

AUTEURS:

INGE RAZENBERG
MARJAN DE GRUIJTER
TOM NIJS
MARTE SIKKEMA

MET MEDEWERKING VAN

MARLEEN LUBBERDINK
EVA VAN DEN HAZEL
CHRISTEL VERMEULEN

divosa



Kennisplatform
inclusief samenleven



KIS-Monitor 2022

Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten

UTRECHT, NOVEMBER 2022



Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen	4
2	Introductie	15
2.1	Enquête gericht op Wi2013 én Wi2021	15
2.2	Werkwijze dataverzameling	15
2.3	Respons	16
2.4	Leeswijzer	16
3	Aanpak arbeidstoeleiding en begeleiding statushouders Wi2013	17
3.1	Start van de arbeidstoeleiding	17
3.2	Inzet dedicated klantmanagers	18
3.3	Duale trajecten	19
3.4	Arbeidstoeleiding vrouwelijke statushouders	19
3.5	Begeleiding in de geest van de Wi2021	21
3.6	Arbeidstoeleiding statushouders onder de Wi2013	22
3.7	Arbeidstoeleiding (ingeburgerde) statushouders	23
3.8	Impact van coronacrisis op arbeidstoeleiding	24
4	Start en organisatie van de begeleiding van inburgeraars onder de Wi2021	26
4.1	Start van de begeleiding	26
4.2	Start in azc	27
4.3	Gecombineerde aanpak	28
4.4	Start na huisvesting	28
4.5	Typen professionals die inburgeraars begeleiden	30
5	Organisatie brede intake	32
5.1	Invulling brede intake	32
5.2	Aantal individuele gesprekken in de brede intake	33
5.3	Omgang met mogelijke taalbarrière in de brede intake	33
6	Gezinsmigranten	35
6.1	Aanvullend aanbod voor gezinsmigranten	35
6.2	Kennis(behoefte) doelgroep gezinsmigranten	36
7	Leerroutes	38
7.1	Inschatting leerroutes	38
7.2	Kenmerken inburgeraars in de Onderwijsroute	41



8	Participatie in de inburgering	44
8.1	Invulling participatiecomponent binnen de B1-route	44
8.2	Uitdagingen in de organisatie van de participatiecomponent B1-route	45
8.3	Inschatting welk deel een participatiecomponent zal doen	46
8.4	Aantallen participatieplekken in de gemeente	47
8.5	Module Arbeidsmarkt en Participatie	49
9	Randvoorwaarden	51
9.1	Reiskosten en kinderopvang	51
9.2	Financieel ontzorgen	52
9.3	Ondersteuning bij financiële zelfredzaamheid	53
10	Bekostiging Wi2021	55
10.1	Inzet aanvullende middelen	55
10.2	Besteding aanvullende middelen	55
11	Ontwikkeling lerend stelsel en uitdagingen Wi2021	57
11.1	Leerbehoefte	57
11.2	Betrokkenheid inburgeraars bij uitvoering inburgering	58
11.3	Uitdaging: Twee inburgeringsstelsels naast elkaar	59
11.4	Uitdaging: Verdere ontwikkeling Onderwijsroute	60



1 Conclusies en aanbevelingen

Gemeenten hebben een regierol in het inburgeringsstelsel. De uitkomsten van deze monitor laten zien dat gemeenten deze regierol hebben opgepakt en heel voortvarend aan de slag zijn gegaan met hun (nieuwe) taken. Uit de resultaten van de enquête spreekt de ambitie van gemeenten om inburgeraars – statushouders én gezinsmigranten – goed en snel te gaan ondersteunen bij hun inburgering. De gemeenten benutten bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel hun eerdere ervaringen met de begeleiding van statushouders in de Wi2013 en *dedicated* teams zijn en blijven betrokken. Op dit moment willen gemeenten vooral ervaring gaan opdoen met de uitvoering van de nieuwe wet. Gemeenten, maar ook de VNG en Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid willen op basis van deze ervaringen leren en het inburgeringsaanbod en de uitvoeringspraktijk waar nodig verbeteren. Dit biedt hoop op het voortvarend aanpakken van onderstaande uitdagingen.

Belangrijkste conclusies KIS-Monitor 2022:

- 1** Gemeenten blijven voorlopig extra inzetten op arbeidstoeleiding voor **statushouders die onder de Wet inburgering 2013 vallen**.
- 2** Gemeenten hebben de intentie om **al in het azc te starten met begeleiding van inburgeraars Wi2021**, maar hebben nog geen oplossing voor praktische obstakels.
- 3** De ontwikkeling van **participatieplekken** is in volle gang, het betrekken van werkgevers is een uitdaging.
- 4** Het lukt (nog) niet om alle inburgeraars toegang te geven tot de voor hen geschikte **onderwijsroute**.
- 5** Veel gemeenten hebben nog onvoldoende kennis om **gezinsmigranten** goed te kunnen ondersteunen in hun inburgeringstraject.

Over dit onderzoek?

Dit is de zevende uitgave van de KIS-monitor 'Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten', uitgevoerd door Kennisplatform Inclusief Samenleven in samenwerking met Divosa. Doel van de monitor is om via een representatieve online vragenlijst de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid voor de arbeidstoeleiding, inburgering en participatie van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen.

In voorgaande jaren richtte de monitor zich op de inspanningen van gemeenten om statushouders onder de Wi2013 te ondersteunen in hun integratie en participatie in Nederland, met name bij het vinden van werk. Met het in werking treden van de Wi2021 – waarin gemeenten de regie voeren over de uitvoering van de inburgering - heeft de monitor een breder karakter gekregen. We besteden zowel aandacht aan de arbeidstoeleiding van statushouders onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013), als aan de inburgering en participatie van statushouders én gezinsmigranten onder de Wi2021. De publicaties van de monitors uit 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021 vindt u [hier](#).

In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste uitkomsten van de monitor en doen we aanbevelingen. We eindigen dit hoofdstuk met een korte reflectie op de uitkomsten van deze monitor.



1

Conclusie

Gemeenten blijven voorlopig extra inzetten op arbeidstoeleiding voor statushouders die onder de Wi2013 vallen

De meerderheid van de inburgeringsplichtigen (statushouders en gezinsmigranten) zal de komende jaren nog onder de Wi2013 vallen. Gemeenten hebben voor deze groep een beperktere wettelijke taak dan voor de groep inburgeraars onder de Wi2021. De focus van de gemeentelijke taak voor inburgeraars Wi2013 ligt op *de arbeidstoeleiding* van bijstandsgerechtigde statushouders vanuit de Participatiewet. We hebben in de opvolgende monitors 2016-2021 laten zien dat gemeenten steeds meer ervaring hebben opgedaan met het begeleiden van statushouders.

Deze ervaringen zijn de afgelopen jaren, mede in het kader van het programma [Veranderopgave Inburgering](#) van het ministerie van SZW, VNG en Divosa – doorontwikkeld tot werkwijzen en aanpakken die in veel gemeenten worden toegepast. Veel gemeenten zijn gaan experimenteren met het begeleiden van de inburgeraars Wi2013 in de geest van de Wi2021, met extra middelen vanuit SZW, middelen vanuit het voornoemde programma Veranderopgave Inburgering en/of met (Europese) subsidies voorafgaand aan invoering van de Wi2021. Gemeenten hebben daarmee door de afgelopen jaren heen hun ondersteuning uitgebreid van louter arbeidstoeleiding naar bijvoorbeeld het aanbieden van extra taallessen, het begeleiden van de keuze voor de taalschool, ondersteuning bij het financieel zelfredzaam worden of de administratie rondom de inburgeringsexamens en de DUO-lening.

We zien dit jaar in de antwoorden van gemeenten dat zij de ontwikkelde aanpakken en de (extra) inzet van beproefde elementen in de begeleiding van statushouders die onder de Wi2013 vallen, willen voortzetten. Een voorbeeld hiervan is de inzet van zogenaamde *dedicated* klantmanagers, in 87% van de gemeenten. In een derde van de gemeenten hebben deze klantmanagers een lagere caseloadⁱ dan gebruikelijk, waardoor zij (extra) begeleiding op maat kunnen bieden aan bijstandsgerechtigde statushouders. Gemeenten zien de inzet van *dedicated* klantmanagers als een van de belangrijkste werkzame elementen in de arbeidstoeleiding van statushouders. Vijfentachtig procent van de gemeenten is van plan om de komende jaren de ondersteuning van statushouders die onder de Wi2013 vallen door *dedicated* klantmanagers te continueren.

