecten.
- Een belangrijke logistieke uitdaging is het passend krijgen van de roosters van de verschillende programmaonderdelen, zeker wanneer sprake is van maatwerk voor deelnemers. Daarnaast kan voor deelnemers de combinatie van intensief taalonderwijs met (betaald) werk zwaar zijn.
- Deelnemers vinden het belangrijk dat de werkplek aansluit bij hun wensen, interesses en mogelijkheden. Een maatwerkaanpak vergroot de kans op een passende werkplek. Wanneer de werkplek als passend ervaren wordt, komt dit de motivatie en de inzet van deelnemers ten goede en dit vergroot volgens betrokkenen de kans op een succesvol traject.
- Het is van belang om in het voortraject aandacht te besteden aan de verwachtingen van zowel inburgeraar als werkgever, zodat deze zoveel mogelijk zijn afgestemd op de realiteit. Dit kan teleurstellingen en motivatieproblemen voorkomen.
- Een succesvol duaal traject vraagt investeringen van werkgevers, in termen van opleiding en begeleiding. Daar staat tegenover dat het een aantal werkgevers nieuwe arbeidskrachten heeft opgeleverd en dat zij o.a. ervaring hebben opgedaan met het overbruggen van cultuurverschillen op de werkvloer.



Inburgering: begeleiding

Een kenmerkend aspect dat in alle VOI-pilots en diverse andere experimenten terugkomt is de (intensieve) begeleiding van deelnemers. We zien dat de aard van de begeleiding uiteenloopt. Vaak worden diverse vormen van begeleiding naast elkaar aangeboden. In dit hoofdstuk brengen we in kaart welke typen en vormen van begeleiding deelnemers gekregen hebben (5.1), hoe gemeenten die begeleiding georganiseerd hebben (5.2) en wat ervaringen met de geboden begeleiding zijn (5.3).

5.1 Welke typen begeleiding is geboden?

In de voorbereiding op inburgering en tijdens de inburgering zelf is door pilotgemeenten veel aandacht besteed aan het bieden van begeleiding aan deelnemers. We signaleren dat het doel van de geboden begeleiding uiteenliep en daarmee de aard van de begeleiding eveneens. In sommige pilots bestonden meerdere vormen van begeleiding, passend bij verschillende doelen, naast elkaar. In deze paragraaf zetten we uiteen welke vormen van begeleiding geboden zijn en door wie deze begeleiding zoal werd aangeboden.

5.1.1 Regievoering

Er moet iemand zijn die de regie voert over het programma van de deelnemer. Deze regievoerder is verantwoordelijk voor het in beeld houden van deelnemers en het monitoren van hun voortgang. De regievoerder had vaak ook als taak om een passend programma

samen te stellen voor elke deelnemer en waar nodig aanpassingen te doen. Daarnaast was de regievoerder veelal verantwoordelijk voor het informeren van deelnemers over de pilot. In een aantal pilots werd van regievoerders verwacht dat zij tevens een rol speelden in het motiveren en stimuleren van deelnemers voor deelname aan het programma.²¹⁰ De regierol was vaak, maar niet altijd, belegd bij de gemeente.

Om deze taken uit te kunnen voeren, voerden de regievoerders gesprekken met deelnemers. We signaleren op basis van evaluaties van de verschillende pilots dat er verschillen zijn in de manier waarop regievoerders hun taak vormgaven. In sommige pilots was de regievoerder het eerste aanspreekpunt van deelnemers en vonden er regelmatig gesprekken plaats. In andere pilots stond de regievoerder meer op afstand en was de feitelijke begeleiding van deelnemers elders belegd. In die pilots had de regievoerder vaak een meer coördinerende rol, waaronder het onderhouden van contact met uitvoeringsorganisaties.

5.1.2 Praktische aspecten: een nieuw leven opbouwen

Er komt veel op nieuwkomers af wanneer zij in Nederland een verblijfsvergunning krijgen. Zij moeten verhuizen van het azc naar een gemeente en daar wegwijs worden. En vervolgens is het zaak allerlei praktische zaken te regelen, zoals het afsluiten van verzekeringen, een energiecontract, het vinden van een huisarts en een school voor de kinderen. De maatschappelijke begeleiding die inburgeraars in de eerste twee jaar krijgen, heeft een sterk praktisch karakter, waarbij veel zaken geregeld werden voor en met de statushouder.²¹¹ Met deze maatschappelijke begeleiding wordt dan ook een belangrijke basis gelegd voor het leven van statushouders in Nederland. De maatschappelijke begeleiding bestaat in de regel uit individuele gesprekken en begeleidende activiteiten, zoals het gezamenlijk afsluiten van verzekeringen.²¹²

In diverse pilots is gebruik gemaakt van de inzet van maatjes, buddy's en mentoren (hierna: maatjes) om de zelfredzaamheid van deelnemers te vergroten.²¹³ Deze maatjes boden individuele begeleiding of begeleiding in kleine groepen. De begeleiding door de maatjes liep in de pilots enigszins uiteen van karakter. Die was regelmatig vooral gericht op hulp bij praktische zaken, waarmee dit meer aansloot op de maatschappelijke begeleiding. Maatjes werden vaak als laagdrempelig ervaren door deelnemers, die zodoende bij hen kwamen met allerlei vragen. In het geval van specifieke vraagstukken moesten de maatjes deelnemers doorverwijzen naar de juiste instanties. Dit vergt voldoende kennis van de lokale sociale kaart.²¹⁴

Ook het financieel ontzorgen is een belangrijke vorm van begeleiding voor inburgeringsplichtigen. Zoals in [hoofdstuk 2](#) uitgebreid aan bod is gekomen had het financieel ontzorgen een sterk praktisch karakter.

5.1.3 Zelfredzaam worden

Het is zowel voor individuele inburgeringsplichtigen als voor de maatschappij als geheel van belang dat inburgeringsplichtigen zich zo snel mogelijk zelfstandig kunnen redden in de Nederlandse samenleving. In de pilots had een deel van de maatjes een rol in het begeleiden van deelnemers richting meer zelfredzaamheid. Of maatjes de praktische regelzaken konden

²¹⁰ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.24; Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.22; Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.69;

²¹¹ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.22-24; Significant, Evaluatie VOI-pilot brede intake, p.71.

²¹² <https://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/maatschappelijke-begeleiding>

²¹³ We gaan hier in paragraaf 5.2 nader op in.

²¹⁴ Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.51; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.69-70.

overstijgen en zich hebben gericht op het stimuleren van zelfredzaamheid was vaak afhankelijk van de maatjes zelf. Daarom zien we grote verschillen binnen en tussen pilots. Er waren maatjes die zich in de begeleiding hebben gericht op o.a. het behandelen van maatschappelijke thema's, het oefenen van een gesprek in een specifieke situatie²¹⁵ en door het doen van oefeningen in de lokale omgeving.²¹⁶

In de begeleiding van deelnemers aan de pilots is aandacht geweest voor uiteenlopende onderwerpen die raken aan het leven van de deelnemers en daarmee ook aan hun zelfredzaamheid. Thema's die aan de orde zijn gekomen in de begeleiding van deelnemers zijn onder andere financiën, opvoeding en gezondheid. Ten aanzien van het thema gezondheid blijkt uit de pilots dat relatief veel inburgeraars te maken hebben met (ernstige) gezondheidsproblemen. Daarom is het zaak hier aandacht voor te hebben in de begeleiding. Het is om die reden ook van belang dat inburgeraars op hoofdlijnen begrijpen hoe het gezondheidsstelsel in Nederland werkt. Andersom is het belangrijk dat begeleiders de sociale kaart kennen, zodat zij inburgeraars met gezondheidsklachten goed kunnen verwijzen.²¹⁷

Zoals in [hoofdstuk 2](#) aan bod is gekomen hoort bij het financieel ontzorgen ook aandacht voor het financieel zelfredzaam worden van deelnemers.

5.1.4 De taal leren

In alle pilots is ingezet op een verbetering van de taalvaardigheid van deelnemers. Zij hebben taallessen gevolgd en zodoende heeft de taaldocent een belangrijke vorm van begeleiding geboden. Daarnaast is in diverse pilots extra begeleiding ingezet om de taalbeheersing van deelnemers te verbeteren. In een aantal pilots zijn taalmaatjes ingezet. Deze taalmaatjes gaven bijvoorbeeld extra uitleg over bepaalde aspecten van de Nederlandse taal, maakten gezamenlijk huiswerkopdrachten of oefenden met het voeren van gesprekken.²¹⁸ De begeleiding door taalmaatjes vond meestal individueel plaats en was zodoende toegesneden op de behoefte van de deelnemer.

5.1.5 Oriënteren op school en werk

In diverse pilots zien we dat specifieke begeleiding is ingezet om deelnemers te ondersteunen richting de arbeidsmarkt of richting het onderwijs. Deelnemers hebben zich georiënteerd op de arbeidsmarkt en op de mogelijkheden van (beroeps-) onderwijs en zij zijn begeleid bij voorbereidende werkzaamheden voor werk of school. Als het gaat om voorbereiding op werk, zijn deelnemers bijvoorbeeld ondersteund bij het opstellen van een CV en het opdoen van meer kennis van de benodigde werknemersvaardigheden. En de begeleiding was er veelal ook op gericht daadwerkelijk een werkplek te vinden.²¹⁹ Deze begeleiding werd bijvoorbeeld geboden door een klantmanager van de gemeente of een coach van een uitvoeringsorganisatie. Oriëntatie op de arbeidsmarkt werd vaak aangeboden als groepsactiviteit en in sommige pilots is ook individuele begeleiding ingezet.

²¹⁵ Denk bijvoorbeeld aan een oudergesprek op school.

²¹⁶ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.22-24.

²¹⁷ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.10-11; Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.27; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.32; Verwey Jonker Instituut, De inzet van sleutelpersonen, p.9-10.

²¹⁸ Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.51; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.69-70

²¹⁹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers, p.74; KplusV, Doen wat nodig is, p.19; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.10-11; Regioplan, stappen op weg naar werk, p.30; Verwey Jonker Instituut, Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.10.

In het 'Project JAS', waarbij geëxperimenteerd is met de toeleiding van jongeren naar (vervolg-) onderwijs, zijn scholingsbegeleiders ingezet, die deelnemers hebben geholpen bij het oriënteren op onderwijsmogelijkheden, het zoeken naar een geschikte opleiding en het inschrijven bij een opleiding. Ook heeft de scholingsbegeleider gesprekken gevoerd met deelnemers over hun wensen en ambities. Wanneer dat nodig was heeft de scholingsbegeleider ervoor gezorgd dat diplomawaardering in gang wordt gezet. Soms zijn extra trainingen en bijscholing ingezet om instroom in het Nederlandse onderwijs mogelijk te maken.²²⁰

5.1.6 Begeleiding op het werk en op school

Wanneer deelnemers een werkplek hadden gevonden, is de ervaring dat er begeleiding op de werkplek nodig was. Dit is uitgebreid aan bod gekomen in [hoofdstuk 4](#). Deze begeleiding kan meer of minder intensief van aard zijn en is in de pilots en experimenten zowel geboden door de werkgever zelf als door een begeleider vanuit de gemeente. In een aantal pilots en experimenten is jobcoaching ingezet om deelnemers op het werk te begeleiden. Begeleiding is bijvoorbeeld nodig om deelnemers te helpen de Nederlandse sociale normen op de werkvloer te doorgronden en hen te ondersteunen bij het correct uitvoeren van het werk. Ook begeleiding van de werkgevers is soms wenselijk, bijvoorbeeld over het omgaan met cultuurverschillen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het van belang is dat gemeenten na uitstroom naar betaald werk contact onderhouden met en waar nodig begeleiding bieden aan zowel werkgever als statushouder. Dit maakt het mogelijk om tijdig het gesprek te voeren over contractverlenging, aangezien het vaak gaat om tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Ook is het van belang om eventuele problemen op de werkvloer tijdig te signaleren, zodat naar een oplossing gezocht kan worden. Door begeleiding op de werkplek te bieden kunnen mogelijk plaatsingen verduurzaamd worden en kan vroegtijdige uitval worden voorkomen.²²¹

In het 'project JAS' was een docent Nazorg beschikbaar, die deelnemers in beeld hield en waar nodig praktische ondersteuning bood wanneer zij eenmaal ingestroomd waren in het onderwijs. Dat werd genoemd als belangrijke ondersteuning voor de deelnemers.²²²

5.1.7 Nazorg

Lang niet alle deelnemers aan de pilots zijn uitgestroomd naar betaald werk of onderwijs. Er is dus een groep deelnemers die na afloop van het traject nog bemiddeld moet worden naar betaald werk. Er is ook een groep deelnemers voor wie dit vermoedelijk niet tot de mogelijkheden behoort. Deze deelnemers hebben een te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo komt uit de pilots Z-route naar voren dat een deel van de deelnemers na afloop van de pilot de Nederlandse taal nog altijd slecht beheerst, weinig zelfredzaam is en voor wie vrijwilligerswerk vermoedelijk het hoogst haalbare is. Wel blijkt uit de evaluatie dat deelnemers een goede weekinvulling te pakken hebben en zij gemotiveerd zijn om te leren en te participeren. Eenmaal geactiveerd is het van belang daar een vervolg aan te geven, om de opbrengsten van het programma niet verloren te laten gaan.²²³ In de praktijk signaleren we dat een deel van de pilotgemeenten knelpunten ervaart bij het aanbieden van een vervolgetraject of het bieden van nazorg. Met name de kosten daarvan vormen een knelpunt.²²⁴

²²⁰ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.24-26.

²²¹ Kennisplatform Integratie en Samenleving (2020) Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders, p.36; Significant, Investeren in mensen, p.45; Regioplan, stappen op weg naar werk, p.23; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.60-61.

²²² Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.40-41.

²²³ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.57.

²²⁴ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.57.

5.2 Hoe is de begeleiding georganiseerd?

We signaleren dat in de meeste pilots verschillende partijen betrokken waren bij de begeleiding van deelnemers. De pilotgemeenten hebben dus veel samenwerking gezocht met partnerorganisaties. Dit vergt goede afstemming en uitwisseling van informatie. Een keuze die gemaakt moet worden als het gaat om de begeleiding van inburgeraars heeft betrekking op de inzet van professionals en vrijwilligers. Een bijzonder element dat we hier onder de aandacht willen brengen is de inzet van cultureel verbinders.

5.2.1 Rol van de gemeente

In een deel van de pilots was de regierol belegd bij de gemeente zelf. De regievoerder was in dat geval vaak een klantmanager of trajectconsulent. Maar zoals in [paragraaf 5.1](#) is toegelicht heeft de regievoerder soms een relatief grote rol in de begeleiding en soms staat deze veel meer op afstand. In een aantal gemeenten is ervoor gekozen gespecialiseerde klantmanagers in te zetten voor de begeleiding van deelnemers, die zich volledig richten op de begeleiding van statushouders. Soms hebben zij zelf een migratieachtergrond.²²⁵

Een aantal pilotgemeenten heeft de begeleiding richting een werkplek en de begeleiding op de werkplek zelf vormgegeven. Dit kunnen bijvoorbeeld jobcoaches zijn van de gemeente of klantmanagers die participatie als specifiek aandachtsgebied hebben.

5.2.2 Rol van samenwerkingspartners

Afhankelijk van de rol die de pilotgemeente zelf had in de uitvoering van de pilot, is meer of minder gebruik gemaakt van de inzet van samenwerkingspartners. In sommige pilots hadden gemeenten zelf een relatief grote rol in het begeleiden van deelnemers, maar in de meeste pilots is samenwerking gezocht met andere partijen om aan de begeleiding van deelnemers invulling te geven. In sommige pilots is voor de verschillende typen begeleiding verschillende partners gezocht, andere pilots hebben de uitvoering, en ook de begeleiding, bij één grote uitvoeringsorganisatie belegd.

De pilotgemeenten die ervoor gekozen hebben om de regierol extern te beleggen, hebben veelal gekozen voor samenwerking met een grotere uitvoeringsorganisatie, die een groot deel van de uitvoering op zich nam. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke organisaties en publieke of private re-integratiebedrijven. Wanneer de regierol bij een samenwerkingspartner was belegd, was afstemming met de klantmanager van de gemeente nodig zodat die op de hoogte blijft en die waar nodig zijn extra handelingsmogelijkheden in kan zetten.²²⁶

De klantmanager is namelijk wel eindverantwoordelijk voor de inburgeraar. En na het inburgeringstraject vindt overdracht van de regievoerder naar de klantmanager plaats wanneer de inburgeraar niet is uitgestroomd naar betaald werk.

Wanneer gemeenten ervoor gekozen hebben de regierol bij de klantmanager te leggen, is nog steeds op onderdelen voor de begeleiding samenwerking gezocht met partnerorganisaties. We zien veel samenwerking met maatschappelijke organisaties, die begeleiding boden gericht op de praktische zaken en zelfredzaamheid. Ook de (taal-) maatjes zijn vaak ingezet via maatschappelijke organisaties. Voor de oriëntatie op de arbeidsmarkt en de toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn grofweg twee varianten te onderscheiden. De eerste variant is dat gemeenten,

²²⁵ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.71.

²²⁶ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.19.

vaak de klantmanager, zelf een rol hadden in de begeleiding van deelnemers richting de arbeidsmarkt en het vinden van werk. De tweede variant is dat deze begeleiding geboden werd door een samenwerkingspartner. Dat kon een publiek re-integratiebedrijf zijn, omdat daar veel kennis en kunde zit van de arbeidsmarkt. Sommige pilotgemeenten hebben ervoor gekozen deze begeleiding te beleggen bij een private organisatie die zich bezighoudt met toeleiding naar de arbeidsmarkt. Jobcoaching is in een aantal pilots ingezet voor de begeleiding van deelnemers op een werkplek.²²⁷ In een deel van de pilots was de begeleiding gericht op de bemiddeling naar werk en minder op het bieden van begeleiding op de werkplek.²²⁸

Zodoende zijn er twee hoofdvarianten ten aanzien van de regierol en de begeleiding van inburgeraars. In de eerste variant is de regierol belegd bij de gemeente zelf. De toeleiding naar een werkplek is belegd bij ofwel de gemeente zelf, ofwel bij een re-integratiebedrijf. De begeleiding op maatschappelijke thema's is vrijwel altijd belegd bij maatschappelijke organisaties. In de tweede variant zijn zowel de regierol als de begeleiding van inburgeraars belegd bij één of meer samenwerkingspartners. Dit kan een publiek of privaat re-integratiebedrijf zijn of een maatschappelijke organisatie.

Voor een goede begeleiding van deelnemers is het van belang dat sprake is van een goede samenwerking tussen partijen en uitwisseling van de benodigde informatie over deelnemers, ook met de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld door casuïstiekoverleg te voeren of andere vormen van overleg te organiseren.²²⁹

5.2.3 Cultureel verbinders

In diverse pilots zijn cultureel verbinders ingezet in de begeleiding van deelnemers: mensen die zelf een migratieachtergrond hebben en/of ervaringsdeskundige en die (vaak) dezelfde taal spreken als de deelnemer. Deze cultureel verbinders hebben een rol richting zowel gemeenten en uitvoeringspartners als statushouders. De hypothese is dat cultureel verbinders een brug kunnen slaan tussen deelnemer en uitvoering. Hun rol was over het algemeen om beide kanten op in brede zin te vertalen: zowel qua taal, als qua cultuur, systemen en leefwerelden.²³⁰ Het gaat dus niet uitsluitend om tolken, maar net zo goed om tot wederzijds begrip te komen. De achtergrond van de inzet van cultureel verbinders is dat deelnemers zich mogelijk makkelijker verbinden aan iemand die hun achtergrond en leefwereld kent. Daarbij wordt het als behulpzaam beschouwd wanneer deze persoon de taal van de deelnemer spreekt en waar nodig over kan schakelen naar de moedertaal van deelnemer. De cultureel verbinder kan zodoende vertalen voor de deelnemer wanneer dat nodig is, en fungeert tevens als vertrouwenspersoon, voorlichter en heeft een voorbeeldfunctie.²³¹ Ook naar gemeenten en uitvoeringsorganisaties hebben cultureel verbinders een informerende en voorlichtende rol, bijvoorbeeld om uit te leggen wat er speelt bij deelnemers en waar zij behoefte aan hebben.

5.2.4 Vrijwilligers en professionals

In vrijwel alle pilots wordt voor de begeleiding van deelnemers gebruik gemaakt van een combinatie van betaalde professionals en vrijwilligers. De keuzes die pilotgemeenten hierin gemaakt hebben verschilt: de ene pilotgemeente leunt zwaar op de inzet van vrijwilligers, terwijl

²²⁷ KplusV, Doen wat nodig is, p.22; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.52. Jobcoaches werden meestal ingeschakeld via publieke en private re-integratiebedrijven.

²²⁸ Regioplan, stappen op weg naar werk, p.23.

²²⁹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.19.

²³⁰ Verwey Jonker Instituut (2020) De inzet van sleutelpersonen bij de inburgering, p.14; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.33; Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.24-25; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.70.

²³¹ Verwey Jonker Instituut, De inzet van sleutelpersonen, p.11-13.

de andere pilotgemeente doelbewust heeft gekozen voor de inzet van professionals. Financiële overwegingen kunnen een belangrijke verklaring zijn voor de mate waarin vrijwilligers worden ingezet.

Maatjes zijn vaak vrijwilligers. Voor de maatschappelijke begeleiding is in pilots zowel gebruik gemaakt van de diensten van professionals als van de inzet van vrijwilligers. Voor de regievoering en de begeleiding richting werk en/of onderwijs zijn meestal professionals ingezet. Voor de cultureel verbinders geldt dat zij soms als vrijwilliger betrokken zijn bij een pilot, maar we zien ook cultureel verbinders die een centrale rol hebben in de begeleiding van deelnemers en die professionals zijn.²³²

5.2.5 Training en informatievoorziening

Om deelnemers goed te kunnen begeleiden, zijn begeleiders in diverse pilots daartoe getraind. Dit geldt voor zowel vrijwilligers als professionals, hoewel op basis van de onderzoeken het beeld ontstaat dat het in veel gevallen gaat om trainingen voor vrijwilligers. Zo hebben in sommige pilots de cultureel verbinders een driedaagse basistraining gevolgd²³³, zijn buddy's getraind²³⁴ en heeft VluchtelingenWerk een inwerk- en deskundigheidsbevorderingsprogramma dat begeleiders volgen²³⁵. Ook professionals zijn in een aantal pilots getraind, zodat zij voldoende inhoudelijke expertise hebben om de specifieke doelgroep van statushouders te begeleiden.

Op basis van de huidige onderzoeken is niet voldoende duidelijk waar de trainingen voor begeleiders precies op gericht waren. Uit de informatie maken we op dat in trainingen onder andere aandacht is besteed aan cultuursensitiviteit, de rol en taken van de begeleider en kennis van de sociale kaart zodat de begeleider door kan verwijzen.

In een aantal onderzoeken komt naar voren dat het voor begeleiders belangrijk is om inhoudelijk voldoende aangesloten te zijn op het programma. Op die manier kunnen zij aansluiten bij de behandelde lesstof. In één van de pilotgemeenten is dat gedaan door een wekelijkse nieuwsbrief te versturen.²³⁶

5.3 Wat zijn ervaringen met de begeleiding?

In diverse evaluaties van pilots en experimenten wordt intensieve, persoonlijke begeleiding gezien als een belangrijke succesfactor voor de deelname aan het traject en de ontwikkeling die deelnemers doormaken. Van persoonlijke begeleiding gaat een belangrijke motiverend effect uit, persoonlijke begeleiding helpt deelnemers hun (sociale en maatschappelijke) basis op orde te krijgen en het helpt hen zich verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld richting de arbeidsmarkt. Verder blijkt het voor statushouders van belang te zijn dat zij een vast aanspreekpunt hebben bij wie zij terecht kunnen met hun vragen. Deelnemers zelf waarderen de begeleiding die zij hebben gekregen. Zij geven zelf bijvoorbeeld aan veel moeite te hebben gehad om wegwijs te worden in de Nederlandse samenleving en dat hun begeleider daar goed bij heeft geholpen.²³⁷

²³² Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.24.

²³³ Verwey Jonker Instituut, De inzet van sleutelpersonen, p.9.

²³⁴ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.74.

²³⁵ Inspectie SZW (2019) Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten, p.28.

²³⁶ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.74.

²³⁷ O.a. De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.69-70; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.31-32; Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.41; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.74; Verwey Jonker Instituut, Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.18.

5.3.1 Grote begeleidingsbehoefte

Uit diverse onderzoeken blijkt dat statushouders veel behoefte hebben aan begeleiding. Statushouders hebben moeite om hun weg te vinden in de Nederlandse maatschappij en zij hebben zodoende veel behoefte aan hulp en ondersteuning bij het regelen van praktische zaken.²³⁸ De periode van maatschappelijke begeleiding is hierop gericht, maar ook na die periode en in meer algemene zin lopen statushouders tegen allerlei zaken aan waar zij hulp bij nodig hebben. Uit de evaluaties van de pilots komt naar voren dat statushouders een beroep doen op diverse begeleiders om allerlei praktische vraagstukken op te lossen. In diverse pilots is naar voren gekomen dat er behoefte is aan een meer integrale begeleiding, zodat deelnemers voor al hun vragen bij dezelfde persoon terecht kunnen.

Uit een aantal evaluaties komt naar voren dat er relatief veel tijd nodig is voor een goede begeleiding van deelnemers. Er is tijd nodig om zaken goed en duidelijk uit te leggen, en soms lukt het niet om dat in één gesprek te doen. Ook komt in een aantal onderzoeken naar voren dat persoonlijk contact een vereiste is voor goede begeleiding, iets wat eveneens veel tijd kost.²³⁹

Uit enkele studies komt naar voren dat intensieve begeleiding gericht op het vinden en behouden van werk noodzakelijk is. Deelnemers hebben begeleiding nodig om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, zich voor te bereiden op deelname aan het arbeidsproces en begeleiding is nodig op de werkvloer om de kans op baanbehoud te vergroten.²⁴⁰

Uit de evaluatie van diverse pilots maken we op dat deelnemers tegen problemen op allerlei leefgebieden aanlopen. Deze problemen, bijvoorbeeld op het gebied van (mentale) gezondheid of in de thuissituatie, kunnen van invloed zijn op de motivatie en inzet van deelnemers in het traject. Uitval uit het programma blijkt soms terug te voeren op privéproblemen. Begeleiders blijken een belangrijke rol te kunnen spelen in het verhelpen van deze problemen of het doorverwijzen naar andere organisaties die kunnen helpen, maar niet altijd komen deze problemen tijdig aan het licht. In diverse studies wordt gewezen op het belang van een vertrouwensband tussen deelnemer en begeleider. Wanneer sprake is van een vertrouwensband is de kans groter dat een deelnemer problemen deelt met de begeleider. Het kost tijd en intensief contact om deze vertrouwensband te laten groeien.²⁴¹ Om die reden kan het gebeuren dat wezenlijke informatie, bijvoorbeeld over bepaalde (gezondheids-) problematiek of wensen, pas op een later moment naar boven komt.²⁴²

5.3.2 Caseload

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat een te hoge caseload van klantmanagers en andere professionals een belangrijk knelpunt kan zijn voor een goede begeleiding van deelnemers. Klantmanagers van gemeenten hebben in de regel een hoge caseload, van veelal meer dan 100 personen. Wanneer de klantmanager niet actief betrokken is bij de begeleiding van deelnemers hoeft dat niet voor (grote) problemen te zorgen, hoewel het door betrokkenen belangrijk wordt geacht dat klantmanagers wel op de hoogte blijven. Maar er zijn ook pilots waarin klantmanagers bijvoorbeeld een rol hebben in de toeleiding van deelnemers naar de arbeidsmarkt en zij toch een hoge caseload hebben.²⁴³ Uit een aantal evaluaties blijkt dat de

²³⁸ Erasmus Universiteit Rotterdam (2021) Met alles opnieuw starten. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam, p.91-93.

²³⁹ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.5.

²⁴⁰ Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.30; Verwey Jonker Instituut, Voortraject Leren en werken in de zorg, p.51; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.32; Berenschot, Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin, p.42.

²⁴¹ O.a. Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.32.

²⁴² Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.16, 31.

²⁴³ Bijvoorbeeld in de Eindhovense aanpak. KplusV, Doen wat nodig is, p.19.

hoge caseload ervoor zorgt dat niet alle deelnemers begeleiding krijgen, de intensiteit van de begeleiding soms tekort schiet en klanten daardoor onvoldoende in beeld zijn en blijven. Binnen de caseload maken klantmanagers keuzes over wie zij met welke intensiteit begeleiden.²⁴⁴ Ook voor begeleiders van andere organisaties geldt dat van belang is dat zij voldoende tijd en aandacht voor deelnemers hebben om goede begeleiding te kunnen bieden.²⁴⁵

In een aantal pilots is gewerkt met kleinere caseloads, van rond de 50 personen per klantmanager. Het ging in dit geval om klantmanagers die tevens tot doel hadden om deelnemers te begeleiden richting participatie.²⁴⁶ Toch is die relatief lage caseload soms nog te veel gebleken: het gaat om intensieve begeleiding waarbij rekening moet worden gehouden met het participatietraject, de afstand tot de arbeidsmarkt en de gezondheidssituatie van deelnemers. Het lukte vanwege de intensiteit niet om alle deelnemers in bemiddeling te nemen.²⁴⁷

5.3.3 Inzet van vrijwilligers

Financiële overwegingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de overwegingen van pilotgemeenten om vrijwilligers in te zetten voor (een deel van) de begeleiding van deelnemers. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen is de begeleiding intensief te noemen. Echter, de middelen van gemeenten stellen grenzen aan wat er aan begeleiding geboden kan worden. Een deel van de pilotgemeenten leunde om die reden sterk op de inzet van vrijwilligers. Het kan gaan om het bieden van maatschappelijke begeleiding, hulp bij praktische zaken en begeleiding richting zelfredzaamheid door maatjes, ondersteuning bij het verbeteren van de taalbeheersing door taalmaatjes en/of de inzet van cultureel verbinders.

Er wordt een aantal voordelen benoemd van het werken met vrijwilligers. Ten eerste worden vrijwilligers door deelnemers mogelijk als laagdrempelig ervaren, iemand die meer gelijkwaardig aan hen is. Er is geen sprake van een machtspositie, zoals de klantmanager bijvoorbeeld wel heeft. In een aantal onderzoeken zien we dat er waardering is van deelnemers voor wat vrijwilligers voor hen doen. Deelnemers in diverse pilots zijn overwegend tevreden over de begeleiding die zij van vrijwilligers hebben gekregen. Ten tweede komen vrijwilligers vaak uit dezelfde woonplaats en kunnen zij deelnemers zodoende goed introduceren in de lokale samenleving.²⁴⁸

Op basis van de beschikbare onderzoeken signaleren we ook een aantal knelpunten rondom de inzet van vrijwilligers. Ten eerste zijn niet altijd voldoende vrijwilligers beschikbaar voor de intensieve begeleiding waar de doelgroep om vraagt. Ten tweede worden risico's voor de kwaliteit van dienstverlening gesignaleerd, omdat aan vrijwilligers beperkt kwaliteitseisen gesteld kunnen worden. Er wordt soms veel van vrijwilligers gevraagd om deelnemers goed te kunnen begeleiden, denk bijvoorbeeld ook aan doorverwijzingen.²⁴⁹ Ook vrijwilligers zelf geven aan dat zij het soms complex vinden om deelnemers goed te begeleiden en dat de training die zij hebben gehad niet altijd toereikend is.²⁵⁰

²⁴⁴ KplusV, Doen wat nodig is, p.27; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.41.

²⁴⁵ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.32.

²⁴⁶ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.10-11.

²⁴⁷ Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.30.

²⁴⁸ Verwey Jonker Instituut, Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.24-25.

²⁴⁹ Inspectie SZW, Financiële zelfredzaamheid, p.28; De Beleidsontwerpers, Evaluatie pilots Z-route, p.61.

²⁵⁰ Verwey Jonker Instituut, Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.25.

5.3.4 Lock-in effect

Intensieve, persoonlijke begeleiding kan een negatief neveneffect hebben. Uit eerder onderzoek blijkt dat het kan leiden tot het lock-in effect. In plaats van het bevorderen van de zelfredzaamheid, blijkt intensieve maatschappelijke begeleiding het eigen initiatief te dempen. Statushouders hebben veel behoefte aan praktische en administratieve ondersteuning, en de begeleiding is sterk gericht op het oplossen van hulpvragen.²⁵¹ Ook de Inspectie SZW wijst in onderzoek naar de financiële zelfredzaamheid van statushouders op dit effect. De Inspectie SZW schrijft dat de begeleiding zich soms te veel en te lang richt op het uit handen nemen van zaken en onvoldoende op het de statushouder zelf laten doen.²⁵² In de evaluatie van enkele pilots is gewezen op het risico van het lock-in effect. Zo is aan de orde gesteld dat de begeleiding in enkele pilots sterk gericht was op het regelen van zaken, en weinig op het samen doen en oefenen met situaties. Aangegeven is dat begeleiders het soms moeilijk vinden om te bepalen hoe ver zij moeten gaan met helpen en wat zij aan deelnemers zelf over moeten laten. Het verduidelijken van rollen en taken van begeleiders kan behulpzaam zijn om dit (gedeeltelijk) te voorkomen.²⁵³ Zoals in [paragraaf 5.1.3](#) aan de orde is gekomen was weinig begeleiding expliciet gericht op een verbetering van de zelfredzaamheid van deelnemers.

Dit potentiële lock-in effect roept de vraag op of de begeleiding van deelnemers niet meer gericht zou moeten zijn op een toename van de zelfredzaamheid. De praktische begeleiding die deelnemers hebben gekregen is volgens betrokkenen nuttig en nodig, maar er zou meer aandacht uit mogen gaan naar het verbeteren van de zelfredzaamheid.