Ook zijn er in de afgelopen jaren meer mogelijkheden gekomen om naast het leren van de taal te participeren, bv via vrijwilligerswerk of een werk(ervarings)plek. Toch lukt het niet om een dergelijk duaal trajectⁱⁱ aan *alle* statushouders aan te bieden. Er is veel variatie tussen gemeenten, maar gemiddeld wordt in gemeenten naar eigen schatting aan ongeveer de helft (48%) van de inburgeringsplichtige statushouders in de bijstand een duaal traject aangeboden.

Opvallend is dat ruim de helft van de gemeenten (56%) specifiek aanbod inzet voor bijstandsgerechtigde statushouders die al iets langer in Nederland zijn en aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten met een taalcomponent, speciaal voor de doelgroep ingezette *jobhunters* en sollicitatiecursussen.

Kortom, gemeenten hebben alle intentie om de opgebouwde *body of knowledge*, specifieke deskundigheid en opgedane expertise van betrokken professionals te behouden en te blijven inzetten. Iets meer dan de helft van de gemeenten (55%) heeft er desgevraagd vertrouwen in dat zij in de praktijk voldoende begeleiding en aanbod kunnen inzetten om statushouders onder de Wi2013 naar werk te begeleiden. Deze gemeenten noemen dat de inzet mogelijk blijft omdat er al veel ervaring is opgedaan, bijvoorbeeld door de klantmanagers – waardoor deze efficiënter kunnen werken. Enige efficiencywinst is volgens gemeenten ook te behalen door de begeleiding van de inburgeraars Wi2013 zoveel mogelijk te laten aansluiten op die van Wi2021. Ook zijn er langer lopende afspraken met externe partners, bijvoorbeeld leerwerkbedrijven, die goed op de rails staan. En sommige gemeenten hebben ook dit jaar extra middelen beschikbaar om bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2013 meer aandacht te geven.

Iets minder dan de helft van de gemeenten is minder optimistisch als het gaat om de vraag of zij in de praktijk voldoende begeleiding en aanbod kunnen bieden om statushouders onder de Wi2013 naar werk te begeleiden. Een kwart weet nog niet of het zal lukken en een vijfde (21%) denkt dat dit niet het geval zal zijn. Volgens deze gemeenten zijn de middelen voor de arbeid-

ⁱ Hoe laag dat is, wisselt (ook omdat het takenpakket van de *dedicated* klantmanager wisselt). Er lijkt consensus te zijn dat een caseload van 50 reëel is. Voor meer informatie, zie de handreiking '[Het werk van de regievoerder inburgering.](#)'

ⁱⁱ In de vraagstelling definieerden we duaal traject als traject waarbij de statushouder naast het taaltraject ook participatie-activiteiten onderneemt.



stoeleiding van deze groep niet toereikend en staat er (te) veel druk op de betrokken professionals die meer inburgeringsplichtigen (in twee verschillende inburgeringsstelsels) moeten begeleiden. Tot slot noemen gemeenten dat het aanbod van werkgevers (van voornamelijk werkervaringsplaatsen) onvoldoende is. Werkgevers zijn volgens gemeenten huiverig als de taal nog niet helemaal op orde is, terwijl werkervaringsplaatsen juist kunnen worden benut om de taal te verbeteren.

AANBEVELING

Zet als gemeente de extra inzet op arbeidstoeleiding van statushouders die onder de Wi2013 vallen voort

Statushouders die inburgeren onder de Wi2013 hebben te maken met geconstateerde onvolkomenheden in de wet, zoals een te groot beroep op de zelfredzaamheid bij aanvang van het inburgeringstraject en het ontbreken van samenhang tussen het leren van de taal enerzijds en op participatie gerichte activiteiten anderzijds. De afgelopen jaren hebben gemeenten werkwijzen en aanpakken ontwikkeld om tegemoet te komen aan deze onvolkomenheden, zoals de inzet van *dedicated* klantmanagers, het organiseren van activiteiten gericht op taalverwerving of participatie en duale trajecten. Desondanks blijft de arbeidsmarktpositie van statushouders ongunstig, zeker in de eerste jaren na het verlenen van de verblijfsvergunning. Arbeidstoeleiding is vaak een kwestie van lange adem. Aanbeveling is om beproefde aanpakken en extra begeleiding in te blijven zetten voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, ook als zij niet meer inburgeringsplichtig zijn. Blijf politieke en bestuurlijk aandacht vragen voor deze groep en laat statushouders die inburgeren onder de Wi2013 zo veel mogelijk profiteren van aanbod dat de gemeente organiseert of inkoop voor inburgeraars Wi2021. Kijk waar mogelijk of aangesloten kan worden bij de [Werkagenda Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt](#).

AANBEVELING

Zorg als gemeente samen met ketenpartners voor beschikbaarheid van passend inburgeringsonderwijs voor statushouders die onder de Wi2013 vallen

Gemeenten hebben de afgelopen jaren hard gewerkt om zich voor te bereiden op de invoering van de Wi2021: er is inburgeringsaanbod ingekocht en er zijn afspraken gemaakt met ketenpartners over een integraal aanbod voor nieuwe inburgeraars. Het is zaak de komende jaren voldoende aandacht te blijven houden voor statushouders die nog onder de Wi2013 inburgeren. Benut de samenwerking met ketenpartners, met name taalaanbieders om ervoor te zorgen dat ook de komende jaren voldoende passend (dat wil zeggen op de diverse leerniveaus) inburgeringsonderwijs beschikbaar is in de gemeente of regioⁱⁱⁱ. Faciliteer deze inburgeraars om gebruik te kunnen maken van dit aanbod, bijvoorbeeld door de reiskosten te vergoeden en kinderopvang te faciliteren.

2

Conclusie

Gemeenten hebben intentie om al in het azc te starten met begeleiding van inburgeraars Wi2021, maar hebben nog geen oplossing voor praktische obstakels

Het doel van de Wi2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland. Onderzoek heeft aangetoond dat een langdurig verblijf zonder activiteiten in opvanglocaties leidt tot inactiviteit, mentale gezondheidsproblemen en een slechtere uitgangspositie op de arbeidsmarkt^{iv}. Een snelle start is alleen mogelijk als al in het azc kan worden gestart met inburgeringsactiviteiten en als er sprake is van een 'warme overdracht' tussen het COA en de gemeente. Asielzoekers die een verblijfsvergunning

ⁱⁱⁱ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van deze toolkit die gemeenten handvatten biedt bij het opzetten van een kwaliteitsmonitoringssysteem voor taal en inburgering. [Online toolkit verbeteren kwaliteit taalonderwijs inburgering \(divosa.nl\)](#)

^{iv} AcVZ (2013) *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen* & Bakker (2015) *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*.



hebben gekregen kunnen veelal niet direct doorstromen naar een woning in de gemeente. In september 2022 verbleven er ruim 17.000 statushouders in de opvang^v omdat voor hen in de gemeenten nog geen woningen beschikbaar zijn. Zij wachten na vergunningverlening gemiddeld nog ruim 5 maanden op een woning^{vi}.

Er is brede consensus over het belang van vroegtijdig investeren in de Nederlandse taalbeheersing en participatie van statushouders. Gemeenten verwachten dat zij 45% van de statushouders onder de Wi2021 al kunnen gaan begeleiden vanuit het azc. Voor 31% van de statushouders zal dit een start met brede intake (en eventueel opstellen PIP) zijn. Gemeenten verwachten dat voor 14% van de statushouders na een brede intake en het opstellen van het PIP ook het reguliere inburgeringstraject zal gaan lopen op het moment dat de statushouder nog in het azc woont. De komende jaren zal moeten blijken of dit gaat lukken. Uit de ervaringen met de groep bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2013 weten we dat de intentie van gemeenten er niet altijd toe leidt dat er ook daadwerkelijk gestart wordt vanuit het azc. Voor deze groep gaf 48% van de gemeenten aan het liefst al vanuit het azc te starten met de arbeidstoeleiding^{vii}. In de praktijk echter start in 13% van de gemeenten een deel van de statushouders die onder de Wi2013 vallen al met een (arbeidstoeleidingstraject) vanuit het azc.