5.3.5 Inzet van cultureel verbinders

Zoals in [paragraaf 5.2](#) aan de orde is gekomen, zijn in meerdere pilots cultureel verbinders ingezet: mensen met een migratieachtergrond en/of ervaringsdeskundigen. De ervaringen met de inzet van cultureel verbinders zijn overwegend positief. De meerwaarde van cultureel verbinders is gelegen in het feit dat ze zaken in de moedertaal van de inburgeraar kunnen uitleggen en dat ze, vanwege hun culturele achtergrond, deelnemers goed begrijpen: ze merken weerstand of misverstanden sneller op. Ook is de ervaring dat inburgeraars ervaringsdeskundigen sneller vertrouwen. Andersom helpt de inzet van cultureel verbinders gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties om deelnemers beter te begrijpen en tijdig signalen te ontvangen over wat er speelt.²⁵⁴

Niet bekend is of de inzet van cultureel verbinders in de praktijk leidt tot betere resultaten.²⁵⁵ We kunnen zodoende niet concluderen dat begeleiding door cultureel verbinders beter werkt dan begeleiding door mensen zonder migratieachtergrond. Als potentieel nadeel wordt genoemd dat deelnemers mogelijk een te groot beroep op de cultureel verbinder als vertaler doen, waardoor zij weinig worden gedwongen hun Nederlandse taalvaardigheid te oefenen.²⁵⁶

Uit onderzoek blijkt wel dat cultureel verbinders, evenals andere vrijwilligers, soms waardering missen voor het werk dat ze doen. Soms worden cultureel verbinders als tolk ingezet, iets waarvoor zij betaald zouden moeten worden, vinden ze.²⁵⁷

²⁵¹ EUR, Met alles opnieuw starten p.8-9, 91-93.

²⁵² Inspectie SZW (2019) Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten, p.7.

²⁵³ Verwey Jonker Instituut, Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen', p.5; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.60-61.

²⁵⁴ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.33; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.74; Verwey Jonker Instituut, De inzet van sleutelpersonen p.25; Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.25, 31.

²⁵⁵ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.70.

²⁵⁶ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.70.

²⁵⁷ Verwey Jonker Instituut, De inzet van sleutelpersonen, p.23-25.

5.4 Conclusie

Persoonlijke en intensieve begeleiding wordt gezien als een belangrijke succesfactor voor het met goed gevolg doorlopen van het inburgeringstraject en voor de ontwikkeling die inburgeringsplichtigen doormaken. Begeleiding helpt deelnemers hun basis in Nederland op orde te krijgen, zich verder te ontwikkelen en er gaat een motiverend effect van uit. Goede begeleiding is op diverse aandachtsgebieden nodig. Dit geldt onder andere voor werk, maatschappelijke onderwerpen, gezondheid en financiële zelfredzaamheid. De begeleidingsbehoefte van deelnemers is groot, omdat zij op allerlei leefgebieden tegen problemen aanlopen. Dit vraagt om meer integrale begeleiding dan in de meeste pilots het geval was. Deelnemers hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt, waar zij terecht kunnen met al hun vragen.

Er is sprake van een spanningsveld tussen het bieden van de intensieve begeleiding die deelnemers nodig hebben en het bevorderen van de zelfredzaamheid van deelnemers. Het lock-in effect dreigt wanneer de hulpvragen van deelnemers ertoe leiden dat begeleiders vooral bezig zijn met zaken regelen, en weinig met het stimuleren van het leerproces. Dit roept de vraag op of de begeleiding van inburgeraars niet meer gericht zou moeten zijn op het vergroten van de zelfredzaamheid.

Het is van belang dat de regie over de inburgeringsproces en de begeleiding van de inburgeraar duidelijk is belegd. Er zijn twee hoofdvarianten ten aanzien van de uitvoering van de regierol en de begeleiding van inburgeraars te onderscheiden. In de eerste variant is de regierol belegd bij de gemeente zelf. Vervolgens is de toeleiding naar en begeleiding op een werkplek belegd bij ofwel de gemeente zelf, ofwel bij een re-integratiebedrijf. De begeleiding op maatschappelijke thema's is vrijwel altijd belegd bij maatschappelijke organisaties. In de tweede variant zijn zowel de regierol als de begeleiding van inburgeraars belegd bij één of meer samenwerkingspartners. Dit kan een publiek of privaat re-integratiebedrijf zijn of een maatschappelijke organisatie.

Als het lukt om een inburgeraar te plaatsen op betaald werk kan goede begeleiding voor werknemer en werkgever bijdragen aan de duurzaamheid van de baan. Om die reden is jobcoaching in een aantal pilots van toegevoegde waarde gebleken. En voor deelnemers die niet zijn uitgestroomd naar betaald werk geldt dat zij daarna veelal een vorm van nazorg nodig hebben richting participatie of verdere zelfredzaamheid.

In de begeleiding van deelnemers zien we een combinatie van de inzet van professionals en vrijwilligers. Financiële overwegingen hebben een rol gespeeld in de soms grote inzet van vrijwilligers. En de caseload van professionals bleek in sommige pilots te hoog te zijn om de intensieve begeleiding te kunnen bieden die nodig is, zeker wanneer het gaat om begeleiding naar werk. De ervaringen met de inzet van cultureel verbinders voor de begeleiding van deelnemers zijn overwegend positief, omdat zij in staat zijn de taal- en cultuurbarrière te overbruggen. We weten echter niet of de inzet van cultureel verbinders ook leidt tot betere resultaten.



Inburgering: maatwerk

In de Wet inburgering 2021 is het bieden van maatwerk meer dan voorheen verankerd. Maatwerk loopt als een rode draad door het inburgeringsstelsel heen, vanaf de start in het azc tot het doorlopen van het inburgeringstraject. In diverse pilots is geprobeerd invulling te geven aan het bieden van maatwerk. In paragraaf 6.1 beschrijven we wat pilotgemeenten hebben gedaan om maatwerk te bieden, vervolgens staat de wijze waarop maatwerk georganiseerd is centraal (paragraaf 6.2). Een analyse van de ervaringen met het bieden van maatwerk is opgenomen in paragraaf 6.3.

6.1 Hoe wordt aan maatwerk invulling gegeven?

Maatwerk houdt in dat de dienstverlening wordt afgestemd op de kenmerken en situatie van de statushouder. Daarbij wordt gekeken naar behoeften, wensen, mogelijkheden en beperkingen van de individuele inburgeraar. Uit onderzoek blijkt dat het aansluiten op de individuele mogelijkheden van deelnemers belangrijk is. Bovendien draagt maatwerk bij aan het vergroten van de intrinsieke motivatie. Intrinsiek gemotiveerde mensen presteren beter dan mensen die niet intrinsiek gemotiveerd zijn.²⁵⁸

²⁵⁸ Kennisplatform Integratie en Samenleving (2020) Wat werkt bij de arbeidsparticipatie van statushouders, p.39-40.

Het bieden van maatwerk komt op verschillende manieren tot uiting. In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste manieren om invulling te geven aan maatwerk.

6.1.1 Maatwerk: drie leerroutes

In de beleidstheorie van de Wet inburgering 2021 wordt veel aandacht besteed aan het bieden van maatwerk. Om het doel te bereiken, namelijk dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij, stelt de wetgever dat het inburgeringsstelsel uit moet gaan van maatwerk en dualiteit. Maatwerk is nodig om inburgeringsplichtigen in staat te stellen op een bij hun mogelijkheden passende wijze deel te nemen aan de maatschappij. Daarom is gekozen voor drie verschillende leerroutes, waarmee op hoofdlijnen maatwerk te bieden is. Vervolgens is ook binnen de leerroutes ruimte voor maatwerk.²⁵⁹

Het bieden van maatwerk begint helemaal aan de voorkant van het traject. Zoals in [hoofdstuk 2](#) van dit rapport aan de orde is gekomen, voert de gemeente met elke inburgeraar een brede intake, waaruit een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) voortvloeit. In dit PIP is vastgelegd welke leerroute de inburgeraar gaat volgen en is een dynamisch ontwikkelplan met meer gedetailleerde afspraken opgenomen. Dit PIP is zodoende een eerste aanzet tot het bieden van maatwerk: de leerroute past bij de inburgeraar en de aanvullende individuele afspraken moeten bijdragen aan het volwaardig meedoen aan de maatschappij.

6.1.2 Maatwerk binnen een groepsgewijze aanpak

In de kern zijn alle leerroutes een groepsgewijze aanpak. Dat zien we terug in de uitgevoerde pilots: er is een gezamenlijk programma voor de hele groep opgesteld en daarbinnen is op onderdelen ruimte om individuele accenten te leggen. Er is in geen van de pilots sprake van een volledig op maat gemaakt, individueel programma.

Maatwerk realiseren: aandacht voor gezinsmigranten

Gezinsmigranten vormen een voor gemeenten grotendeels onbekende subgroep van inburgeringsplichtigen. Gezinsmigranten (vooral vrouwen) zijn vaak niet-uitkeringsgerechtigd, meestal omdat de partner werkt en voor voldoende gezinsinkomen zorgt. In de praktijk vindt (in het huidige inburgeringsstelsel) ondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigden alleen plaats als men hier zelf of vraagt. Gezinsmigranten hebben echter nauwelijks kennis van deze ondersteuningsmogelijkheid. Dit betekent voor gezinsmigranten dat zij meer moeite hebben met integratie en participatie en zij in meerdere opzichten afhankelijk zijn van hun partner. Zodoende blijft de positie op de arbeidsmarkt van gezinsmigranten achter.²⁶⁰ De aanpassingen in het nieuwe inburgeringsstelsel moeten ervoor zorgen dat gemeenten meer en betere mogelijkheden krijgen om de positie van gezinsmigranten te verstevigen. Daarbij is het zaak aandacht te hebben voor de onderliggende oorzaken die (vrouwelijke) gezinsmigranten bij (arbeids)participatie belemmeren. Dit vraagt om (individueel) maatwerk en integraal werken, maar ook om een gender sensitieve aanpak.²⁶¹

Een belangrijke manier om maatwerk te realiseren binnen een groepsgewijze aanpak is door de totale groep deelnemers in kleinere groepen op te splitsen. Dat zien we terug in meerdere pilots. Daarbij is er voor gekozen om deelnemers te clusteren naar bepaalde kenmerken. Afhankelijk van het doel, is gekozen voor bijvoorbeeld een groepsindeling op basis van

²⁵⁹ TK 35 483 nr. 3 'Memorie van toelichting', p.6-7.

²⁶⁰ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.11.

²⁶¹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.11.

taalniveau, moedertaal, opleidingsniveau of geslacht.²⁶² Zo is in het taalonderwijs regelmatig gebruik gemaakt van een indeling naar taalniveau (Nederlands), zodat de lessen beter zouden passen bij het niveau van deelnemers.²⁶³ Voor het behandelen van bepaalde onderwerpen kan het nodig of wenselijk zijn om dit in de moedertaal te doen, of gebruik te maken van de inzet van een tolk. Dan is het om praktische redenen voor de hand liggend om een groepsindeling te maken op basis van de moedertaal van deelnemers. En in de pilotevaluatie over vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten komt naar voren dat een groep met alleen vrouwen voor een veilige sfeer zorgde, waardoor deelneemsters zich open durfden te stellen.²⁶⁴

Een stap verder gaat het om de indeling in subgroepen te gebruiken om verschillende modules aan te bieden. Het uitgangspunt hierbij is dat verschillende subgroepen binnen de totale groep een andere behoefte en interesses hebben, en zij dus ook andere programmaonderdelen volgen. Te denken valt aan trainingen over toeleiding naar de arbeidsmarkt: dat is voor ouderen niet of minder relevant, en voor jongeren die eerst naar school moeten evenmin.²⁶⁵ In de pilot over vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten is bijvoorbeeld met een subgroep aandacht besteed aan werknemersvaardigheden, terwijl in de subgroep met oudere, analfabete Eritrese vrouwen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt veel tijd is besteed aan letterlijk en figuurlijk wegwijs worden in Nederland.²⁶⁶

Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat er een beroep is gedaan op trainers, docenten en begeleiders om in te spelen op de wensen en behoeften van deelnemers. Op die manier is geprobeerd tot een vorm van maatwerk in de lessen en activiteiten te komen. Van professionals werd gevraagd aan te sluiten bij het niveau van de deelnemers. Dat kon betekenen dat er tijdens de lessen bijvoorbeeld opdrachten in kleinere groepjes gedaan werden. Ook hebben professionals in hun lessen aandacht besteed aan de vragen van deelnemers, evenals hun wensen en interesses.²⁶⁷

6.1.3 Individueel maatwerk

Binnen de pilots was op een aantal manieren ruimte voor individueel maatwerk. Op die manier is tegemoet gekomen aan individuele behoeften en wensen, die niet binnen een groepsgewijze aanpak ondervangen kon worden.

Een eenvoudige manier om individueel maatwerk te bieden is om deelnemers bepaalde modules niet te laten volgen. In een aantal pilots zien we dat sommige onderwerpen minder relevant waren voor specifieke deelnemers, waardoor zij deze activiteiten mochten laten vallen. Te denken valt aan workshops over kinderen & opvoeding voor deelnemers die geen kinderen hebben.²⁶⁸ Andersom kunnen docenten en trainers besluiten om individuele deelnemers extra huiswerkopdrachten mee te geven om specifieke onderwerpen te verdiepen of vaardigheden te verbeteren.

²⁶² De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.61-62.

²⁶³ Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.41; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.68; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.27.

²⁶⁴ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.63-64, 81.

²⁶⁵ KplusV, Doen wat nodig is, p.37; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.63-64;

²⁶⁶ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.64.

²⁶⁷ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.68; Berenschot, Evaluatie Onderwijsroute project JAS, p.41.

²⁶⁸ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.53-54.

Het vinden van een passende participatieplek vergt eveneens individueel maatwerk. Zoals in [hoofdstuk 4](#) aan bod is gekomen, is het van belang een participatieplek te vinden die past bij deelnemers: zowel qua niveau en vaardigheden, als qua interesses en motivatie. Ook het moment waarop een deelnemer toe is aan participatie verschilt. Daarom wordt individueel maatwerk bij de bemiddeling naar een participatieplaats belangrijk geacht. Concreet krijgt dit maatwerk vorm in de begeleidende gesprekken tussen deelnemer en professional, waarin centraal staat wat de deelnemer graag wil en kan, en in de feitelijke bemiddeling naar werk. Inventariseren wat er, in aanvulling op het programma, nodig is om een deelnemer succesvol te kunnen bemiddelen naar werk kan eveneens onderdeel zijn van het geboden maatwerk.²⁶⁹

In [hoofdstuk 5](#) zijn we uitgebreid ingegaan op de begeleiding van deelnemers. Deze begeleiding kreeg gedeeltelijk individueel vorm. Zodoende is persoonlijke begeleiding bij uitstek een manier om individueel maatwerk te realiseren. De individuele begeleiding van deelnemers maakt het mogelijk om direct aan te sluiten bij de vragen, wensen en behoeften van individuele deelnemers. Op die manier is de begeleiding van de ene inburgeraar meer gericht op de financiële zelfredzaamheid, terwijl de begeleiding van de andere inburgeraar zich richt op het opstellen van een goed CV.

6.2 Hoe is maatwerk georganiseerd?

Het realiseren van maatwerk is op verschillende manieren mogelijk, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Maatwerk bieden vergt aandacht in de organisatie van het inburgeringstraject. In [hoofdstuk 4](#) (duale trajecten) zijn we nader ingegaan op organisatorische aspecten die van belang zijn voor het realiseren van passende werkplekken. En in [hoofdstuk 5](#) is de organisatie van de begeleiding aan de orde gekomen.

Ten aanzien van het realiseren van maatwerk binnen een groepsgewijze aanpak, zijn een aantal organisatorische aspecten van belang. Ten eerste komt in de onderzoeken naar voren dat professionals behoefte hebben aan handelingsruimte. Er is sprake van verschillen tussen deelnemers qua niveau, leerbaarheid, wensen en mogelijkheden. Het hebben van voldoende handelingsruimte stelt docenten in staat binnen een les te differentiëren, zodat de les zo goed mogelijk aansluit bij verschillende deelnemers. Handelingsruimte voor docenten en andere professionals is zodoende een voorwaarde voor het bieden van maatwerk.²⁷⁰ Ten tweede is uit diverse pilots gebleken dat grote niveauverschillen binnen een groep voor docenten een uitdaging vormen. Dat onderstreept het belang van een opsplitsing in subgroepen in bepaalde lessen en situaties.²⁷¹ Uit de onderzoeken blijkt dat het zeker in het begin lastig kan zijn om een goede groepsindeling te maken, omdat je de deelnemers en hun mogelijkheden nog niet goed kent. Ook is een zekere massa nodig om het gewenste (groeps-) maatwerk te kunnen leveren. Tenslotte moet de inzet van docenten bekostigd worden. Dit betekent dat niet zondermeer alle lessen en activiteiten ingekocht kunnen worden waar behoefte aan is: er moet sprake zijn van voldoende deelnemers voor een specifiek onderdeel om dit in te kunnen kopen.²⁷²

²⁶⁹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.47-48; KplusV, Doen wat nodig is, p.19-20.

²⁷⁰ Regioplan, Stappen op weg naar werk, p.40

²⁷¹ Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.33.

²⁷² Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.20; Berenschot, Onderwijsroute, p.41; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.54.

Een laatste aandachtspunt is dat het werken met veel verschillende subgroepen en modules het ingewikkeld kan maken om de roosters op elkaar af te stemmen, zeker in combinatie met generieke lessen en individuele activiteiten.²⁷³

In diverse pilots, ongeacht het pilotthema, is gewerkt met kleine groepjes van deelnemers in de lessen en activiteiten. We signaleren dat de groeps grootte uiteen loopt. Soms is sprake van les in zeer kleine groepjes van drie à vier deelnemers, terwijl in andere pilots een groeps grootte uiteenlopend van 8 tot 20 personen als prettig werd ervaren. Vermoedelijk is de optimale groeps grootte mede afhankelijk van de aard van de les. In meerdere onderzoeken komt naar voren dat kleine lesgroepen de docent beter in staat stellen aan te sluiten bij het niveau van de deelnemers en bij hun wensen en behoefte. Daarnaast maken kleine lesgroepen het mogelijk om waar nodig persoonlijke aandacht aan deelnemers te geven.²⁷⁴

Ten aanzien van het realiseren van individueel maatwerk spelen vooral kostenoverwegingen en capaciteitsvraagstukken een rol. In één van de onderzoeken wordt opgemerkt dat het veelal financieel niet haalbaar is om werkelijk individuele activiteiten in het programma op te nemen.²⁷⁵ Individuele begeleiding is een belangrijke manier om maatwerk te realiseren, waarbij het relatief eenvoudig is om dit af te stemmen op het rooster van de inburgeraar. Intensieve individuele begeleiding vergt relatief veel budgettaire middelen en capaciteit van betrokkenen.²⁷⁶ Financiële overwegingen waren één van de belangrijkste redenen voor sommige pilotgemeenten om veelvuldig gebruik te maken van vrijwilligers voor de begeleiding van deelnemers.

6.3 Wat zijn ervaringen met maatwerk?

In diverse onderzoeken komt naar voren dat maatwerk voor deelnemers bijdraagt aan de leeropbrengsten en aan hun motivatie. Het wordt door betrokkenen belangrijk geacht dat het lesprogramma goed aansluit bij het niveau, de leerbaarheid, wensen en behoeften van deelnemers. De ervaringen met het bieden van maatwerk binnen een groepsgewijze aanpak door middel van opsplitsing in kleinere groepen of het aanbieden van modules zijn (zeer) positief. Dit maakt het mogelijk om beter aan te sluiten bij de wensen en behoeften van inburgeraars. Verder vonden deelnemers aan de pilots en experimenten het maatwerk in de vorm van persoonlijke begeleiding die zij hebben gekregen over het algemeen prettig. Zoals eerder aan bod is gekomen hebben inburgeraars behoefte aan een vast aanspreekpunt bij wie zij terecht kunnen met hun vragen.

Er zijn goede ervaringen opgedaan met gedifferentieerd onderwijs in kleinere groepen. De groeps grootte en groepssamenstelling in de lessen doet ertoe. Uit de evaluaties ontstaat het beeld dat lesgeven aan kleine groepen bijdraagt aan het creëren van een sociaal veilige omgeving. Dat is voor deelnemers zelf van belang en beïnvloedt mogelijk hun leerprestaties. Deelnemers die zich veilig voelen, durven zich volgens betrokkenen meer te uiten. De groepssamenstelling blijkt eveneens van invloed te zijn op het gevoel van sociale veiligheid. Zo komt naar voren dat wanneer deelnemers zich in elkaar kunnen herkennen, zij van elkaar leren door ervaringen uit te wisselen. Ze kunnen zich aan elkaar optrekken, goed met elkaar oefenen

²⁷³ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.20.

²⁷⁴ De Beleidsontzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.52-53; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.34; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.64.

²⁷⁵ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.27.

²⁷⁶ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.27.

en elkaar in hun ambities stimuleren.²⁷⁷ Voor onder andere taaldocenten is het behulpzaam wanneer deelnemers ongeveer hetzelfde niveau hebben. Uit diverse onderzoeken blijkt dat docenten geprobeerd hebben te differentiëren naar niveau en wensen binnen de groep die zij lesgeven. Wanneer de verschillen tussen deelnemers erg groot waren, lukte dit slechts beperkt.²⁷⁸

Ervaringen met maatwerk: focus op vrouwen

Eén van de pilotthema's was specifiek gericht op vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. Uit de ervaringen van deze pilotgemeenten komt naar voren dat vrouwelijke inburgeraars (nareizigers en gezinsmigranten) soms specifieke behoeften hebben. Met name bij laagopgeleide vrouwen zonder arbeidsverleden bleek behoefte aan een uitgebreidere introductie over leven en werken in Nederland. Er zijn voor hen soms tussenstappen nodig om de arbeidsmarkt te betreden, omdat zij zich niet georiënteerd hebben op betaald werk: zij hadden en hebben de zorg voor hun kinderen op zich en hebben geen (duidelijke) beroepsidentiteit. Om vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten bewust te maken van hun mogelijkheden om ook buiten het gezin een rol te vervullen, zijn interventies nodig die zijn gericht op het verstrekken van informatie, empowerment en bewustwording. Het werken met groepen van uitsluitend vrouwen draagt bij aan hun empowerment. Ook kwam de samenstelling van de groep, met uitsluitend vrouwen, de ervaren sociale veiligheid ten goede.²⁷⁹

Uit de ervaringen met de pilots over vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, komt naar voren dat een aanpak specifiek voor vrouwen toegevoegde waarde kan hebben. In de evaluatie van de pilots over vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten wordt benoemd dat aandacht voor empowerment van vrouwen niet uitsluitend in de Z-route moet worden georganiseerd, maar ook in de B1-route.²⁸⁰ In de evaluaties van andere pilots is niet specifiek aandacht besteed aan de behoeften van vrouwelijke inburgeraars en in hoeverre deze een specifieke aanpak vereisen. Zodoende weten we op basis van het beschikbare onderzoek niet of het noodzakelijk is om vrouwen in het algemeen als specifieke subgroep binnen het inburgeringstraject te behandelen, waarvoor per definitie aanpassingen in het inburgeringstraject nodig zijn. Wel wijst het beschikbare onderzoek erop dat aandacht voor empowerment van vrouwen waardevol is. Maatwerk is nodig om te beoordelen in hoeverre voor vrouwelijke inburgeraars (andere) specifieke modules nodig of wenselijk zijn.²⁸¹ Dit geldt eveneens voor andere te identificeren subgroepen van inburgeraars, zoals jongeren, oudere inburgeraars en analfabeten.

In algemene zin geldt dat het goed regelen van kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde is, specifiek voor vrouwen (zie ook [paragraaf 7.2](#)).

Het bieden van maatwerk blijkt niet in alle opzichten mogelijk te zijn. Diverse gemeenten geven aan dat individueel maatwerk mogelijk de leerprestaties (nog) meer ten goede komt, maar dat dit financieel niet haalbaar is. De kosten voor (intensieve) individuele begeleiding zijn hoog wanneer die geboden wordt door professionals. Om dezelfde reden zijn individuele lessen vaak niet haalbaar, maar individuele lessen zijn ook niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld wanneer het juist gaat om oefenen met elkaar.

²⁷⁷ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.63; KplusV, Doen wat nodig is, p.37.

²⁷⁸ Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.33.

²⁷⁹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.85-86.

²⁸⁰ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.85.

²⁸¹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten.

Zoals in [hoofdstuk 2](#) aan bod is gekomen blijkt uit de ervaringen van betrokkenen dat het in de pilots ontbrak aan mogelijkheden voor maatwerk bij het financieel ontzorgen van deelnemers. Dit is als gemis ervaren, omdat de verschillen in financiële zelfredzaamheid tussen deelnemers groot waren. De verwachting is dat dit ook bij toekomstige inburgeraars het geval zal zijn. Verder hebben we in [hoofdstuk 4](#) reeds beschreven dat een deel van de participatieplaatsen niet als passend is ervaren door deelnemers. Uit de pilots is gebleken dat er meer behoefte is aan maatwerk om voor deelnemers een passende werkplek te realiseren die aansluit bij de behoeften, wensen en mogelijkheden. Dit vergt echter ook investeringen, zoals in [hoofdstuk 4](#) is beschreven.

Het is een goed uitgangspunt om iedere inburgeringsplichtige maatwerk te willen bieden, wat bijdraagt aan een optimale ontwikkeling. Maar maatwerk bieden kan er ook toe leiden dat voor de ene inburgeringsplichtige meer kansen worden gecreëerd dan voor de andere. Het is een feit dat inburgeringsplichtigen verschillend zijn, met verschillen in mogelijkheden, motivatie en wensen. Daarom is het goed om maatwerk te bieden. Waar voor moet worden gewaakt, is dat maatwerk er toe leidt dat de ene inburgeringsplichtige wel bepaalde vormen van dienstverlening krijgt aangeboden en de andere niet, terwijl de reden daarvoor niet duidelijk is of de opgegeven reden het gemaakte onderscheid niet rechtvaardigt. Zo komt uit eerder onderzoek naar voren dat gemeenten meer of eerder investeren in de arbeidstoeleiding van mannelijke nieuwkomers, onder andere omdat zij als gemakkelijker bemiddelbaar worden gezien. En vrouwelijke nieuwkomers krijgen minder actieve re-integratieondersteuning van gemeenten dan mannen. Dit kan in de praktijk leiden tot kansenongelijkheid.²⁸² Er is mogelijk sprake van bepaalde percepties en veronderstellingen bij gemeenten, die maken dat maatwerk voor vrouwen minder in hun voordeel uitpakt als het gaat om arbeidsparticipatie en ondersteuning. Dezelfde mechanismen kunnen optreden als het gaat om bijvoorbeeld etnische achtergrond en leeftijd.

6.4 Conclusie

Er is in alle pilots sprake geweest van grote verschillen tussen deelnemers qua opleidingsniveau, leerbaarheid, leerbehoefte en motivatie. Dit vraagt om maatwerk voor deelnemers, zowel in het programma als in de lessen. De veronderstelling is dat het bieden van maatwerk bijdraagt aan optimale leerprestaties, omdat het lesprogramma dan zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van deelnemers. Bovendien vergroot een passend programma door middel van maatwerk de intrinsieke motivatie, wat op zijn beurt bijdraagt aan de leerprestaties van inburgeraars.

Het onderscheid tussen de drie leerroutes is in zichzelf een vorm van maatwerk. En hoewel sprake is van een groepsgewijze aanpak, is uit de pilots gebleken dat er ook binnen die groepsgewijze aanpak mogelijkheden zijn om maatwerk te bieden. Bijvoorbeeld door in kleinere groepen bepaalde lessen en activiteiten te verzorgen. Door deelnemers in kleine groepen te clusteren naar bepaalde kenmerken, konden de lessen beter op hen afgestemd worden. De ervaringen met het werken in kleine groepen zijn positief. Daar komt bij dat het werken in kleine groepen het gevoel van sociale veiligheid vergroot. Daarbij is het van belang dat deelnemers

²⁸² Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.63; M. de Gruijter & I. Razenberg, 'Work first, vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders', in: *Beleid en maatschappij* 2019 (46), p.7-18. Vergelijkbare uitkomsten blijken uit: *De Beleidsonderzoekers* (2021) *Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie*. Bevindingen op basis van groepsgesprekken met medewerkers van gemeenten.

zich in elkaar kunnen herkennen en zij goed met elkaar kunnen oefenen. Soms zijn specifieke modules aangeboden voor subgroepen. Het werken met veel verschillende subgroepen en modules veroorzaakt wel hogere kosten en meer uitvoeringscapaciteit. Ook kan het werken met veel subgroepen en modules leiden tot moeilijkheden met het op elkaar afstemmen van de roosters. Tot slot hebben docenten in de groepslessen geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de verschillende deelnemers. Hiervoor hebben professionals handelingsruimte nodig.

Individueel maatwerk komt met name tot uiting via de begeleiding aan deelnemers. Individuele begeleiding maakt het mogelijk om direct aan te sluiten bij de vragen en behoeften van individuele inburgeraars. Maar gebleken is dat individuele begeleiding relatief hoge kosten met zich mee brengt. Er is op onderdelen meer behoefte aan individueel maatwerk: dat geldt bijvoorbeeld voor het financieel ontzorgen²⁸³. Ook is meer behoefte aan maatwerk om voor elke inburgeraar een passende werkplek te realiseren.

²⁸³ Zie ook paragraaf 2.5 van dit rapport. Bij het financieel ontzorgen blijkt o.a. meer behoefte te zijn aan het verkorten van de periode van financieel ontzorgen en de te ontzorgen vaste lasten.



Inburgering: randvoorwaarden

De pilots waren bedoeld om, in voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering, te experimenteren met bepaalde aspecten van de wet en daarvan te leren. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat er zich in veel pilots praktische knelpunten hebben voorgedaan die de deelname en de resultaten van deelnemers negatief hebben beïnvloed. Zodoende constateren we dat het inburgeringstraject het beste tot zijn recht komt wanneer aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden komen in dit hoofdstuk aan bod, namelijk communicatie met inburgeraars (7.1), kinderopvang in paragraaf 7.2 en ten slotte vervoer van en naar leslocaties (7.3).

7.1 Communicatie

Uit de beschikbare onderzoeken maken we op dat het belangrijk is dat deelnemers weten wat hen te wachten staat en wat er van hen verwacht wordt. Goede en duidelijke communicatie met de inburgeraars is zodoende een randvoorwaarde voor een succesvol traject. Vanwege de coronacrisis hebben veel lessen online plaatsgevonden. Ook daar staan we in deze paragraaf bij stil.

7.1.1 Informatievoorziening aan deelnemers

De informatievoorziening aan deelnemers wordt als belangrijke randvoorwaarde gezien voor een succesvol inburgeringstraject. In een aantal studies komt naar voren dat het voor het met succes volgen van het programma van belang is dat deelnemers weten waar zij aan beginnen en wat er van hen verwacht wordt. Heldere informatievoorziening komt de motivatie van deelnemers ten goede.²⁸⁴ We veronderstellen dat informatievoorziening aan deelnemers verschillende aspecten omvat, hoewel dit niet duidelijk uit de onderliggende evaluatiestudies blijkt.

1. Ten eerste hebben deelnemers behoefte aan informatie over het programma. Zij willen weten wat het programma inhoudt: wat staat hen te wachten?
2. Ten tweede willen deelnemers weten wat er van hen verwacht wordt: wat zijn hun rechten en plichten bij het inburgeren? En wat houdt deelname aan het programma voor hen in, onder andere qua tijdsinvestering en lestijden?
3. Ten derde willen deelnemers weten wat het hen kan opleveren. Daarom is het goed om aandacht te schenken aan het doel van het programma en wat de toegevoegde waarde voor deelnemers zelf is. Duidelijk moet zijn wat deelnemers gaan leren. Goed verwachtingsmanagement is geïdentificeerd als één van de succesfactoren.²⁸⁵
4. Ten slotte is het zaak om deelnemers simpelweg instructies te geven tijdens het volgen van het inburgeringstraject. Die informatievoorziening is heel praktisch van aard en is gericht op wat deelnemers concreet moeten doen in of ter voorbereiding op lessen en activiteiten.

Uit diverse evaluaties²⁸⁶ blijkt dat de wijze waarop de informatie wordt aangeboden er toe doet: het is belangrijk dat de inburgeringsplichtige de informatie begrijpt en deze daadwerkelijk aan komt. Er komt veel op statushouders af bij de verhuizing van azc naar gemeente en de start van hun inburgeringstraject, en zij moeten dus ook veel informatie zien te onthouden. Het is om die reden belangrijk om informatie te doseren, zodat het niet te veel in één keer is. Verder blijkt het van belang te zijn om de informatie te herhalen: overlap in informatieverstrekking is niet erg, maar juist noodzakelijk. Uit de beschikbare studies komt naar voren dat de kracht van herhaling in de informatievoorziening niet kan worden onderschat. Daarbij is wel van belang dat de informatie consistent is. Wanneer aangeboden informatie afwijkt van eerder ontvangen informatie, veroorzaakt dat onduidelijkheid. En informatie die voor een statushouder op dat moment niet relevant is, raakt gauw op de achtergrond. Dat betekent dus ook dat de timing van de aangeboden informatie ertoe doet.²⁸⁷

Uit de pilotevaluaties blijkt niet duidelijk op welke manier de informatie is aangeboden. Een deel van de informatie is op papier gesteld en is, bijvoorbeeld in de vorm van flyers en folders, aan de deelnemers overhandigd. Daarnaast heeft in meerdere pilots een welkomstbijeenkomst plaatsgevonden voor de groep deelnemers waarin zij meer uitleg hebben gekregen over het programma. Uit één van de evaluaties komt naar voren dat de welkomstbijeenkomsten als nuttig zijn ervaren door deelnemers, ook al omdat ze direct vragen konden stellen én ze de vragen met bijbehorende antwoorden hoorden die anderen stelden.²⁸⁸ Een belangrijke bron van informatie

²⁸⁴ Significant, Investeren in mensen, p.39; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.43; KplusV, Doen wat nodig is, p.41.