Gemeenten geven aan dat de voorwaarden om snel te kunnen starten vaak ontbreken. De azc's waar de gekoppelde statushouders wonen, zijn vaak op (grote) afstand van de gemeenten en/of aan de gemeente gekoppelde statushouders wonen verspreid over verschillende azc's in het land. Gemeenten zien hierdoor geen mogelijkheden om een afspraak/afspraken met de statushouder in te plannen voor de Brede Intake en PIP. Daarnaast hebben gemeenten de ervaring dat statushouders die nog in het azc wonen nog niet in staat zijn om met de inburgering van start te gaan, vanwege de leefomstandigheden in het azc (bijvoorbeeld gebrek aan privacy) en de onzekerheid over de (duur van de) wachttijd voor een woning. Als de wachttijden op een woning (erg) lang zijn, dan ontstaat er een gat tussen afname brede intake/PIP (in het azc) en het kunnen starten met taallessen in de gemeente.

Om de wachttijd te benutten kunnen statushouders in het azc het programma 'Vorbereiding op inburgering' volgen, kortweg Voorinburgering genoemd. Dit programma dient om statushouders voor te bereiden op hun inburgeringsprogramma in hun toekomstige gemeente. Uit onderzoek blijkt dat de deelname aan de voorinburgering hoog is, maar ook dat de beoogde effecten maar ten dele worden behaald. Bovendien lijkt de aansluiting op de reguliere inburgering beperkt,^{viii} helemaal met de lange wachttijden voor een woning. Een snelle start met het daadwerkelijke inburgeringsprogramma heeft daarom de voorkeur. Maar daarvoor is een statushouder afhankelijk van de gemeente: als deze nog geen contact heeft opgenomen, dan kan het inburgeringsprogramma nog niet starten. Het kan vóórkomen dat hierdoor de wachttijd langer wordt voor inburgeraars die snel willen starten.

Hoewel de gegevens gebaseerd zijn op schattingen van gemeenten en ten tijde van de invulperiode van de enquête nog geen praktijkervaring was opgedaan, stemt het bovenstaande beeld somber als het gaat om het realiseren van het doel van de Wi2021: inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk laten meedoen. Gemeenten hebben de intentie om snel te starten en hebben hier – nu ze vanaf dag 1 regie op de inburgering hebben – meer invloed op. Ook geeft het nieuwe wettelijk kader aanleiding voor gemeenten en COA om met elkaar in gesprek te gaan en knelpunten te bespreken. Deze gesprekken zijn van groot belang om gezamenlijk tot oplossingen te komen.

AANBEVELING

Zet in op snelle huisvesting

Het is een open deur, en er is geenszins een makkelijke oplossing te vinden in de huidige overspannen woningmarkt, maar door activiteiten in te zetten op de versnelling van huisvesting kunnen statushouders eerder in de gemeente starten met hun volledige inburgeringstraject. Maak goede afspraken met woningcorporaties, de regievoerder van het COA en omliggende gemeenten,

^v Zie: <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>

^{vi} COA, gemiddelde landelijke wachttijd in de periode jan-juli 2022.

^{vii} Razenberg, I., De Gruijter, M. (2016) Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

^{viii} [Evaluatie Voorinburgering \(significant-groep.nl\)](#)



onderzoek mogelijkheden voor flexibele, tijdelijke woonvormen en/of neem het toewijzingsbeleid voor sociale huurwoningen onder de loep.

AANBEVELING

Verken welke mogelijkheden er zijn om – ondanks praktische obstakels – een vroege start mogelijk te maken

Gemeenten noemen veelal praktische bezwaren waardoor zij statushouders nog niet kunnen begeleiden: het azc is te ver weg, statushouders wonen verspreid over verschillende azc's en reiskostenvergoeding is niet geregeld. Het is de moeite waard om wat specifieker naar deze obstakels te kijken en te onderzoeken welke – wellicht 'out-of-the-box' – oplossingen er wél mogelijk zijn om deze praktische belemmeringen, die ook de komende tijd zullen blijven bestaan, te slechten. Neem hierin ook wensen en mogelijkheden van de statushouder mee (maatwerk). Breng vanuit de VNG/Divosa goede voorbeelden^x in kaart van gemeenten die het ondanks deze beperkingen is gelukt toch te starten, en leer hierin van elkaar. Verken *verschillende mogelijkheden* om een vroege start te ondersteunen en statushouders hiermee gemotiveerd en actief te houden: een kennismaking in de gemeente, een start met brede intake en inburgeringstraject, koppeling aan een taalmaatje of een start met participatie-activiteiten, bijvoorbeeld in de buurt van het azc. Statushouders gaven in eerder onderzoek^x nadrukkelijk aan dat zij activeringsactiviteiten buiten de opvanglocatie willen ontplooiën en betekenisvolle relaties met Nederlanders aan willen gaan. Neem als gemeente – in samenwerking met het COA – de regie op de vroege start. Neem in de keuze voor bepaalde type activiteiten de wensen en mogelijkheden van de statushouder mee (maatwerk).

AANBEVELING

Voorkom dat er een 'gat' valt na afronding brede intake en PIP, wanneer er nog geen woning beschikbaar is

Gemeenten die verwachten een deel van de statushouders al te gaan begeleiden vanuit het azc, verwachten dat dit gaat om afname brede intake en PIP. De meeste gemeenten verwachten dat de taallessen na huisvesting gaan starten. Gemeenten dienen hierbij echter in het oog te houden dat de inburgeringstermijn gaat lopen na opstellen van het PIP – ook als er nog geen woning is en de inburgeraar nog niet start met taallessen. Denk van tevoren na welke begeleiding geboden wordt na afronding brede intake en PIP (indien er nog geen woning vrij is). Houdt daarbij in de gaten dat de start van de inburgeringstermijn geen problemen gaat opleveren voor het goed kunnen doorlopen van de leerroute binnen de gestelde termijnen.

AANBEVELING

Monitor in hoeverre het lukt om statushouders al vanuit het azc te begeleiden en breng in kaart wanneer dit wel en niet lukt

Zo'n driekwart van de gemeenten heeft de intentie om een deel van de aan hun gemeente gekoppelde statushouders al vanuit het azc te gaan begeleiden. Ervaringen met statushouders onder de Wi2013 tonen aan dat dit in de praktijk moeilijk te realiseren is, met name vanwege praktische obstakels. Monitor als gemeente de komende periode of het de gemeente inderdaad lukt om statushouders al vanuit het azc te begeleiden en breng in kaart onder welke randvoorwaarden dit wel en niet lukt, en welke vorm van ondersteuning al geboden wordt.

^{ix} Bijvoorbeeld de [ervaringen van de gemeente Amsterdam](#), waarin de gemeente statushouders al vanaf het azc begeleidde – ook statushouders die in azc's ver weg verbleven.

^x [Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk - Verwey-Jonker Instituut](#)



3

Conclusie

De ontwikkeling van participatieplekken is in volle gang; het betrekken van werkgevers is een uitdaging

Een belangrijk principe van de Wi2021 is dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren in zogeheten 'duale trajecten'. De achterliggende gedachte is dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren als zij deze aanvullend op de lessen in de klas kunnen oefenen in de praktijk. De op participatie gerichte activiteiten in de B1-route en de Z-route worden de *participatiecomponent* genoemd.

Uit onze monitor blijkt dat negen op de tien gemeenten bezig is met het organiseren van de participatiecomponent binnen de B1-route. Dertig procent van de gemeenten werkt hiervoor samen met re-integratiebedrijven en/of jobhunters. Een flink aantal gemeenten geeft aan per statushouder te zullen kijken hoe de participatiecomponent wordt vormgegeven. Een heel grove schatting laat zien dat er al voor een derde van het te verwachte aantal statushouders in de B1 én de Z-route er participatieplekken zijn ingekocht of toegezegd. In 41% van de gemeenten waren op het moment van de uitvraag echter nog helemaal geen werkervaringsplekken en stages ingekocht/toegezegd. Dit is zorgelijk, omdat uit [onderzoek naar opzet van duale trajecten](#) blijkt dat het inhoudelijk en organisatorisch opzetten van een traject veel tijd kost. Gemiddeld schatten gemeenten dat twee derde (66%) van de statushouders in de B1-route in hun gemeente een participatiecomponent zal doorlopen gedurende het inburgeringstraject.

Via de monitor hebben we meer zicht gekregen op de *beoogde* invulling door gemeenten van de participatiecomponent binnen de B1-Route. Het blijkt dat gemeenten voor statushouders binnen de B1-route het vaakst afspraken hebben gemaakt met maatschappelijke organisaties voor vrijwilligerswerk (42%) en met SW-bedrijven (40%). Dat gemeenten het vaakst afspraken rond vrijwilligerswerk en de sociale werkvoorziening hebben gemaakt, is opvallend omdat in [de monitor van vorig jaar](#) driekwart van de gemeenten (77%) aangaf te verwachten dat inburgeraars in de B1-route in een werkervaringsplek of stage bij werkgevers zouden participeren. Dit jaar blijkt dat iets minder dan een kwart (23%) van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met werkgevers over werkervaringsplaatsen en stages voor inburgeraars in de B1 route. Het is in de praktijk dus nog niet in die mate gelukt afspraken met werkgevers te maken om aan de participatiecomponent in de B1-route gestalte te geven.

Gemeenten ervaren het vinden van voldoende participatieplekken om duale trajecten mee vorm te kunnen geven als een grote uitdaging: volgens een derde van de gemeenten (32%) zijn er onvoldoende participatieplekken beschikbaar om de participatiecomponent binnen de B1-route vorm te kunnen geven. Het motiveren van werkgevers is hierin een belangrijke component. Gemeenten ervaren dat werkgevers soms niet openstaan voor inburgeraars omdat zij de taal nog niet of onvoldoende beheersen. Werkgevers kunnen of willen de extra begeleiding die in zo'n geval nodig is niet altijd bieden. Gemeenten zien ook uitdagingen als het gaat om de kwaliteit van de participatieplekken, specifiek of er voldoende mogelijkheden zijn om op de participatieplek daadwerkelijk te kunnen oefenen met de taal. Ook het 'matchen' van de beschikbare plekken met de inburgeraars is een uitdaging. Enerzijds vanwege praktische zaken als reistijd/-kosten en het afstemmen op de tijden van de taallessen. Maar ook omdat de plekken niet altijd aansluiten bij de wensen en ambities van inburgeraars.

AANBEVELING

Zet sterker in op het realiseren van een duaal aanbod voor statushouders

Een belangrijke pijler van de Wi2021 is dualiteit: het leren van de taal en gelijktijdig werkervaring opdoen, om een snelle(re) uitstroom naar betaald werk te bevorderen. Uit de monitor blijkt dat gemeenten moeite hebben dit te organiseren. Gemeenten verwachten dat het niet lukt om voor alle statushouders (voor wie dat geschikt is) een participatie-component te verzorgen, en er zijn minder contacten met werkgevers dan dat gemeenten van tevoren ingeschat hadden. Er zijn meer inspanningen nodig om voor alle statushouders een duaal traject mogelijk te maken. Dualiteit kan op verschillende manieren ingevuld worden; via leerwerktrajecten, een werkervaringsplek, taalstage, de Entree-opleiding (mbo niveau 1), traject voor behalen Associate Degree, proefplaatsingen, groepsgewijze trajecten et cetera. Ga als gemeente op zoek naar meer verschillende typen participatieplekken. Zo kunnen meer plekken worden gecreëerd en is er meer mogelijkheid voor maatwerk.



AANBEVELING

Verken met werkgevers wat zij (nog meer) nodig hebben om participatieplekken te realiseren

Gemeenten ervaren dat werkgevers niet altijd bereid zijn om participatieplekken voor inburgeraars te bieden, zeker als zij nog aan het begin van hun taaltraject staan. Gemeenten hebben nu relatief veel afspraken gemaakt met vrijwilligersorganisaties en de sociale werkvoorziening. Dit kan een goede start zijn, maar de stap naar werk is in zo'n geval nog ver weg. Een passende participatieplek bij een werkgever, op een echte werkvloer, vergroot de kans dat de stap naar betaald werk sneller kan worden gemaakt. Het is vanuit dat licht bezien teleurstellend dat dit nog niet goed gelukt is. Er is een intensivering van de samenwerking met werkgevers nodig, waarbij gemeenten [verschillende instrumenten](#) in kunnen zetten om werkgevers die inburgeraars een kans willen geven hierin te faciliteren. Op de werkvloer kunnen [jobcoaching en individuele taalcoaching](#) uitkomst bieden. Ook kunnen gemeenten de contacten met werkgevers benutten die er vanuit de Module Arbeidsmarktparticipatie (MAP) zijn. Gemeenten verwachten in 41% van de gevallen het praktijkelement binnen de MAP in te vullen met stages bij reguliere werkgevers. Monitor of dit inderdaad beter lukt, waarom dit hier beter lukt en hoe deze werkgevers ook gemotiveerd kunnen worden om andersoortige participatieplekken aan te bieden. Maak ook breder gebruik van bestaande goede ervaringen met werkgevers en verken welke condities (voor werkgevers) randvoorwaardelijk zijn bij het bieden van werk(ervaringsplaatsen) voor inburgeraars. En ten slotte: gemeenten zelf zijn ook werkgever en kunnen zelf meer of vaker betaalde werkplekken en/of werkervaringsplekken aanbieden aan statushouders.

AANBEVELING

Stimuleer vrouwelijke inburgeraars om gebruik te maken van een participatieplek

De participatiecomponent in de B1-route is vanuit de inburgeringswet niet verplicht. Gemeenten schatten dat twee derde (66%) van de statushouders deel zal nemen aan op participatie gerichte activiteiten. Desgevraagd schatten gemeenten dat 72% van de mannelijke inburgeraars tegenover 59% van de vrouwelijke inburgeraars een participatietraject zullen doorlopen. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze schattingen accuraat zijn. De lagere verwachting in gemeenten t.a.v. de participatie van vrouwelijke inburgeraars kan echter een zelfversterkend effect opleveren: als men denkt dat vrouwelijke inburgeraars minder belangstelling hebben voor een dergelijk traject, wordt hen dat wellicht minder aangeboden, of worden trajecten ingekocht die minder aansluiten bij hun behoeften en ambities. Vanwege een (gepercipieerde) grotere afstand van vrouwelijke inburgeraars ten opzichte van de arbeidsmarkt, verdient het aanbeveling voldoende participatieplekken te realiseren die rekening houden met de wensen en behoeften van vrouwen en hen actief te stimuleren hiervan gebruik te maken.

AANBEVELING

Monitor de kwaliteit van en de tevredenheid over de participatieplekken

Het is de inzet van de Wi201 dat de combinatie van het leren van de taal en participeren elkaar versterken. De kwaliteit van de participatieplek is daarom belangrijk. Ervaringen met het gecombineerd Nederlands leren en (vrijwilligers)werk laten zien dat het in de praktijk niet altijd goed lukt om voldoende ruimte te creëren voor het daadwerkelijk oefenen met de taal. Bijvoorbeeld omdat de collega's van de inburgeraar de Nederlandse taal evenmin beheersen, of vanwege een hoge werkdruk. Het is daarom belangrijk om de kwaliteit van de participatietrajecten te monitoren: lukt het ook in de praktijk om de gestelde doelen te realiseren en zijn de condities hiervoor aanwezig? Op landelijk niveau kan de kwaliteit van en de tevredenheid over de participatieplekken in beeld worden gebracht binnen het Monitoring & Evaluatieplan Wi2021^{xi}, bijvoorbeeld in het voorgenomen deelonderzoek naar dualiteit in de inburgering en het onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars zelf. Gemeenten krijgen zicht op de kwaliteit van en tevredenheid over participatietrajecten door tussentijdse evaluaties met betrokkenen en bijvoorbeeld exitgesprekken met inburgeraars.