²⁸⁵ KplusV, Doen wat nodig, p.41; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.55.

²⁸⁶ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.41-42; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.44; Inspectie SZW, Financiële zelfredzaamheid van statushouders, p.27.

²⁸⁷ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.41-42; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.44; Inspectie SZW, Financiële zelfredzaamheid van statushouders, p.27.

²⁸⁸ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.43.

voor deelnemers kunnen ook individuele gesprekken met bijvoorbeeld de klantmanager en begeleider zijn. En ten slotte is er natuurlijk een rol weggelegd voor docenten om mondeling informatie te verstrekken die relevant is voor het programma.

7.1.2 Communicatie in het Nederlands of de moedertaal

Ten aanzien van de communicatie met deelnemers is een belangrijke afweging of die in het Nederlands of in de moedertaal dient plaats te vinden. Soms is het nodig om informatie in de moedertaal te verstrekken. Dit hangt onder andere af van het doel (is Nederlands leren het doel of gaat het er vooral om dat de deelnemer de boodschap begrijpt) en het taalniveau van de deelnemer. Het is voor te stellen dat hoe verder het inburgeringstraject gevorderd is, hoe meer informatie in het Nederlands aangeboden kan worden. Daarbij veronderstellen we dat het wel van belang is dat de informatievoorziening in het Nederlands toegankelijk is, doordat het taalgebruik eenvoudig is en eventueel gebruik wordt gemaakt van ondersteunend beeldmateriaal.

Uit enkele onderzoeken komt naar voren dat informatie over bepaalde essentiële zaken (zoals uitkering, belangrijke afspraken, inleveren van bewijsstukken, et cetera) het beste in de moedertaal overgebracht kan worden. Datzelfde geldt voor belangrijke informatie die negatieve consequenties kan hebben: door betrokkenen wordt het belangrijk geacht dat de statushouder dit begrijpt en de consequenties ervan overziet. Uit één van de studies blijkt dat deelnemers ook tijdens lessen en workshops graag meer toelichting in hun eigen taal hadden gehad, omdat zij denken dat dit hen helpt om de lessen beter te begrijpen.²⁸⁹ In een andere studie kwam naar voren dat er ook deelnemers zijn die minder belangrijke informatie het liefst in het Nederlands ontvangen, omdat hen dit juist motiveert om bijvoorbeeld een brief te vertalen en te begrijpen waar de informatie over gaat.²⁹⁰ We veronderstellen dat dit vooral geldt voor inburgeraars die het Nederlands al beter beheersen.

In diverse pilots is gebruik gemaakt van de inzet van tolken om de informatie uit de les direct te vertalen voor deelnemers. Op die manier kon de boodschap van desbetreffende les of activiteit beter overgebracht worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor specifieke modules, zoals de training EuroWijzer over financiële zelfredzaamheid.²⁹¹ Ook waren bij diverse welkomstbijeenkomsten tolken aanwezig om de informatie goed over te brengen. Datzelfde geldt voor een deel van de gesprekken tussen deelnemer en klantmanager.²⁹² Uit de evaluaties maken we op dat het aantal tolken in een les een aandachtspunt is: te veel verschillende talen en tolken halen de vaart uit een bijeenkomst en belemmeren de les.²⁹³ Voor vertaaldiensten is gebruik gemaakt van zowel professionele als vrijwillige²⁹⁴ tolken. Ook is deelnemers soms gevraagd zelf iemand mee te nemen die kan vertalen. Dat is primair een manier om kosten te besparen. De Inspectie SZW stelt dat op die manier de kwaliteit van de vertaling niet voldoende is geborgd.²⁹⁵

7.1.3 Online lessen en digitale vaardigheid

De coronamaatregelen hebben tot gevolg gehad dat veel activiteiten niet meer fysiek konden plaatsvinden, maar deze noodgedwongen geheel of gedeeltelijk online werden georganiseerd. Klassikale lessen mochten in het voorjaar van 2020 en tussen december 2020 en maart 2021

²⁸⁹ Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.37.

²⁹⁰ Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.43.

²⁹¹ Verwey Jonker Instituut, Duaal programma voor werken en leren, p.24; Significant, Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.43; De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.52.

²⁹² Significant Evaluatieonderzoek doorlopende lijn, p.43.

²⁹³ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.69.

²⁹⁴ Dit zijn vaak zelf statushouders die het inburgeringsexamen al gehaald hebben.

²⁹⁵ Inspectie SZW, Financiële zelfredzaamheid van statushouders, p.28.

niet plaatsvinden. Daarom moesten veel lessen in de pilots online georganiseerd worden. Het heeft de pilotgemeenten tijd en investeringen gekost om deze transitie van fysiek onderwijs naar online onderwijs te maken, maar het is in alle pilotgemeenten gelukt om de omschakeling naar online onderwijs te maken. Wel is dit in de ene pilotgemeente sneller gerealiseerd dan in de andere. Er zijn in veel pilots aanpassingen gedaan in de duur van de lessen (meestal zijn die ingekort), de frequentie van de lessen (soms vaker, om het contact te onderhouden) en de inhoud van de lessen.²⁹⁶ Het lukte echter niet om alle lessen digitaal te verzorgen: in veel pilots zijn workshops en lessen op locatie niet doorgegaan.²⁹⁷

Uit de evaluaties van de pilots komt naar voren dat er positieve ervaringen op zijn gedaan met de online lessen, maar dat zich ook knelpunten hebben voorgedaan. Een belangrijke positieve ervaring was ten eerste dat, wanneer deelnemers eenmaal wegwijs waren gemaakt in het digitale onderwijs, het over het algemeen lukte om de lessen digitaal te blijven volgen. Ten tweede werden docenten handiger met de online lessen en namen de digitale vaardigheden van deelnemers toe. Dit is de kwaliteit van de lessen ten goede gekomen.²⁹⁸ Ten derde is door meerdere pilotgemeenten opgemerkt dat de aanwezigheid tijdens de online lessen over het algemeen hoog was. Ten vierde is in één van de studies opgemerkt dat sommige deelnemers tijdens de online lessen meer durfden te zeggen dan in de klassikale (fysieke) lessen.²⁹⁹ Ten slotte zijn er gemeenten die voordelen zien van een hybride aanpak, waarbij sprake is van een combinatie van online en fysieke lessen, omdat het reistijd voor de deelnemers bespaart. Wel wordt opgemerkt dat dit vooral werkt voor inburgeraars die gemotiveerd zijn en over voldoende basisvaardigheden beschikken.³⁰⁰

Veel van de knelpunten ten aanzien van het online onderwijs hebben zich voorgedaan bij de (onverwachtse) omschakeling van fysieke lessen naar online onderwijs. Ten eerste beschikten niet alle deelnemers over de benodigde apparatuur. Pilotgemeenten moesten laptops beschikbaar stellen om te lenen, soms via partnerorganisaties. Om die reden hebben enkele pilotgemeenten ervoor gekozen om de online lessen via videobellen (via de telefoon)³⁰¹ te geven. Maar de digitale mogelijkheden van videobellen zijn beperkt. Ook hadden niet alle deelnemers thuis goed functionerende wifi, waardoor zij de digitale lessen niet of minder goed konden volgen. Ten tweede ontbrak het een deel van de deelnemers aan de benodigde digitale vaardigheden. Deelnemers hadden extra instructie nodig om met digitale platforms waarop de lessen werden aangeboden om te kunnen gaan. En dan nog bleek het soms te hoog gegrepen. Wel was de ervaring in een aantal pilots dat de digitale vaardigheden van deelnemers na verloop van tijd verbeterden.³⁰² Ten derde was de ervaring in een aantal pilots dat de online lessen de onderlinge interactie niet ten goede zijn gekomen.³⁰³

Uit de evaluaties maken we op dat de meeste deelnemers een voorkeur hadden voor fysieke lessen. Sommige deelnemers hebben langdurig moeite gehouden met de online lessen vanwege hun beperkte digitale vaardigheden. Ook komt naar voren dat deelnemers het sociale aspect van de lessen hebben gemist. Zij voelden zich minder verbonden met hun klasgenoten

²⁹⁶ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.72-73.

²⁹⁷ De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.20, 40; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.72-73; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.41; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.31-32.

²⁹⁸ De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.20.

²⁹⁹ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.72-73.

³⁰⁰ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.45.

³⁰¹ Wanneer veel deelnemers de lessen op hun telefoon volgden, werd meestal gebruik gemaakt van Whatsapp videobellen.

³⁰² De Beleidsontwerpers, Goed op weg met de Z-route, p.20, 40; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.72-73; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.41; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.31-32.

³⁰³ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.41.

en ze vonden de lessen minder leuk. Door betrokken professionals is eveneens opgemerkt dat de online lessen minder uitnodigden tot onderlinge interactie. Deelnemers in diverse pilots denken zelf minder geleerd te hebben van de online lessen dan wanneer de lessen klassikaal zouden zijn geweest.³⁰⁴

7.2 Kinderopvang

Om inburgeringsplichtigen met kinderen in staat te stellen aan het programma deel te nemen, is kinderopvang nodig. In veel pilots is ervaren dat het organiseren en financieren van kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde voor deelname is. Wanneer kinderopvang niet (goed) geregeld is, komt in de praktijk vaak de deelname van de vrouw aan het programma in het gedrang, blijkt uit de ervaringen van enkele pilotgemeenten.³⁰⁵ In de pilots was deelname op vrijwillige basis en daar is vanaf 1 januari 2022 geen sprake van. Dat wil echter niet zeggen dat problemen rondom kinderopvang in de praktijk geen rol zal spelen in de deelname van inburgeringsplichtigen.

Problemen in de pilots rondom kinderopvang hebben zich voorgedaan op drie gebieden. Ten eerste moesten de kosten van kinderopvang gedekt worden. Ten tweede moesten er voldoende kinderopvangplaatsen georganiseerd worden. En ten derde vormden andere sociale normen ten aanzien van kinderopvang soms een knelpunt.

7.2.1 Kosten

Inburgeraars kunnen gebruik maken van kinderopvangtoeslag³⁰⁶, maar dit bedrag is niet dekkend voor de totale kosten van de kinderopvang. In de praktijk blijkt dit een belangrijk knelpunt voor deelname van een deel van de deelnemers te zijn. Sommige deelnemers waren bereid tot het betalen van de eigen bijdrage. Andere deelnemers waren daartoe niet bereid of zij konden dat niet betalen, waarbij dit in de praktijk vaak tot gevolg had dat vrouwen niet deelnamen aan het programma. Om deelname aan het programma te stimuleren zijn er pilotgemeenten die extra financiële ondersteuning hebben geboden om de kinderopvang geheel of gedeeltelijk te financieren.³⁰⁷

Deelnemers zijn niet altijd bekend met de kinderopvangtoeslag. Er ligt zodoende een rol voor gemeenten om deelnemers hier op te wijzen. Tevens is uit de pilots gebleken dat een deel van de deelnemers hulp nodig heeft bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag.³⁰⁸

7.2.2 Organisatie

Uit diverse pilots is gebleken dat deelnemers hulp nodig hebben bij het organiseren van kinderopvang. Zij hebben hulp nodig bij het vinden en regelen van kinderopvangplekken. Gemeenten kunnen wel de benodigde uitleg bieden, maar dat is niet altijd voldoende. In

³⁰⁴ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.40; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.36; Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.41; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.31-32.

³⁰⁵ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.51; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.14; Verwey Jonker Instituut, Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar, p.30.

³⁰⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-kinderopvangtoeslag>.

³⁰⁷ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.25; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61.

³⁰⁸ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61; De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.56.

de praktijk bleek het ook voor pilotgemeenten soms lastig om de benodigde plekken in de kinderopvang te organiseren. Een belangrijk knelpunt was het bestaan van wachtlijsten voor kinderopvang.³⁰⁹

Als alternatief is in sommige pilotgemeenten samen met deelnemers bekeken hoe de kinderopvang informeel geregeld zou kunnen worden. Soms kon in het eigen sociale netwerk een oplossing gevonden worden.³¹⁰

7.2.3 Sociale normen

In de praktijk bleek het voor sommige deelnemers moeilijk te zijn om kinderen naar de opvang te sturen. Zij waren dat niet gewend en vonden dat ook niet wenselijk. Een gesprek over wat kinderopvang is en waarom dat belangrijk is, kan behulpzaam zijn, zo is de ervaring van een aantal pilotgemeenten.³¹¹

7.3 Vervoer

Het programma dat deelnemers volgden vond veelal plaats binnen de gemeentegrenzen. Dat kon echter voor sommige deelnemers een hele reis betekenen, bijvoorbeeld vanuit de omliggende dorpen. En ook sommige deelnemers die in hun eigen stad het programma volgden, moesten soms naar de andere kant van de stad voor specifieke lessen. In de praktijk was het vervoer van en naar leslocaties soms een knelpunt voor deelname aan de lessen.

7.3.1 Zelfredzaamheid

Uit de evaluatiestudies komt naar voren dat een deel van de deelnemers weinig zelfredzaam was op het gebied van mobiliteit. Zij waren slecht bekend met het openbaar vervoer, konden niet zelfstandig reizen en zij konden niet (goed genoeg) fietsen of hadden geen fiets. Daardoor waren deelnemers niet in staat zelfstandig op de leslocatie te komen.

Om deelname aan de programmaonderdelen te verhogen is in diverse pilots ingezet op een verbetering van de zelfredzaamheid van deelnemers op het gebied van vervoer. Er zijn bijvoorbeeld fietslessen georganiseerd. Ook is in een aantal pilots uitleg gegeven over het gebruik van het openbaar vervoer. Onderwerpen zoals het plannen van een reis en de aanschaf en het gebruik van de OV-chipkaart kwamen aan bod. Daarnaast heeft de persoonlijke begeleider soms geholpen met het uitzoeken van de reis (waar moet de deelnemer opstappen en waar weer uitstappen) en heeft de begeleider de reis soms in de praktijk geoefend met de deelnemer.³¹²

In sommige pilots waren de afstanden simpelweg te groot om te fietsen en ontbrak het aan openbaar vervoer. Dat geldt met name voor kleine dorpen in het buitengebied. De logistiek om deelnemers van huis naar de leslocatie(s) en eventuele werkplek te krijgen, vormde zodoende een knelpunt. In een aantal pilots is groepsvervoer vanuit omliggende dorpen georganiseerd door middel van de inzet van taxibusjes.³¹³

³⁰⁹ Regioplan, Evaluatie VOI pilot duale trajecten, p.25; De Beleidsontzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.56; Verwey Jonker Instituut, De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam, p.29; Sardes, Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars, p.42.

³¹⁰ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61.

³¹¹ De Beleidsontzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.56.

³¹² De Beleidsontzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.56; Verwey Jonker, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61-62.

³¹³ Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61-62.

7.3.2 Kosten

Uit een aantal onderzoeken blijkt dat de kosten van het vervoer van en naar de leslocatie een belangrijk knelpunt kunnen zijn voor deelname aan het programma. Het lijkt erop dat in de meeste pilots een reiskostenvergoeding is verstrekt. In een aantal onderzoeken wordt vermeld dat een reiskostenvergoeding als een noodzakelijke randvoorwaarde voor deelname aan het programma wordt beschouwd.³¹⁴

In sommige pilotgemeenten zijn fietslessen gegeven en is het fietsen gestimuleerd. Niet alle deelnemers hadden een fiets tot hun beschikking. Zodoende was soms (financiële) ondersteuning nodig om over een fiets te kunnen beschikken.

7.4 Conclusie

Om de deelname van statushouders aan een intensief inburgeringstraject te bevorderen, moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden waar gemeenten invulling aan moeten geven zijn duidelijke communicatie met inburgeraars, kinderopvang en vervoer van en naar leslocaties.

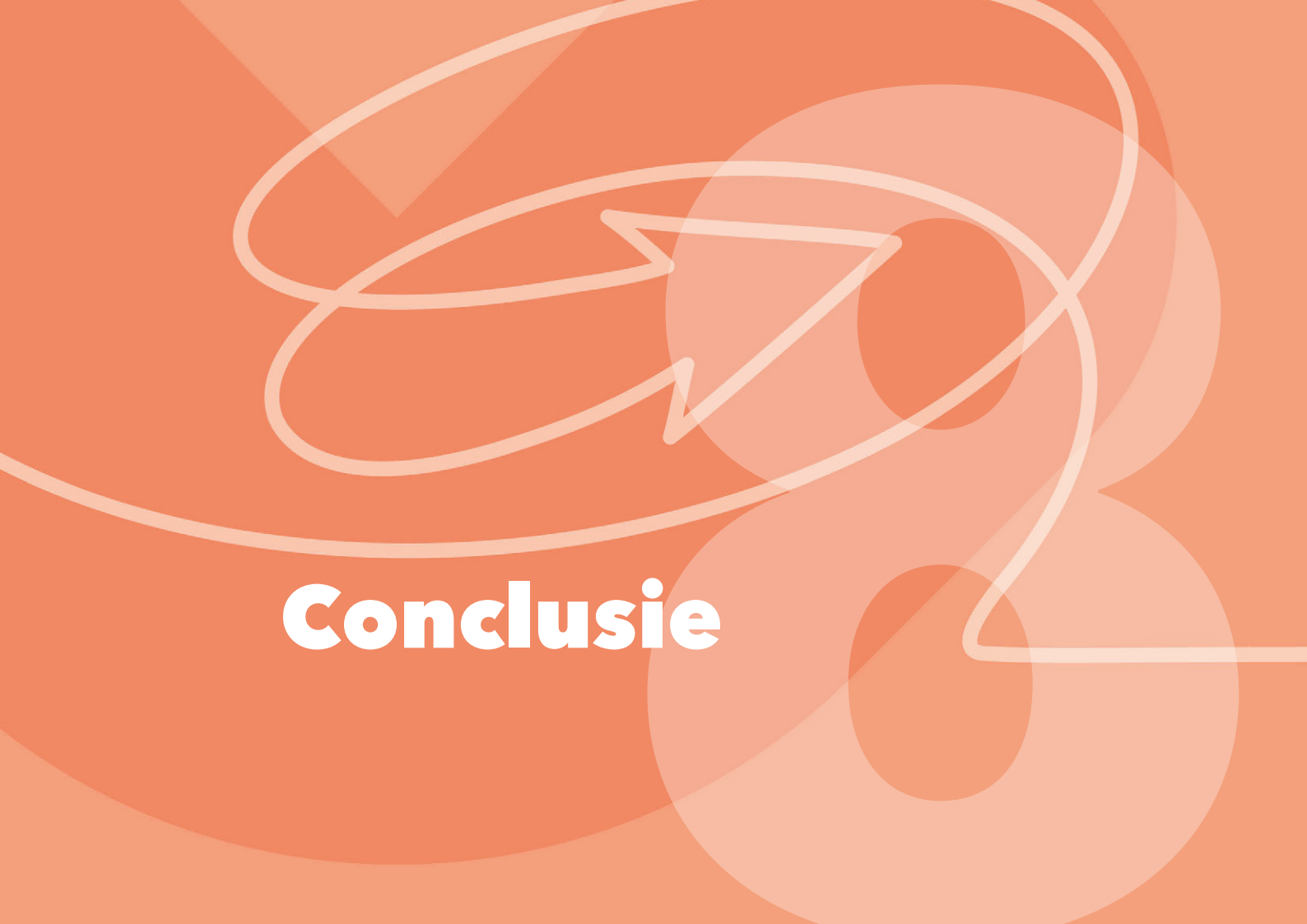
Goede informatievoorziening aan deelnemers over het programma wordt als belangrijke randvoorwaarde voor een succesvol inburgeringstraject gezien. Deelnemers willen graag weten wat het programma inhoudt, wat er van hen verwacht wordt en wat het programma hen kan opleveren. Daarnaast hebben inburgeraars duidelijke instructies nodig over wat ze moeten doen. De wijze waarop informatie wordt aangeboden doet ertoe. Er komt veel op statushouders af voorafgaand aan en gedurende het inburgeringstraject. Daarom is het van belang informatie te doseren en deze veelvuldig te herhalen. Een afweging die gemeenten moeten maken is welke informatie zij in het Nederlands aanbieden en welke informatie in de moedertaal. Uit de evaluaties blijkt dat het soms nodig is om informatie in de moedertaal aan te bieden. Dit hangt onder andere af van het doel van de informatie en van het taalniveau van de deelnemer. Wanneer niet het leren van de taal centraal staat, maar thema's worden besproken die van belang zijn voor de zelfredzaamheid, kan het zinvol zijn dit in de moedertaal aan te bieden. In diverse pilots zijn tolken ingezet voor lessen en activiteiten over specifieke onderwerpen, zoals financiën.

Vanwege de coronacrisis moesten pilotgemeenten noodgedwongen hun lessen online gaan geven. Het is alle pilotgemeenten gelukt om de omschakeling van fysieke lessen naar online onderwijs te maken, maar die omschakeling heeft tijd en investeringen gekost. Knelpunten waren onder meer dat deelnemers niet de benodigde apparatuur hadden (zoals een laptop) en beperkte digitale vaardigheden van deelnemers. Een belangrijke positieve ervaring was dat gaandeweg de digitale vaardigheden van deelnemers zijn toegenomen. Er zijn gemeenten die voordelen zien in een hybride aanpak, waarbij sprake is van een combinatie van online en fysieke lessen, omdat het reistijd voor de deelnemers bespaart. Dit werkt vooral voor inburgeraars die gemotiveerd zijn en over voldoende basisvaardigheden beschikken. Desondanks geven deelnemers en professionals over het algemeen de voorkeur aan klassikale lessen. Deelnemers in diverse pilots denken zelf minder geleerd te hebben van de online lessen.

³¹⁴ De Beleidsonderzoekers, Goed op weg met de Z-route, p.56; Significant, Investeren in mensen, p.39; Verwey Jonker Instituut, Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, p.61-62.

Deelnemers hebben behoefte aan een helpende hand bij het vinden van passende kinderopvang. Voldoende kinderopvangplekken zijn niet altijd voor handen, dat is ook voor pilotgemeenten een uitdaging geweest. De kinderopvangtoeslag dekt niet de volledige kosten en daarom kunnen de kosten van kinderopvang een knelpunt zijn. Wanneer kinderopvang niet geregeld is, gaat dit naar verwachting vooral ten koste van de deelname van vrouwen.

Deelnemers bleken bij aanvang van de pilots regelmatig onvoldoende zelfredzaam te zijn om zelfstandig op de les- en werklocaties te komen. Een deel van hen kon niet zelfstandig een reis plannen en reizen met het openbaar vervoer. Ook kon een deel van de deelnemers niet fietsen. Begeleiding en les is nodig om deelnemers hierin zelfredzamer te maken. De kosten van het vervoer kunnen voor deelnemers een knelpunt zijn voor deelname. Een reiskostenvergoeding wordt daarom als noodzakelijke randvoorwaarde beschouwd.



Conclusie

Een deel van de Nederlandse gemeenten heeft ter voorbereiding op de Wet inburgering 2021 de kans gehad te experimenteren met elementen van de nieuwe wet. Uit de pilotevaluaties komen waardevolle inzichten naar voren, die andere gemeenten kunnen benutten om invulling te geven aan het nieuwe inburgeringsstelsel. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste conclusies van deze syntheses studie weer.

8.1 Wet inburgering 2021

De Wet inburgering 2021 moet er aan bijdragen dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en zij volwaardig aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen, het liefste via betaald werk.³¹⁵ Om dat doel te realiseren krijgen gemeenten vanaf 1 januari 2022 de regie over de uitvoering van de inburgering. De belangrijkste uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel zijn:

³¹⁵ Memorie van Toelichting, p.1.

- Een tijdige start, bij voorkeur al wanneer de inburgeringsplichtige nog op het azc verblijft;
- Het waarborgen van de snelheid van het traject;
- Dualiteit: de taal leren en participeren combineren;
- Maatwerk in de dienstverlening aan inburgeringsplichtigen;
- Een kwalitatief hoogwaardig en divers inburgeringsaanbod.

Door middel van pilots en experimenten hebben gemeenten ervaring opgedaan met de drie leerroutes (B1-route, Onderwijsroute en Z-route) die geïntroduceerd worden met de nieuwe wet en met specifieke aspecten van het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals dualiteit. De evaluaties van de individuele pilots en experimenten hebben belangrijke inzichten opgeleverd die gemeenten kunnen helpen met hun voorbereidingen op de implementatie van de Wet inburgering 2021.

We constateren op basis van de evaluatiestudies dat de Wet inburgering 2021 kansen biedt aan inburgeringsplichtigen om tot volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving te komen. Van een aantal factoren kunnen we constateren dat zij vermoedelijk een positieve invloed hebben op de leerprestaties van inburgeringsplichtigen. In de pilots en experimenten is gebleken dat gemeenten te maken zullen krijgen met een aantal uitvoeringsvraagstukken³¹⁶ en dat zij keuzes moeten maken ten aanzien van de organisatie en inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel. In dit concluderende hoofdstuk staan onze belangrijkste bevindingen over de uitvoering van de pilots en experimenten centraal, waaruit we lessen kunnen trekken voor de implementatie en uitvoering van het nieuwe stelsel. Daartoe formuleren we een aantal uitvoeringsvraagstukken waar gemeenten mee aan de slag moeten.

8.2 Vroeg van start met inburgeren

In de Wet inburgering 2021 is vastgelegd dat gemeenten een tijdige start maken met het inburgeringstraject, bij voorkeur als de inburgeringsplichtige nog in het azc verblijft. Idealiter ontstaat op die manier een doorlopende leerlijn van azc naar gemeente. Gemeenten nemen de brede intake af en leggen in het Plan Inburgering en Participatie (PIP) onder andere vast welke leerroute de inburgeraar gaat volgen. Ook gaan gemeenten alle bijstandsgerechtigde statushouders de eerste zes maanden nadat recht op bijstand ontstaat financieel ontzorgen.

Op basis van het onderzoek kunnen we de volgende conclusies trekken ten aanzien van de doorlopende leerlijn, de brede intake, het PIP en het financieel ontzorgen:

- Soms vond een eerste kennismakingsgesprek plaats tussen inburgeraar en gemeente op het azc, de ervaringen daarmee zijn positief. Van een warme overdracht, zijnde een driegesprek tussen COA, gemeente en inburgeraar, komt het relatief weinig. De afstand tussen gemeente en azc vormt een belangrijk knelpunt voor het uitvoeren van de warme overdracht.
- Het lukt om de brede intake na verhuizing naar de gemeente af te nemen. Het kost tijd, meerdere gesprekken en het vergt goede gespreksvaardigheden om de relevante informatie boven tafel te krijgen. Het beslechten van de taal- en cultuurbarrière kan een uitdaging vormen.

³¹⁶ Bepaalde uitvoeringsvraagstukken worden ook aan de orde gesteld in de Policy Brief van het SCP.

- Het is mogelijk het PIP in tien weken vast te stellen, maar er blijkt behoefte te zijn aan tussentijdse bijstelling daarvan, zodat gaandeweg verkregen informatie verwerkt kan worden. Pilotgemeenten hebben dat in de pilots ondervangen door onderscheid te maken tussen de (concept-) beschikking en een dynamisch ontwikkelplan.³¹⁷
- Financieel ontzorgen bleek complex en foutgevoelig te zijn. Een belangrijk knelpunt was het overbruggen van de maanden tot de eerste storting van de landelijke toeslagen. Bij het financieel ontzorgen lag de nadruk meer op het praktisch regelen van zaken, dan op het leerproces van statushouders om financieel zelfredzaam te worden.
- De conclusies die we trekken op basis van de pilots en experimenten leiden tot drie uitvoeringsvraagstukken waar gemeenten mee aan de slag moeten.

Uitvoeringsvraagstuk 1

Het risico is dat de overgang van de periode van financieel ontzorgen naar financiële zelfredzaamheid te groot is. In de periode van het financieel ontzorgen moeten er veel praktische zaken geregeld worden, waar logischerwijs veel aandacht naar uitgaat. Hoe kan in die periode toch voldoende aandacht worden besteed aan het stimuleren van het leerproces van statushouders, zodat zij zo snel mogelijk financieel zelfredzaam zijn?

Uitvoeringsvraagstuk 2

De financiële afhankelijkheid van landelijke toeslagen voor mensen in de bijstand is groot. Tot de eerste storting van landelijke toeslagen konden gemeenten eigenlijk onvoldoende leefgeld uitkeren. Op welke wijze kunnen die eerste maanden het beste overbrugd worden, zodat wel voldoende leefgeld kan worden uitgekeerd?

Uitvoeringsvraagstuk 3

Het kost tijd en meerdere gesprekken om inburgeraars te leren kennen, en op die manier de beste passende leerroute en verdere invulling van het inburgeringstraject te kiezen. Bij voorkeur vinden de voorbereidingen hiervoor al op het azc plaats. Dat heeft veel logistieke voeten in aarde. Hoe kan het proces zo georganiseerd worden dat relevante informatie over de inburgeraar in een zo vroeg mogelijk stadium bij de gemeente in beeld komt?

8.3 Praktijkgerichte aanpak: combinatie van leren in theorie en in de praktijk

In een aantal pilots is ingezet op een combinatie van theoretisch leren en leren in en over de praktijk. In klassikale lessen zijn maatschappelijke thema's behandeld. Het leren in de praktijk heeft vorm gekregen in workshops, trainingen en excursies. We kunnen de volgende conclusies trekken ten aanzien van de combinatie van theorie en praktijk:

- De praktijkgerichte aanpak heeft zowel volgens betrokkenen in de uitvoering als deelnemers zelf een positieve invloed gehad op de ontwikkeling van deelnemers. Zij signaleren een verbetering van de zelfredzaamheid en de taalvaardigheid.
- Er is veel vertrouwen in de bijdrage die de praktijkgerichte aanpak, waarin theorie en praktijk gecombineerd worden, levert aan de leerprestaties van inburgeringsplichtigen. De praktijkaspecten voorzien in een behoefte van veel deelnemers en dragen bij aan hun motivatie.

³¹⁷ Voor de juridische implicaties hiervan, zie paragraaf 2.4.3 op pagina 37.

- De combinatie van leren in de klas en leren door te doen komt het beste uit de verf als de verschillende onderdelen naadloos op elkaar aansluiten. Dit vereist een goede afstemming tussen uitvoerders.

Uitvoeringsvraagstuk 4

Maatschappelijke thema's die als rode draad door het hele programma lopen, dragen bij aan het leerproces van inburgeraars. Hoe kan het inburgeringstraject en de organisatie daarvan, waaronder de afstemming tussen professionals en de roosters, zo worden ingericht dat de wisselwerking tussen theorie en praktijk het beste tot zijn recht komt?

8.4 Duale trajecten: participeren en de taal leren

In de Wet inburgering 2021 is dualiteit als uitgangspunt vastgelegd. Dit houdt in dat inburgeringsplichtigen het leren van de taal combineren met participeren. Om de benodigde werkplekken te realiseren hebben gemeenten gebruikt gemaakt van de bestaande publieke infrastructuur voor re-integratie en is soms samenwerking gezocht met private partijen, waaronder private re-integratiebedrijven en individuele werkgevers. Gemeenten zijn verschillend te werk gegaan bij het vormgeven van duale trajecten. In de ene pilot zijn groepsplaatsingen bij één of enkele werkgevers gerealiseerd en was het uitgangspunt vooral dat deelnemers arbeidsritme en werknemersvaardigheden zouden opdoen. In de andere pilot was maatwerk het uitgangspunt, waarbij voor elke deelnemer een passende werkplek is gezocht.

Ten aanzien van duale trajecten kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Betrokken professionals zijn over het geheel genomen positief over de opbrengsten van duale trajecten en ook deelnemers zelf denken dat zij geleerd hebben van het duale traject. Enerzijds is de taalbeheersing van veel deelnemers verbeterd door de taallessen en door te oefenen op de werkvloer, anderzijds hebben deelnemers in algemene zin geleerd van hun deelname aan het arbeidsproces en zijn hun werknemersvaardigheden verbeterd.
- Voor het verbeteren van de taalbeheersing is een taalrijke werkplek nodig. Werkplekken kunnen om verschillende redenen niet taalrijk zijn, bijvoorbeeld omdat er op de werkvloer niet of nauwelijks wordt gesproken, of omdat er geen Nederlands wordt gesproken. En bij groepsdetacheringen bestaat het risico dat inburgeraars naar elkaar toe trekken en zij daardoor onvoldoende oefenen met Nederlands spreken.
- Gemeenten kunnen verschillende doelen hebben met de participatieplek. Wanneer het leerproces van de inburgeraar centraal staat, is het van groot belang dat de werkplek taalrijk is en deze ook als zodanig benut wordt, en dat er daarnaast ruimte is om werknemersvaardigheden en vakvaardigheden te ontwikkelen. Wanneer uitstroom naar betaald werk de belangrijkste doelstelling is, is het meer van belang dat de inburgeraar arbeidsritme en werknemersvaardigheden opdoet en plaatsing in een sector met een grote vraag naar arbeid plaatsvindt.
- Beperkte taalvaardigheden kunnen een belangrijke belemmering vormen voor het functioneren van deelnemers op de werkvloer, bijvoorbeeld omdat het leidt tot miscommunicatie en daaruit voortvloeiende problemen. Ook kan sprake zijn van een cultuurbarrière op de werkvloer.