^{xi} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022). *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Wet inburgering 2021*.



4

Conclusie

Het lukt (nog) niet om alle inburgeraars toegang te geven tot de voor hen geschikte onderwijsroute

In de monitor van 2021 constateerden we dat de ontwikkeling van de Onderwijsroute in gemeenten stagneerde. Dit kwam onder andere omdat het binnen de gestelde financiële kaders niet lukte om onderwijsinstellingen te contracteren voor het aanbieden van taalschakeltrajecten op alle niveaus. Na een onderzoek naar de kostenopbouw van de onderwijsroute in de zomer van 2021 heeft de toenmalig staatssecretaris extra budget vrijgemaakt voor 2022 en 2023 om er op regionaal niveau voor te zorgen dat het aanbod voor de Onderwijsroute tot stand kan komen. Inmiddels is de financiering geregeld tot en met 2025. De komende jaren wordt nagedacht of, en op welke manier de Onderwijsroute een wettelijke taak van de publiek bekostigde onderwijsinstellingen kan worden^{xii}. De besluitvorming over de structurele financiering en de toekomst van de Onderwijsroute (organisatorisch, financieel en inhoudelijk) duurt langer dan gepland, en dient volgens de Kamerbrief van 29 juni uiterlijk in het tweede kwartaal van 2023 te zijn afgerond.

In de antwoorden op vragen in de monitor, zien we dat gemeenten de onduidelijkheid over de structurele financiering en organisatie van de Onderwijsroute een knelpunt vinden: dit belemmert het afsluiten van meerjarencontracten met onderwijsinstellingen. Een flink deel van de gemeenten constateerde ten tijde van de invulperiode van de monitor (eerste kwartaal 2022) dan ook dat er in hun gemeente of regio nog geen onderwijsinstelling was gevonden die taalschakeltrajecten in het kader van de Onderwijsroute wilde aanbieden. Mogelijk is dit na het sluiten van de invulperiode van de monitor in meer gemeenten of regio's gelukt, hoewel uit de open antwoorden van gemeente blijkt dat er stevige obstakels zijn om daadwerkelijk een aanbod van taalschakeltrajecten op alle onderwijsniveaus te realiseren. Er is een tekort aan leerkrachten, en gemeenten schatten – net als vorig jaar – dat slechts een klein deel van de inburgeraars in aanmerking zal komen voor de Onderwijsroute. Dit betekent dat het daadwerkelijk realiseren van (een tijdige start) van trajecten op diverse niveaus lastig is, omdat de benodigde groepsgrootte niet wordt gerealiseerd.

Dat naar inschatting van gemeenten de Onderwijsroute niet 'geschikt' is voor een flink deel van de inburgeraars waarvoor deze route bedoeld is, zagen we ook in de monitor van vorig jaar. En net als vorig jaar zeggen gemeenten desgevraagd dat naar hun inschatting een veel kleiner deel van de inburgeringsplichtige statushouders in aanmerking komt voor de Onderwijsroute dan in schattingen van het Rijk (16% versus 25%). Met name de eis dat de Onderwijsroute binnen de gestelde inburgeringstermijn leidt tot het bereiken van (tenminste) het taalniveau B1, is volgens gemeenten voor veel statushouders te hoog gegrepen. De tijd is te kort, de eisen zijn te hoog en een flink deel van de doelgroep is (te) laaggeschoold om hieraan te kunnen voldoen.

In de monitor van 2021 lieten we zien dat gemeenten binnen de B1-route een alternatief, en volgens hun meer passende vorm van onderwijs willen aanbieden aan statushouders, te weten entree trajecten. In 2021 was 30% van de gemeenten van plan om entree-trajecten binnen de B1-route te gaan aanbieden. Bij 61% van de gemeenten waren de trajecten nog niet bekend.

Entree trajecten zijn mbo-opleidingen op niveau 1. Dit niveau geldt niet als startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Wel biedt het toegang tot een mbo-opleiding op niveau 2, maar statushouders en opleiders vinden de overstap van entree naar niveau twee vaak (te) groot^{xiii}. Een bezwaar tegen het inzetten van Entree-trajecten is dat deelname aan deze opleiding niet vrijstellend is voor de inburgeringsplicht: wel is recent een verlengingsgrond opgesteld, waardoor jongeren de mogelijkheid krijgen om hun opleiding af te ronden of te combineren met het inburgeringstraject, zonder dat zij direct in de knel komen met de inburgeringstermijn. Deze inburgeringstermijn kan namelijk worden verlengd^{xiv}. We zien dat 22% van de gemeenten verwacht dat statushouders binnen de participatiecomponent van de B1-Route de Entree-opleiding kunnen/zullen doorlopen.

Al met al zijn er nog veel onzekerheden als het gaat om het realiseren van de Onderwijsroute in alle gemeenten. Naar verwachting kan een deel van de inburgeraars voor wie de Onderwijsroute het meest passend is, (nog) niet via deze route inburgeren. Het is nog niet duidelijk of en in hoeverre gemeenten erin slagen jongeren ook vanuit de B1-route richting onderwijs (of een combinatie van werken en leren) te begeleiden,

^{xii} Kamerbrief 'Betreft Stand van zaken Onderwijsroute, Wi2021', dd. 29 juni 2022.

^{xiii} KIS (2021) *Statushouders in het MBO. Onderwijsroute, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*.

^{xiv} [vo-raadl/nieuws/gevolgen-van-nieuwe-wet-inburgering-voor-leerlingen](#)



AANBEVELING

Evalueer als Rijksoverheid samen met gemeenten of het lukt om statushouders via de Onderwijsroute richting een Nederlands diploma te helpen

De ontwikkeling van de Onderwijsroute is in volle gang, het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de werking van de route. Evalueer de komende periode of het inderdaad lukt om het beoogde percentage statushouders in de Onderwijsroute te laten instromen, en als dit niet lukt, evalueer waar dit aan ligt. Kijk hierin breed naar alle mogelijke knelpunten, onder meer de voorwaarden waaronder gemeenten statushouders laten instromen in de Onderwijsroute, reiskostenvergoeding binnen de route, de duur van de route, mogelijkheden tot afschalen/wisselen van route en de aansluiting met het vervolgonderwijs. Onderzoek in gemeenten en regio's waar het wel lukt om taalschakeltrajecten op diverse leerniveaus aan te bieden, wat daarvan de succesfactoren en randvoorwaarden zijn. Onderzoek daarnaast in hoeverre en op basis waarvan in de brede intake en het PIP de Onderwijsroute als reële route om in te burgeren wordt aangeboden. Waak ervoor dat de Onderwijsroute minder vaak als geschikte route wordt vastgesteld, omdat deze (nog) niet (voldoende) beschikbaar is of als te risicovol wordt gezien.

AANBEVELING

Zet er maximaal op in dat (jonge) statushouders een startkwalificatie voor de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen behalen

Jonge statushouders hebben nog een heel arbeidsleven voor zich. Voor hen biedt een startkwalificatie voor de Nederlandse arbeidsmarkt (tenminste mbo 2 niveau) de beste kansen op de arbeidsmarkt. Zorg dat zoveel mogelijk jonge en hoogopgeleide statushouders een Nederlands diploma kunnen halen dat tevens vrijstelling oplevert van de inburgeringsplicht. Als inburgeraars binnen de B1-route een entreetraject volgen, zorg er dan voor dat zij voldoende begeleid worden om succesvol de overstap te kunnen maken naar mbo2.