- De begeleidingsbehoefte op het werk is groot, zowel in het werk zelf als op het gebied van sociale normen (bijvoorbeeld over hoe werken in Nederland werkt en over de omgang met collega's). Om de benodigde begeleiding te bieden kunnen gemeenten bijvoorbeeld jobcoaching inzetten, maar in veel pilots is ook een beroep gedaan op werkgevers om de benodigde begeleiding te bieden.
- Het komt de motivatie van deelnemers ten goede wanneer zij hun werkplek als passend ervaren. Gemotiveerde deelnemers tonen meer inzet en dit komt hun leerproces ten goede. De kans op een passende werkplek is groter wanneer maatwerk het uitgangspunt is.

Op basis van de ervaringen van de pilotgemeenten met het realiseren van duale trajecten signaleren we dat gemeenten een aantal keuzes te maken hebben. We formuleren twee uitvoeringsvraagstukken voor gemeenten.

Uitvoeringsvraagstuk 5

Bij het inrichten van duale trajecten zijn twee uitgangspunten mogelijk. Ten eerste kunnen gemeenten inzetten op zo snel mogelijke uitstroom naar betaald werk en ten tweede kunnen gemeenten het algemene leerproces centraal stellen. Deze verschillende perspectieven stellen verschillende eisen aan de werkplek. Zodoende is het uitvoeringsvraagstuk: wat krijgt prioriteit bij het vinden van een werkplek, is dat zo snel mogelijke uitstroom naar betaald werk, of staat het leerproces rondom taalvaardigheid en zelfredzaamheid centraal?

Uitvoeringsvraagstuk 6

Bij het realiseren van werkplekken moeten gemeenten kiezen of zij inzetten op generieke werkplekken of op individueel maatwerk. Beide hebben voor- en nadelen. Het voordeel van generieke werkplekken is onder andere dat het eenvoudiger is om de benodigde begeleiding te realiseren, sterk kan worden ingezet op het aanleren van werknemersvaardigheden en de werktijden eenvoudig zijn aan te passen aan de rest van de lessen. Maar generieke werkplekken sluiten minder goed aan bij de wensen en interesses van alle inburgeraars. Het voordeel van maatwerk is dat een passende werkplek de motivatie van deelnemers ten goede komt en dit mogelijk de kans op uitstroom vergroot, maar daar staat tegenover dat het een flinke investering vergt om voor iedereen maatwerk te realiseren.

8.5 Begeleiden naar zelfredzaamheid

De begeleidingsbehoefte van deelnemers is over het algemeen (zeer) groot. De benodigde begeleiding varieert van het regelen van basisvoorzieningen tot ondersteuning bij het leren kennen van de Nederlandse samenleving en samen oefenen met de Nederlandse taal. De begeleiding van inburgeringsplichtigen loopt dan ook als rode draad door het hele inburgeringstraject heen. We kunnen op basis van het onderzoek de volgende conclusies trekken over de begeleiding van inburgeraars:

- Intensieve persoonlijke begeleiding wordt gezien als belangrijke succesfactor voor het op orde krijgen van de basis, het motiveren van deelnemers en voor de ontwikkeling die deelnemers doormaken. Deelnemers zelf waarderen de begeleiding.
- Deelnemers hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt waar zij terecht kunnen met hun vragen.
- Op diverse aandachtsgebieden is begeleiding nodig, waaronder werk, maatschappelijke onderwerpen en financiële zelfredzaamheid. Er gaat veel tijd zitten in de begeleiding van deelnemers, onder andere omdat problemen zich op diverse leefgebieden voordoen.

- In de pilots is gebruik gemaakt van de inzet van zowel professionals als vrijwilligers. Financiële overwegingen speelden een rol bij de inzet van vrijwilligers. En de caseload van professionals bleek in sommige pilots te hoog te zijn om de intensieve begeleiding te kunnen bieden die nodig is.
- In diverse pilots zijn cultureel verbinders ingezet. De ervaringen met de inzet van cultureel verbinders zijn overwegend positief.
- De regierol moet duidelijk belegd zijn. De regierol kan ten eerste belegd zijn bij de gemeente zelf, die vervolgens ofwel zelf de toeleiding naar en begeleiding op een werkplek voor rekening neemt, ofwel dit bij een partnerorganisatie belegt.

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek signaleren we twee uitvoeringsvraagstukken voor gemeenten ten aanzien van de begeleiding van inburgeraars.

Uitvoeringsvraagstuk 7

De begeleiding van inburgeraars was over het algemeen sterk gericht op het regelen van praktische zaken en het oplossen van hulpvragen, en weinig op het stimuleren van het leerproces. Daardoor dreigt een lock-in effect: in de praktijk dempt de begeleiding het eigen initiatief en ligt de nadruk minder op het bevorderen van de zelfredzaamheid. Het vergt van begeleiders een andere rol, die meer gericht is op het stimuleren van een leerproces, om inburgeraars zo snel mogelijk zo zelfredzaam mogelijk te maken. De vraag is daarom: hoe kun je inburgeraars voldoende helpen om hun basis in Nederland op orde te krijgen, met alle problemen waar zij tegenaan lopen, terwijl zij toch voldoende uitgedaagd worden om zelfredzaam te worden?

Uitvoeringsvraagstuk 8

Er zijn deelnemers die na afloop van de pilots zijn uitgestroomd naar betaald werk, maar dat geldt niet voor iedereen. Van de deelnemers die uit zijn gestroomd naar betaald werk, moet blijken hoe duurzaam dit is. Voor de deelnemers die niet zijn uitgestroomd naar betaald werk geldt dat een deel van hen zich aan het einde van de pilot nog niet volledig zelfstandig kon redden in de Nederlandse samenleving. Op basis van het onderzoek zijn we van mening dat veel inburgeraars ook na afronding van het inburgeringstraject gebaat zijn bij een vorm van nazorg, zoals jobcoaching om de duurzaamheid van arbeidsparticipatie te bevorderen of aanvullende begeleiding gericht op een verbetering van de zelfredzaamheid. Het uitvoeringsvraagstuk dat hieruit volgt is: hoe kunnen gemeenten de benodigde ondersteuning na afronding van het inburgeringstrajecten bieden binnen de beschikbare capaciteit en budgetten?

8.6 Een passend traject: maatwerk

Wanneer het inburgeringstraject past bij de inburgeringsplichtige (qua niveau, leermogelijkheden en leerdoelen) is de opbrengst ervan het grootst. Een goed passend traject draagt ook bij aan de motivatie van inburgeringsplichtigen. Daarom is het bieden van maatwerk één van de uitgangspunten van de wet. De verschillen tussen de deelnemers bleken groot te zijn qua niveau, leerbaarheid, leerbehoefte en motivatie, en dat onderstreept het belang van het bieden van maatwerk. We concluderen het volgende ten aanzien van het bieden van maatwerk:

- Er zijn goede ervaringen opgedaan met het werken in kleine groepen die zijn ingedeeld naar bepaalde kenmerken. Wel vraagt het werken met veel verschillende subgroepen en modules voldoende budgettaire middelen en personele capaciteit, en ook kan dit het op elkaar afstemmen van de roosters bemoeilijken.

- Individueel maatwerk komt vooral tot uiting in de begeleiding van deelnemers. Er is meer behoefte aan maatwerk bij het realiseren van werkplekken en bij het financieel ontzorgen.
- Waar voor moet worden gewaakt, is dat maatwerk er toe leidt dat de ene inburgeringsplichtige wel bepaalde vormen van dienstverlening krijgt aangeboden en de andere niet, terwijl de reden daarvoor niet duidelijk is of de opgegeven reden het gemaakte onderscheid niet rechtvaardigt. Dit kan namelijk leiden tot kansenongelijkheid.

Ten aanzien van het bieden van maatwerk formuleren we één uitvoeringsvraagstuk voor gemeenten.

Uitvoeringsvraagstuk 9

Het inburgeringstraject is in de kern een groepsgewijze aanpak. Dat maakt het budgettair en organisatorisch haalbaar. Maar individueel maatwerk kan de leerprestaties mogelijk (nog) meer bevorderen. Hoe kan het gewenste en benodigde maatwerk dat bijdraagt aan zo goed mogelijke leerprestaties geleverd worden, binnen de (financiële en logistieke) kaders van een groepsgewijze aanpak?

8.7 Randvoorwaarden: communicatie, kinderopvang en vervoer

Het inburgeringstraject komt het beste tot zijn recht wanneer aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden zijn communicatie, kinderopvang en vervoer van en naar leslocaties.

We kunnen op basis van de beschikbare studies de volgende conclusies trekken over de randvoorwaarden:

- Deelnemers hebben behoefte aan informatie over het programma, zij willen weten wat er van hen verwacht wordt en deelnemers willen weten wat het programma hen kan opleveren. De wijze waarop de informatie wordt overgebracht doet ertoe: deze moet begrijpelijk zijn en door inburgeraars onthouden worden. Veelvuldig herhalen van de boodschap blijkt noodzakelijk te zijn.
- Uit de evaluaties blijkt dat het soms nodig is om informatie in de moedertaal aan te bieden. Dit hangt onder andere af van het doel van de informatie en van het taalniveau van de deelnemer.
- De coronamaatregelen hebben tot gevolg gehad dat veel lessen en activiteiten online hebben plaatsgevonden. Die transitie is in alle pilotgemeenten gelukt, maar dit heeft tijd en investeringen gekost. De digitale vaardigheden van deelnemers bleken in het begin een knelpunt voor het slagen van de online lessen, maar gaandeweg zijn de digitale vaardigheden verbeterd. Er zijn gemeenten die voordelen zien van een hybride aanpak, waarbij sprake is van een combinatie van online en fysieke lessen, omdat het reistijd voor de deelnemers bespaart. Deelnemers en professionals geven over het algemeen de voorkeur aan klassikale lessen. Deelnemers in diverse pilots denken zelf minder geleerd te hebben van de online lessen.
- Om inburgeraars in staat te stellen aan het inburgeringstraject deel te nemen, is kinderopvang nodig. Ten eerste moeten de kosten van kinderopvang gedekt worden en de kinderopvangtoeslag alleen is daartoe niet toereikend. Ten tweede moeten voldoende plekken in de kinderopvang tijdig georganiseerd worden.

- Een deel van de deelnemers bleek weinig zelfredzaam op het gebied van mobiliteit. Er waren om die reden inspanningen nodig om de zelfredzaamheid ten aanzien van vervoer te verbeteren. Ook de kosten van het vervoer kunnen een knelpunt vormen.

Deze randvoorwaarden brengen geen specifiek uitvoeringsvraagstuk voor gemeenten met zich mee, maar wel is het zaak dat gemeenten op een goede manier invulling geven aan de genoemde randvoorwaarden.

8.8 De nieuwe wet: 1 januari 2022

Uit de evaluatie van de pilots maken we op dat gemeenten waardevolle ervaringen op hebben gedaan met onderdelen van de nieuwe wet. De pilots zijn niet zonder slag of stoot verlopen: de coronacrisis heeft op een aantal pilots een forse invloed gehad. Uit de evaluaties blijkt dat er in de uitvoering van de pilots veel goed is gegaan, maar we concluderen ook dat gemeenten tegen knelpunten aan zijn gelopen. Het heeft de pilotgemeenten soms moeite gekost om één onderdeel van de nieuwe wet goed uit te voeren. De opgave wordt dan ook dat gemeenten vanaf 1 januari 2022 alle onderdelen uit moeten voeren op zo'n manier dat dit bijdraagt aan de leerprestaties van inburgeringsplichtigen. Dit vraagt aandacht en inspanningen op zowel beleids- als uitvoerend terrein. Er is niet één beste manier om uitvoering te geven aan de nieuwe inburgeringswet, wel weten we op basis van de uitgevoerde evaluaties dat een goed inburgeringstraject aan bepaalde factoren moet voldoen. In dit concluderende hoofdstuk hebben we een aantal factoren aangestipt die van belang zijn voor een succesvol inburgeringstraject. Daar kunnen andere gemeenten hun voordeel mee doen.

Wij zijn van mening dat het toegevoegde waarde heeft wanneer gemeenten zelf hun beleid en uitvoering na verloop van tijd evalueren. De invoering van de Wet inburgering 2021 is een complexe opdracht die vraagt om een gesloten feedback loop, gericht op een lerende organisatie (zowel gemeente als uitvoeringspartners) die in staat is bij te sturen op basis van resultaten (effecten) en ervaringen (uitvoeringsproces). Gezien de omvangrijke en complexe wijzigingen in het stelsel, mogen we niet verwachten dat na één à twee jaar sprake is van een volledige uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk. Wel is dat het moment om de beleids- en uitvoeringspraktijk tegen het licht te houden en te kijken wat er nog nodig is om op zo'n manier uitvoering te geven aan de wet dat de doelen ervan zo goed mogelijk verwezenlijkt worden.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Geraadpleegde literatuur

Berenschot (2020) Evaluatie Onderwijsroute project JAS. Onderzoek naar succesfactoren in de onderwijstoeleiding en begeleiding van jonge statushouders

Berenschot (2021) Evaluatie pilots voor statushouders bij Liander en Stedin. De werkzame elementen in de opleidingstrajecten

Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt

De Beleidsonderzoekers (2021) Goed op weg met de Z-route. Procesevaluatie pilots Z-route: geleerde lessen van gemeenten

De Beleidsonderzoekers (2021) Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie. Bevindingen op basis van groepsgesprekken met medewerkers van gemeenten

De Beleidsonderzoekers (2020) Evaluatie Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma

De Beleidsonderzoekers (2019) De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling

De Beleidsonderzoekers (2019) Verbinding zoeken en bruggen bouwen. Evaluatie van de casemanager participatie

Divosa, handreiking financieel ontzorgen via: <https://www.divosa.nl/handreiking-financieel-ontzorgen-en-financiele-zelfredzaamheid#financieel-ontzorgen-en-financi-le-zelfredzaamheid-wat-houdt-dit-in--wat-betekent-financieel-ontzorgen>

Erasmus Universiteit Rotterdam (2021) Met alles opnieuw starten. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Erasmus Universiteit Rotterdam (2020) Alles onder één dak. De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld

Gruijter, M. de & I. Razenberg, 'Work first, vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders', in: Beleid en maatschappij 2019 (46)

Impact Institute (2020) Impactanalyse traineeship participatie

Impact Institute (2020) Newbees traineeships

Inspectie SZW (2019) Financieel ontzorgen van statushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans

Inspectie SZW (2019) Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten

Kennisplatform Integratie en Samenleving (2020) Handreiking ondersteuning bij de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. Antwoord op veelgestelde vragen van gemeenten

Kennisplatform Integratie en Samenleving (2020) Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders

Kennisplatform Integratie en Samenleving (2019) Op weg naar werk? Vrouwelijke statushouders en gemeenten over kansen en belemmering bij arbeidstoeleiding

KplusV (2020) Doen wat nodig is. Een evaluatie van de Eindhovense aanpak arbeidsparticipatie vergunninghouders

Lange, Tesseltje de, e.a., Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

Regioplan (2021) Evaluatie VOI pilot duale trajecten

Regioplan (2021) Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders

Regioplan (2020) Werkzame elementen in de arbeidstoeleiding van statushouders

Sardes (2021) Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars. Evaluatie VOI-pilot B1-route: van A2 naar B1

Significant (2021) Evaluatie VOI-pilot brede intake en persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

Significant (2021) Investeren in mensen: begeleiding naar werk én volwaardig burgerschap. Evaluatie pilot leren en werken in Utrecht

Significant (2020) Evaluatieonderzoek doorlopende lijn van opvang naar inburgering

Sociaal en Cultureel Planbureau (2021) Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders

Sociaal en Cultureel Planbureau (2021) In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren

Verwey Jonker Instituut & Regioplan (2021) Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders

Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

Verwey Jonker Instituut (2021) Voortraject Leren en werken in de zorg en de aansluitende niveau 3-opleiding voor anderstaligen

Verwey Jonker Instituut (2021) Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten

Verwey Jonker Instituut (2021) Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'?

Verwey Jonker Instituut (2021) De eerste stappen van nieuwe statushouders in Rotterdam

Verwey Jonker Instituut (2020) Duaal programma voor werken en leren voor statushouders in Boxtel en Best. Evaluatie TaalDoen

Verwey Jonker Instituut (2020) Evaluatie Programma Integratie en Participatie in de regio Alkmaar

Verwey Jonker Instituut (2020) De inzet van sleutelpersonen bij de inburgering

Verwonderzoek (2020) De klantreis van statushouders in Harderwijk, Ermelo en Zeewolde

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving

Geraadpleegde Kamerstukken

TK 32 824 nr. 223 'Inburgering op de schop' (2 juli 2018)

TK 32 824 nr. 238 'Veranderopgave inburgering' (23 oktober 2018)

TK 32 824 nr. 263 'Voortgang pilotprogramma veranderopgave inburgering' (29 mei 2019)

TK 35 483 nr. 3 'Memorie van toelichting' (3 juni 2020)

Bijlage 2: Overzicht VOI-pilots

In deze bijlage nemen we een korte beschrijving op van elk pilotthema. Daarbij geven we, indien relevant, aan op welke punten de uitvoering van de pilot afweek van de toekomstige uitvoering van de Wet inburgering 2021.