5

Conclusie

Veel gemeenten hebben nog onvoldoende kennis om gezinsmigranten goed te kunnen ondersteunen in hun inburgeringstraject

Niet alleen statushouders, maar ook gezinsmigranten zijn inburgeringsplichtig. De afgelopen jaren hebben gemeenten in het kader van de arbeidstoeleiding veel ervaring opgedaan met het begeleiden van statushouders. Gezinsmigranten zijn voor hun verblijfsvergunning afhankelijk van het inkomen van hun partner. Omdat zij geen bijstand ontvangen zijn ze de afgelopen jaren niet begeleid door de gemeenten.

Onder de Wi2021 hebben gemeenten wél een rol bij de inburgering van gezinsmigranten. Deze is beperkter dan bij statushouders. De redenering hierachter is dat de startpositie voor de inburgering van gezinsmigranten gunstiger is dan die van statushouders. Gezinsmigranten krijgen begeleiding bij de inburgering (brede intake, inclusief leerbaarheidstoets, PIP-advies en voortgangsgesprekken). Ook wordt aan gezinsmigranten de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) aangeboden. Gemeenten worden door het Rijk bekostigd voor deze taken. In tegenstelling tot statushouders, betalen gezinsmigranten zelf het taalonderwijs (inclusief KNM).

Het staat gemeenten vrij om naar eigen inzicht naast het wettelijk voorgeschreven aanbod gezinsmigranten nog meer te bieden. In vergelijking met antwoorden uit de monitors van 2020 en 2021 zien we dat meer gemeenten van plan zijn om boven op hun wettelijke taken gezinsmigranten te ondersteunen bij het inburgeren (nu 59% versus 41%). Het gaat het vaakst om hulp bij de keuze van een taal cursus en het actief wijzen op aanbod in de sfeer van arbeidstoeleiding (voor niet-uitkeringsgerechtigden), informeel taalaanbod of vrijwilligerswerk. Enkele gemeenten hebben een welkomstprogramma dat ook voor gezinsmigranten toegankelijk is.

Op het eerste oog lijken gemeenten goed te hebben nagedacht over begeleiding van deze voor hen nieuwe doelgroep. En desgevraagd denkt drie kwart van de gemeenten dat in de eigen gemeente voldoende kennis aanwezig is om gezinsmigranten in de Wi2021 goed te begeleiden. Uit de open antwoorden op diverse vragen in de monitor komt echter een ander beeld naar voren. Gemeenten vertellen dat in de voorbereidingen op de Wi2021 de aandacht vooral uitging naar het realiseren van taal- en



participatie aanbod voor statushouders; gezinsmigranten moeten dit immers zelf regelen en betalen. Naar eigen zeggen zorgt het ontbreken van praktijkervaring met het begeleiden van gezinsmigranten ervoor dat men op dit moment nog niet weet, wat men niet weet.

We zien een serieuze kennislacune bij kleine en middelgrote gemeenten als het gaat om de financiële consequenties voor de keuze van de verschillende leerroutes voor gezinsmigranten. Gemeenten schatten gemiddeld dat 27% van hen de Z-route zal doorlopen en 15% de onderwijsroute. Uit de toelichtende open antwoorden blijkt dat gemeenten er vaak niet van op de hoogte zijn dat met de keuze voor deze routes hoge kosten gemoeid zijn die gezinsmigranten zelf moeten betalen, al dan niet met behulp van en DUO-lening. Uit onderzoek is bekend dat gezinsmigranten in beperkte mate bereid en in staat zijn om hoge kosten te maken voor hun inburgeringsonderwijs. Bovendien kunnen gezinsmigranten maximaal 10.000 euro lenen t.b.v. hun inburgering, terwijl de onderwijsroute een stuk duurder is. Indien regievoerders van de gemeente onvoldoende op de hoogte zijn van deze financiële consequenties, wordt het moeilijk om gezinsmigranten hier goed over te informeren.

Met gemeenten constateren wij dat het nodig is om praktijkervaring op te doen met de begeleiding van gezinsmigranten in de inburgering, en om hierop te reflecteren. Pas dan wordt duidelijk of vooronderstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het startniveau van gezinsmigranten, kloppen en of het aanbod voldoende is en aansluit bij de behoefte van deze groep inburgeraars.

AANBEVELING

Breng helder in kaart wat financiële consequenties voor de diverse leerroutes zijn

Gezinsmigranten betalen -eventueel met behulp van een DUO-lening- hun eigen inburgering. Om hen goed te kunnen adviseren en begeleiden is het van belang dat regievoerders en anderen die in direct contact staan met inburgeringsplichtige gezinsmigranten goed op de hoogte zijn van de financiële consequenties voor de inburgeringsplichtige gezinsmigranten van de diverse leerroutes. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de [Handreiking Inburgeringsplichtige gezinsmigranten](#).

AANBEVELING

Organiseer intervisie en kennisontwikkeling rond de begeleiding van gezinsmigranten

Gemeenten speelden eerder geen rol in de inburgering van gezinsmigranten en constateren daarom dat zij deze doelgroep beter zullen leren kennen nu de uitvoering van de Wi2021 op stoom komt. Om echt van ervaringen in de uitvoeringspraktijk te kunnen leren, is het belangrijk dat deze binnen en tussen gemeenten worden uitgewisseld. Juist voor deze groep gezinsmigranten, die 'nieuw' is voor de gemeenten, is dit van belang. Monitoring van de eerste ervaringen met de begeleiding van inburgeringsplichtige gezinsmigranten geeft zicht op de vraag of het inburgeringsaanbod voor deze groep passend en voldoende is en waar eventuele lacunes zijn. Betrek bij de kennisdeling ook de doelgroep zelf, bijvoorbeeld door samen te werken met zelforganisaties van migranten, of door een klankbordgroep waarin (ook) inburgeringsplichtige gezinsmigranten zijn vertegenwoordigd.

AANBEVELING

Benut het in gemeente aanwezige (inburgerings)aanbod ook voor de groep gezinsmigranten.

Gezinsmigranten blijken veel vragen te hebben over werken in Nederland. Gemeenten hebben de taak om werkzoekenden naar werk te begeleiden en ook niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) kunnen onder voorwaarden gebruik maken van deze dienstverlening. Zorg dat gezinsmigranten die willen werken, weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning. Bijvoorbeeld door hen actief te verwijzen naar de afdeling Werk & Inkomen, of naar overige initiatieven in de gemeente voor inwoners die (meer) ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Gezinsmigranten kunnen naast vragen over de inburgering en participatie, ook hulpvragen hebben op andere leefgebieden. Bied gezinsmigranten toegankelijke informatie over het aanbod (bijvoorbeeld taalaanbod, mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen, informatie over het buurtteam, ontmoetingsmogelijkheden) in de wijk of gemeente. Onderzoek waar het mogelijk is om gezinsmigranten te laten aansluiten bij trainingen voor statushouders. Wellicht is het ook mogelijk om gezinsmigranten (voor een gereduceerd tarief) te laten aansluiten in de Onderwijsroute, met als bijkomend voordeel dat daar de benodigde volumes beter behaald worden.



REFLECTIE

In de policy brief 'In uitvoering' van het SCP uit 2021 wordt geconstateerd dat de Wet inburgering 2021 goed aansluit op de vele aanbevelingen gericht op het wegnemen van knelpunten in de Wi2013 die de afgelopen jaren door verschillende partijen zijn gedaan. De Wi2021 adresseert verschillende belemmeringen die de positieverwerving van statushouders in de weg staan. De auteurs constateren dat er hoge verwachtingen van de wet zijn en dat het aankomt op een goede uitvoering^{xv}. Via deze monitor hebben we – hoewel de wet inmiddels in werking is getreden – nog weinig zicht gekregen op deze uitvoering. Naast het feit dat de wet kortgeleden is ingegaan, speelt ook mee dat vanwege een complicatie bij het vaststellen van de inburgeringsplicht op moment van de uitvraag in april en mei 2022, gemeenten nog nauwelijks inburgeraars onder de Wi2021 hadden. Naar verwachting kunnen we in de monitor van 2023 een beeld schetsen van de eerste ervaringen met de uitvoering van belangrijke onderdelen van de Wi2021 en rapporteren hoe het gemeenten vergaat met het tegelijkertijd bedienen van inburgeraars in twee inburgeringsstelsels (2013 en 2021).

Ondanks dat de uitvoering van de Wi2021 nog op stoom moet komen, zien we in deze monitor een aantal zaken die realisatie van belangrijke principes van het inburgeringsstelsel in de weg staan. Het blijkt lastig om 'snel starten met inburgering' te realiseren. Daarnaast is het nog niet in alle gemeenten en regio's mogelijk om taalschakeltrajecten in het kader van de Onderwijsroute te volgen, waardoor 'maatwerk' voor statushouders die een Nederlandse startkwalificatie willen bemachtigen, onder druk staat. Aandacht is verder nodig voor het voorkómen dat inburgeringsaanbod de vraag gaat bepalen in plaats van andersom. Een lage verwachting van de behoefte van vrouwelijke inburgeraars aan een participatietraject mag bijvoorbeeld niet leiden tot een focus op trajecten die vooral voor mannelijke inburgeraars interessant zijn. En de afwezigheid van taalschakeltrajecten op een bepaald niveau (in de Onderwijsroute), mag er niet toe leiden dat de eventuele behoefte hieraan wordt genegeerd. Tot slot, het lukt minder dan gemeenten zouden willen om werkgevers te betrekken bij het vormgeven van de inburgeringsroutes. Hier zouden gemeenten (en werkgevers) meer in moeten investeren, want het realiseren van de gewenste dualiteit is in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om werk(ervaringsplaatsen) te bieden of te creëren.

^{xv} Dagevos, J., Schans, D., Uiters, E. (2021). In *Uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



2 Introductie

Jaarlijks voert Kennisplatform Inclusief Samenleven - in samenwerking met Divosa - een monitor uit onder gemeenten om de ontwikkelingen rond de arbeidstoeleiding (en inburgering) van statushouders in kaart te brengen. Dit is de zevende editie van de monitor, eerdere publicaties vindt u [hier](#). Nu de Wet inburgering 2021 (Wi2021) is ingegaan, heeft de monitor een breder karakter gekregen: we besteden zowel aandacht aan de arbeidstoeleiding van statushouders onder de Wi2013, als aan de inburgering en participatie van statushouders én gezinsmigranten onder de Wi2021.

Bij het opstellen van de vragenlijst voor de monitor hebben wij verscheidende partijen gevraagd relevante vraagstukken aan te dragen en te reflecteren op de vragen. Wij danken Divosa en de regiocoördinatoren van Divosa, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF, de VNG en de SER voor hun constructieve feedback.

Aan de hand van de resultaten van de monitor krijgen gemeenten inzicht in het eigen beleid en kennis over de arbeidstoeleiding in andere gemeenten. Daarnaast krijgen gemeenten inzicht in de invulling van de Wet inburgering 2021 in hun, en andere gemeenten. Met de resultaten kunnen Kennisplatform Inclusief Samenleven, Divosa en andere stakeholders hun onderzoek en activiteiten goed afstemmen op de behoeften van gemeenten en van de betrokken inburgeraars.

2.1 Enquête gericht op Wi2013 én Wi2021

In de enquête hebben we uitgevraagd wat gemeenten doen voor inburgeraars onder de oude én onder de nieuwe wet. We hebben de respondenten net als in eerdere jaren vragen gesteld over de *arbeidstoeleiding van statushouders die onder het oude inburgeringsstelsel (Wi2013) inburgeren*. Ook de komende jaren zullen er nog veel statushouders onder deze inburgeringswet vallen, en daarom is het belangrijk om ook voor deze groep vinger aan de pols te houden. We vragen gemeenten wat zij doen om deze groep naar werk te

begeleiden, waarbij we arbeidstoeleiding definiëren als 'alle stappen richting (zo regulier mogelijk) werk'. Dat kan direct betaald werk zijn, maar ook een opleiding, sollicitatietraining of een start met vrijwilligerswerk. Ook vragen we gemeenten of/op welke wijze zij statushouders begeleiden die onder de Wi2013 vallen, begeleiden in de geest van de Wi2021. Enkele vragen zijn een herhaling van vragen uit eerdere jaren, zodat we ontwikkelingen in de tijd in beeld kunnen brengen.

Ook hebben we vragen gesteld over *de begeleiding van inburgeraars die onder het nieuwe inburgeringsstelsel (Wi2021) inburgeren*. Onder de Wet inburgering 2021 hebben de gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Het doel van de Wet inburgering 2021 is om de inburgeringsplichtigen snel en volwaardig mee te laten doen in Nederland, bij voorkeur via betaald werk. De Wet inburgering 2021 beslaat een groot aantal onderwerpen, die wij niet allemaal kunnen behandelen. Samen met stakeholders hebben wij bepaald welke onderwerpen voor deze editie van belang zijn. Omdat gemeenten op moment van de uitvraag in april en mei 2022 nog praktisch geen praktijkervaring hadden met de nieuwe wet^{xvi}, hebben we ons met name gericht op plannen voor de uitvoering van de wet, en de manier waarop gemeenten onderdelen van de wet georganiseerd hebben. Ook stellen we relatief veel vragen over onderdelen aan het begin van het proces, zoals de brede intake. Enkele vragen zijn een herhaling van vragen uit eerdere jaren, zodat we ontwikkelingen in de tijd in beeld kunnen brengen.

2.2 Werkwijze dataverzameling

Evenals voorgaande jaren heeft Kennisplatform Inclusief Samenleven samen met Divosa alle Nederlandse gemeenten

^{xvi} Er is een complicatie opgetreden waardoor het proces voor het vaststellen van de inburgeringsplicht door DUO heeft stilgelegen tussen 19 januari en (in elk geval) 1 maart, zie: [Opleggen inburgeringsplicht hervat | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#). Mede hierdoor hadden gemeenten die de enquête invulden op dat moment nog weinig/geen praktijkervaring met de Wi2021.



een online vragenlijst toegestuurd met zowel gesloten als open vragen. Gemeenten konden de enquête invullen tussen 28 maart 2022 en 15 mei 2022. Om een zo hoog mogelijke respons te behalen hebben we gemeenten tussentijds gebeld met het verzoek de vragenlijst in te vullen en hadden de regiocoördinatoren van Divosa een actieve rol om de gemeenten te motiveren de vragenlijst in te vullen. Wij willen alle gemeenten, Divosa en de regiocoördinatoren hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

2.3 Respons

Dit jaar zijn 238 van de Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd in de vragenlijst, dat is 69% van alle gemeenten. Dat percentage ligt wat lager dan voorgaande jaren (83% in 2021, 72% in 2020, 81% in 2019). Dit is mede te verklaren door grote drukte bij de gemeenten, in verband met de opvang van Oekraïense ontheemden en het (na vertraging) opstarten van de Wi2021. De grote gemeenten waar de meeste inburgeraars wonen zijn goed vertegenwoordigd in het onderzoek: de volledige G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en 35 gemeenten van het G40 Stedennetwerk hebben de vragenlijst ingevuld. De deelnemende gemeente zijn een goede afspiegeling van alle gemeenten in Nederland (zie tabel 2.1). Grotere gemeenten (G4 en G40) zijn bewust oververtegenwoordigd, omdat zij de grootste getalen inburgeraars verwelkomen. De deelnemende gemeenten kunnen daardoor een betrouwbaar beeld schetsen van de arbeidstoeleiding van een heel groot deel van de inburgeraars in Nederland.

Tabel 2.1. Respons: gemeenten in de monitor vergeleken met alle Nederlandse gemeenten.

Gemeente grootte	Aantal gemeenten in Nederland	Aantal gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de monitor
G4	4	4
G40	35	40
"Middelgrote/ Kleine gemeenten"	199	300
Totaal	238	344

Wie hebben de enquête ingevuld?

De enquête is ingevuld door 151 respondenten die samen 238 gemeenten vertegenwoordigen (veel gemeenten werken samen rond arbeidstoeleiding en inburgering van statushou-

ders en gezinsmigranten). De respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld zijn voor een groot deel in dienst van de gemeente, een klein deel is werkzaam bij een uitvoeringsorganisatie die de sociale zekerheid uitvoert voor de gemeente(n). Van de respondenten is 63% beleidsadviseur of beleidsmedewerker. Verder is ruim 10% werkzaam als team- of projectleider. Veel van de respondenten zijn werkzaam in het Sociaal Domein, op de afdelingen Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling.

Verdieping onderzoeksresultaten

In het rapport geven we alle resultaten van de enquêtevragen weer. Voor de open vragen gebruiken we citaten om de uitkomsten te illustreren. Daarnaast staan her en der in de tekst kaders met voorbeeldjes van gemeenten die we eerder interviewden over de begeleiding op maat van inburgeringsplichtigen.^{xvii} Ook staan in het rapport kaders met aanvullende informatie over, en verwijzingen naar andere onderzoeken en/of handreikingen. Op deze manier kan de lezer gericht en snel meer informatie over een specifiek onderwerp vinden.

Ten slotte organiseerden wij op 13 september 2022 een expertmeeting voor onze samenwerkingspartners. Voorafgaand aan deze bijeenkomst presenteerden we hen onze onderzoeksresultaten en eerste conclusies en aanbevelingen. We hebben deze in de bijeenkomst besproken, gevalideerd en geduid.

2.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit 11 hoofdstukken. In hoofdstuk 1 staan onze conclusies en aanbevelingen en vindt u de belangrijkste onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 3 gaat over de arbeidstoeleiding van statushouders die onder het oude inburgeringsstelsel (Wi2013) vallen. Hoofdstuk 4 t/m 11 gaan over de inburgering en arbeidstoeleiding van statushouders én gezinsmigranten die onder de Wet inburgering 2021 vallen. Sommige vragen hebben betrekking op zowel statushouders als gezinsmigranten, en andere vragen gaan alleen over statushouders of alleen over de groep gezinsmigranten. In de tekst geven we aan om welke groep(en) het gaat. De uitgebreide inhoudsopgave op pagina 2 van dit rapport kan gebruikt worden om snel te navigeren naar de voor u relevante informatie.

^{xvii} De informatie uit deze kaders komt uit [Het werk van de regievoerder inburgering | Kennisplatform Inclusief Samenleven](#)



3 Aanpak arbeidstoeleiding en begeleiding statushouders Wi2013

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders die onder de Wi2013 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Op welk moment starten gemeenten met de arbeidstoeleiding van statushouders?
- Hebben gemeenten klantmanagers die specifiek voor statushouders werken in dienst, en wordt deze ondersteuning de komende jaren gecontinueerd?
- Hoeveel procent van de statushouders volgt (naar schatting) een duaal traject?
- Besteden gemeenten (specifieke) aandacht aan de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders?
- Wat doen gemeenten – in de geest van de nieuwe wet – voor statushouders die onder de Wi2013 vallen?
- Kunnen gemeenten statushouders die onder de Wi2013 vallen, voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden?
- Wat doen gemeenten voor statushouders die niet meer inburgeringsplichtig zijn (geslaagd of ontheven) en nog geen werk gevonden hebben, en wat is er nodig om deze groep naar werk te begeleiden?
- Wat is de impact van corona (geweest) op de begeleiding van statushouders?

Wij hebben de gemeenten net als in eerdere jaren vragen gesteld over de arbeidstoeleiding en inburgering van *statushouders die onder de Wi2013 vallen*. Ook de komende jaren zullen er nog veel statushouders onder deze inburgeringswet vallen, en daarom is het belangrijk om ook voor deze groep vinger aan de pols te houden. Gemeenten hebben voor deze groep een beperkte wettelijke taak in de inburgering. Wel hebben zij vanuit de Participatiewet de taak om bijstandsgerechtigde statushouders naar werk te begeleiden. We vragen gemeenten wat zij doen om deze groep naar werk te begeleiden, waarbij we arbeidstoeleiding definiëren als *'alle stappen richting (zo regulier mogelijk) werk'*^{xviii}.

^{xviii} Dat kan direct betaald werk zijn, maar ook een opleiding, sollicitatietraining of een start met vrijwilligerswerk.

3.1 Start van de arbeidstoeleiding

In de afgelopen zes monitors vroegen wij gemeenten op welk moment gemeenten starten met de arbeidstoeleiding van statushouders. Onder gemeenten bestaat een breed gedragen besef dat het proces van integratie zo snel mogelijk moet beginnen, mede door de in 2015 gepubliceerde WRR-policy brief 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten'^{xix}. In deze policy brief werd geadviseerd om al in het asielzoekerscentrum (azc) een start te maken met de arbeidstoeleiding. In de afgelopen jaren bleek dit in de praktijk moeilijk te realiseren.

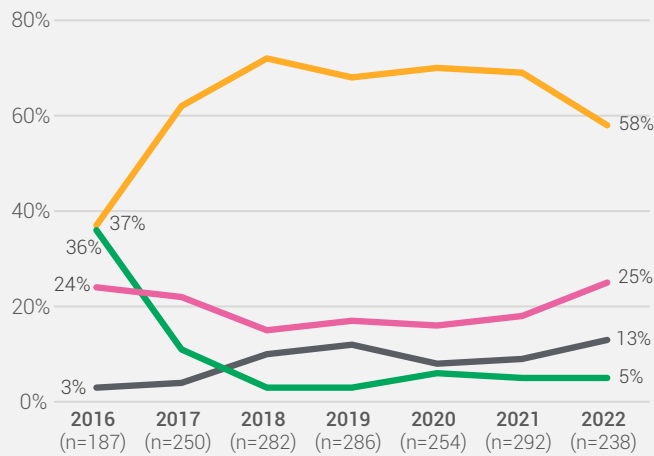
Ook dit jaar start slechts een klein deel van de gemeenten al met de arbeidstoeleiding (van statushouders die nog onder de Wi2013 vallen) op het moment dat de koppeling met de gemeente plaatsvindt (en de statushouder dus nog in het azc woont): dit gebeurt in 13% van de gemeenten. Zoals grafiek 3.1 laat zien, ligt dit percentage echter wel iets hoger dan in afgelopen jaren. Zo was het percentage in 2020 8% en in 2021 9%.

De grafiek laat ook zien dat 58% van de gemeenten met de arbeidstoeleiding start zodra een statushouder een uitkering aanvraagt en/of in de gemeente komt wonen. Dit percentage ligt lager dan in de afgelopen jaren waarin dit percentage vrij stabiel rond de 70% schommelde. Dit jaar geeft een relatief groot gedeelte van de gemeenten aan op een ander moment met de arbeidstoeleiding te starten (25%). Deze gemeenten geven vaak aan dat het echt om maatwerk gaat en dat de start van arbeidstoeleiding sterk afhankelijk is van de statushouder. Daarnaast geven veel gemeenten aan dat ze beginnen met de arbeidstoeleiding op het moment dat de statushouder een bepaald taalniveau heeft en de gemeente participatiemogelijkheden ziet:

^{xix} Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R. Bakker, L. & Leerkens, A. m.v.v. Klaver, J & Odé, A. (2015) WRR Policy Brief – *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: WRR.



Grafiek 3.1 Op welk moment start, over het algemeen, het traject van arbeidsmarkttoeleiding voor statushouders die onder de Wi2013 vallen in uw gemeente?



- Op het moment dat de koppeling met onze gemeente plaatsvindt (statushouder woont nog in azc)
- Op het moment dat de statushouder een uitkering aanvraagt en/of in de gemeente komt wonen
- Op het moment dat de statushouder de verplichte inburgering heeft afgerond
- Op een ander moment

"Maatwerk. De ene statushouder start als hij of zij net in de gemeente is komen wonen en gestart is met de inburgering omdat diegene erg gemotiveerd is om te gaan werken en de taal makkelijk en snel oppakt. De ander pas na het afronden van de inburgering en zelfs dan is het soms lastig. Het is dus per casus echt maatwerk."

"Zodra de statushouder enige kennis van de Nederlandse taal heeft en de stap naar participatie (werk gerelateerd) kan maken."

Net als in voorgaande jaren start zo'n 5% van de Nederlandse gemeenten pas met de arbeidstoeleiding op het moment dat de statushouder de verplichte inburgering heeft afgerond.