Brede intake en PIP

De brede intake is in het nieuwe stelsel verplicht en houdt in dat de gemeente zich een beeld vormt van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. In het PIP wordt vastgelegd welke leerroute de inburgeraar gaat volgen en bevat informatie over de wijze waarop de statushouder aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen. Zes pilots waren gericht op de brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP). De zes gemeenten (hoofdaanvragers) zijn: Amsterdam, De Fryske Marren, Hoorn, Nuenen, Rijswijk en Weert. De procesevaluatie is uitgevoerd door Significant.

De pilotgemeenten hebben geëxperimenteerd met het volledige proces dat voorafgaat aan het feitelijke inburgeringstraject (de leerroute). Het gaat om de volgende onderdelen:

- Toewijzing aan gemeente en de voorbereiding op de brede intake
 - Start in het azc
 - Warme overdracht
 - Regievoering
- Uitvoering van de brede intake
 - Startpositie en leerbaarheid bepalen
 - Aansluiten bij de statushouder
 - Betrokkenheid van samenwerkingspartners
- Opstellen en vaststellen van het PIP
 - Uitkomsten van de brede intake verwerken in het PIP
 - Status van het PIP: PIP in twee delen
 - Wettelijke termijn van 10 weken voor het opstellen van het PIP

In het toekomstige inburgeringsstelsel zal een leerbaarheidstoets beschikbaar zijn die gemeenten bij elke inburgeringsplichtige afnemen. Deze leerbaarheidstoets was ten tijde van de uitvoering van de pilots niet beschikbaar, daarom hebben de pilotgemeenten op andere manieren geprobeerd de leerbaarheid vast te stellen.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-brede-intake-pip.pdf>

Ontzorgen

Nieuw in de Wet inburgering 2021 is dat gemeenten inburgeringsplichtigen de eerste zes maanden financieel ontzorgen. Het ontzorgen betekent in het kader van de wet "het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering (...) [vanaf] het moment dat het recht op bijstand ontstaat." In deze periode is het tevens zaak de financiële zelfredzaamheid van statushouders te stimuleren. Er is in zes pilots geëxperimenteerd met financieel ontzorgen. De zes pilotgemeenten

(hoofdaanvragers) die geëxperimenteerd hebben met duale trajecten zijn: Capelle aan den IJssel, Den Haag, de Dongemondgemeenten, Edam-Volendam, Hendrik-Ido-Ambacht en Zoetermeer. De procesevaluatie is uitgevoerd door het Verwey Jonker Instituut.

De pilots waren erop gericht ervaring op te doen met het implementeren van financieel ontzorgen en het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid. In bijna alle pilots zijn deelnemers ontzorgd voor de huur, en vaak ook gas, water en stroom. De administratie van financieel ontzorgen werd vaak uitgevoerd binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Om de financiële zelfredzaamheid van deelnemers te bevorderen is ingezet op een combinatie van groepstraining en individuele begeleiding.

Een belangrijk verschil met de Wet inburgering 2021 is dat in de huidige pilots deelnemers niet voor alle vaste lasten zijn ontzorgd. In de nieuwe wet zal er een verplicht pakket aan vaste lasten ontzorgd moeten worden.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-ontzorgen.pdf>

B1-route

In de afgelopen jaren is gebleken dat het A2-niveau vaak te laag is voor het vinden van een geschikte baan. Daarom gaat het taalniveau in het nieuwe inburgeringsstelsel omhoog naar B1-niveau. In de pilots B1-route zijn inburgeraars die het taalniveau A2 al beheersten een jaar lang begeleid naar B1-niveau. De zes pilotgemeenten (hoofdaanvragers) die geëxperimenteerd hebben met de B1-route zijn: Almelo, Delft, 's-Hertogenbosch, Kampen, Oss en Sittard-Geleen. De procesevaluatie is uitgevoerd door Sardes.

De pilot B1-route bestond hoofdzakelijk uit taallessen. Het ging om zes tot twaalf uur taallessen per week. Minder kansrijke of moeilijk leerbare deelnemers hebben soms meer uren taallessen gekregen. Naast de taallessen is aandacht geweest voor (het vinden van) werk of dagbesteding. Deelnemers zijn begeleid door de NT2-docenten, klantmanagers, werkcoaches en/of jobcoaches.

Een belangrijk verschil met de toekomstige B1-route is logischerwijs dat de deelnemers aan de huidige pilots al een (veel) hoger taalniveau dan voor de toekomstige inburgeringsplichtigen geldt. Verder valt op dat een deel van de deelnemers aan de pilots (betaald) werk had, wat soms een drempel vormde voor aanwezigheid bij de lessen. Hoewel participatie onderdeel uit zal maken van de toekomstige leerroute, is de veronderstelling dat dit qua rooster beter aan zal sluiten op de taallessen.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/pdf/--pilots-inburgering-van-start-tot-finish-deel-2-b1-route/pagina.pdf>

Z-route

Er zijn ook inburgeringsplichtigen voor wie het B1-niveau niet haalbaar is. Inburgeringsplichtigen van wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij zeer veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal volgen de Zelfredzaamheidsroute, oftewel Z-route. Met de Z-route wordt gestreefd naar beheersing van de Nederlandse taal op (ten minste) A1-niveau, inburgering, zelfredzaamheid in de samenleving en participatie. De zes pilotgemeenten

(hoofdaanvragers) die geëxperimenteerd hebben met de Z-route zijn: Berg en Dal, Best, Enschede, Haarlem, Midden-Groningen, Velsen. De procesevaluatie is uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers.

Met de pilots is ingezet op drie aspecten, namelijk het verbeteren van de taalbeheersing, een betere kennis van de Nederlandse maatschappij en activering. In alle pilots is daarom een combinatie gemaakt van taalonderwijs, de behandeling van maatschappelijke thema's in theorie en praktijk, en participatieactiviteiten. Er is gekozen voor een thematische inrichting van het programma, waarbij de thema's de kapstok van de lessen vormden.

Op basis van de leerbaarheidstoets moet worden vastgesteld of de Z-route inderdaad de best passende leerroute is voor een inburgeringsplichtige. Deze leerbaarheidstoets was ten tijde van de uitvoering van de pilots niet beschikbaar. Voor deelname aan de pilots zijn mensen geselecteerd die een ontheffing van de inburgeringsplicht hebben gekregen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. In het nieuwe stelsel is de leerbaarheidstoets wel beschikbaar.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-z-route.pdf>

Duale trajecten

Dualiteit is als één van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel in de wet opgenomen. Een duaal traject houdt in dat taalverwerving wordt gecombineerd met (toeleiding naar) participatie. De achterliggende gedachte is dat inburgeraars beter maatschappelijk kunnen participeren als zij zo vroeg mogelijk worden geactiveerd om de taal te leren en daarnaast toe te passen in de praktijk. Er is in negen pilots geëxperimenteerd met duale trajecten, in drie daarvan wordt speciale aandacht besteed aan kwetsbare groepen inburgeraars met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De negen pilotgemeenten (hoofdaanvragers) die geëxperimenteerd hebben met duale trajecten zijn: Arnhem, Dordrecht, Hengelo, Hoeksche Waard, Lochem, Nederweert, Roermond, Tilburg, Vijfheerenlanden. De procesevaluatie is uitgevoerd door Regioplan.

Logischerwijs waren de pilots gericht op enerzijds taalverwerving en anderzijds toeleiding naar werk en daadwerkelijk participeren. Taalverwerving heeft zowel in de klas plaatsgevonden, als in praktijksituaties waarin de nadruk lag op oefenen. Daarnaast is ingezet op participatie. Er zijn werkplekken gevonden bij werkgevers en er zijn voorbereidingen getroffen voor het participeren, zoals werken aan werknemersvaardigheden, lessen vaktaal en het opstellen van een CV.

Het evaluatierapport is hier te vinden: https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-duale-trajecten_0.pdf

Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten

De pilots over vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten hadden tot doel om deze doelgroep te activeren, hen te ondersteunen bij het zetten van stappen richting participatie en hun Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren. Het achterliggende doel is om de positie van vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten te verstevigen. Er is in zes pilots geëxperimenteerd met een programma voor vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. De zes pilotgemeenten (hoofdaanvragers) zijn: Utrecht, Haarlemmermeer, De Bilt, Midden-Drenthe, Merckelland en Meierijstad. De procesevaluatie is uitgevoerd door het Verwey Jonker Instituut.

Alle pilots bestonden uit een combinatie van groepsgewijze en individuele begeleiding. Er is ingezet op activering door middel van het vergroten van het zelfvertrouwen. En de pilots waren gericht op het versterken van het sociaal netwerk van de deelnemers. Tevens is ingezet op het vergroten van de Nederlandse taalbeheersing (spreekvaardigheid) door te oefenen in bijeenkomsten en met taalmaatjes.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-vrouwelijke-nareizigers-en-gezinsmigranten.pdf>

Bijlage 3: Overzicht experimenten

Programma Participatie en Integratie in de regio Alkmaar

De evaluatie in Alkmaar richt zich op een integraal integratie- en participatieprogramma voor alle vergunninghouders van 18 jaar en ouder die gekoppeld zijn aan één van de deelnemende gemeenten. Dit zijn Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk, Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.

Het programma bestaat uit een basis van 6 maanden en een vervolg van 12 maanden. Het programma omvat een taalaanbod, in beeld brengen van mogelijkheden van de deelnemer, maatschappelijke begeleiding, het PVT en de toeleiding naar opleiding of (vrijwilligers)werk.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-bestaande-werkwijze-alkmaar-eindrapport.pdf>

Doorgaande lijn van azc naar inburgering in de gemeente Amsterdam

De gemeente begeleidt aan Amsterdam gekoppelde statushouders al in het azc zodat Amsterdamse statushouders zo vroeg mogelijk kunnen starten met hun inburgering in de gemeente.

De casemanager van het COA en de klantmanager van de gemeente zorgen er samen voor dat de begeleiding in een zo vloeiend mogelijke lijn verloopt. Een warme overdracht is hier onderdeel van. Ook wordt gekeken hoe statushouders zo goed mogelijk van relevante informatie kunnen worden voorzien.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/202007-evaluatieonderzoek-project-inburgering-amsterdam.pdf>

De nieuwe Amsterdamse aanpak inburgering in de 'ondertussenperiode'

De gemeente Amsterdam is in september 2018 met dit project gestart. Het doel is om de inburgering van statushouders integraal onderdeel te laten worden van de huidige Amsterdamse Aanpak Statushouders. Hiermee wil de gemeente Amsterdam anticiperen op de nieuwe Wet inburgering.

In dit project is expliciet aandacht voor de huidige groep inburgeraars die niet kan profiteren van de toekomstige wetswijziging. Het streven is om hen optimaal te laten profiteren van de aanstaande stelselwijziging en indien nodig passende tussenoplossingen te bieden.

Het evaluatierapport is hier te vinden: https://www.divosa.nl/sites/default/files/evaluatie-bestaande-werkwijze-nieuwe-amsterdamse-aanpak-inburgering-in-de-ondertussenperiode_0.pdf

TaalDoen in Best en Boxtel

In TaalDoen van het regionale ontwikkelbedrijf WSD staan werken en doen centraal. Het programma bestaat uit drie modules:

- Taallessen
- 26 workshops over de Nederlandse samenleving
- Taalstages met taalbuddy's

Deze duale aanpak richt zich op analfabete en lager geletterde statushouders. Daarmee is deze vergelijkbaar met de Z-route in het nieuwe inburgeringsstelsel. In het evaluatieonderzoek van TaalDoen worden de werkwijze (de uitvoering en de effectiviteit van de samenwerking), resultaten (aantallen deelnemers en ervaringen) en de werking (algemeen maatschappelijke zelfstandigheid deelnemers en participatie) van de aanpak TaalDoen in kaart gebracht.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-bestaande-werkwijze-taaldoen-boxtel-en-best.pdf>

Eindhovense aanpak versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders

De evaluatie van de Eindhovense aanpak 'Versnelling arbeidsparticipatie vergunninghouders' is gericht op de intensieve, groepsgewijze én individuele begeleiding van vergunninghouders naar werk (en onderwijs), die in 2017 is gestart. Vergunninghouders volgen een voortraject van 12 weken en een vervolgtraject zolang als dat nodig is. Begeleiding naar werk gebeurt in een netwerk van werkgevers, intermediaire voorzieningen en het gemeentelijk werkgelegenheidsteam. De uitvoering van deze aanpak is in handen van een (gemeentelijk) team van inburgeringsspecialisten. Deze intensieve aanpak heeft tot een toename in de uitstroom uit de Participatiewet geleid.

Het evaluatierapport is hier te vinden: https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-bestaande-werkwijze-eindhoven-eindrapport_0.pdf

Aanpak voor statushouders in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde

De gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde (100.000 inwoners) hebben gezamenlijk een aanpak voor statushouders ontwikkeld. Onderdelen van deze aanpak zijn outreachend samenwerken met het COA/AZC, een brede intake, een ondersteuningsplan (PIP) en aansluitend 5 verschillende duale voltijdtrajecten. De klantmanager en de statushouder voeren samen de regie.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-bestaande-werkwijze-klantreis-statushouders-ehz.pdf>

Project JAS in Leiden: Onderwijsroute

De gemeente Leiden werkt samen met de gemeenten Zoeterwoude, Oegstgeest en Leiderdorp in het project JAS, de Leidse Inburgering. De Leidse Inburgering ondersteunt statushouders om zo snel mogelijk sociaal en economisch zelfstandig te worden.

Statushouders doorlopen een intensief educatief programma. Het project JAS wil met de Onderwijsroute:

- instroom in het onderwijs mogelijk maken en statushouders een startkwalificatie laten behalen;
- de integratie van jonge statushouders in Nederland vergroten;
- succes in het onderwijs vergroten;
- voortijdse uitstroom in de toekomst zoveel mogelijk beperken.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/20200817-evaluatie-project-inburgering-leiden.pdf>

De inzet van sleutelpersonen in de Achterhoek

In de regio Achterhoek wordt onderzoek gedaan naar de meerwaarde van sleutelpersonen. Deelnemende gemeenten zijn Oude IJsselstreek, Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, en Winterswijk. De gemeente Oude IJsselstreek is penvoerder.

In 2018 zijn 15 statushouders getraind tot *sleutelpersoon gezondheid statushouders*. In 2019 zijn 8 statushouders getraind als *cultuurverbinder*. De inzet van deze ervaringsdeskundigen is divers. Zij ondersteunen onder andere bij voorlichtingsbijeenkomsten voor de doelgroep, raadsleden of beleidsambtenaren over uiteenlopende onderwerpen als financiën, gezondheid en opvoeding. Daarnaast treden ze op als bemiddelaar bij individuele situaties op scholen of werk. Ze doen dit grotendeels op vrijwillige basis; een paar mensen hebben een tijdelijke betaalde functie.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/202007-evaluatie-project-inburgering-regio-achterhoek.pdf>

Rotterdamse Taalstart

De gemeente Rotterdam biedt de Rotterdamse Taalstart (RTS) aan voor statushouders die net in Rotterdam zijn gevestigd. Het onderzoek gaat over de RTS zoals het sinds 1 september 2019 wordt uitgevoerd door TopTaal NT2 Experts BV. Deelnemers krijgen binnen dit programma gedurende acht weken vier dagen in de week les. In de ochtenden vinden de taallessen plaats; in de middagen zijn er workshops en excursies. Elke week staat in de lessen en workshops een ander thema centraal. Doel van de RTS is om de taalvaardigheid en zelfredzaamheid van de nieuwe Rotterdammers te verbeteren. Doordat er ook aandacht is voor het wegwijs worden in de eigen omgeving en het opbouwen van een sociaal netwerk, draagt dit programma bij aan een goede start in Rotterdam. Na afloop van de RTS volgen statushouders het reguliere inburgeringstraject.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/evaluatie-bestaande-werkwijze-rotterdam.pdf>

Traineeship participatie in Zaanstad

In Zaanstad worden statushouders via de sociale onderneming NewBees gekoppeld aan lokale ondernemers en organisaties voor een traineeship.

Het traineeship is bedoeld voor asielvergunninghouders die aan het inburgeren zijn en gebaat zijn bij participatie, maar nog niet klaar zijn voor betaald werk. Het gaat om mensen met zowel een kleine als een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het traineeship bestaat uit het praktijkdeel bij de organisatie, begeleiding tijdens het traject en een aantal workshops waarin ervaringen gedeeld worden en gereflecteerd wordt.

Het evaluatierapport is hier te vinden: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/202008-evaluatie-project-inburgering-zaanstad-newbees.pdf>

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl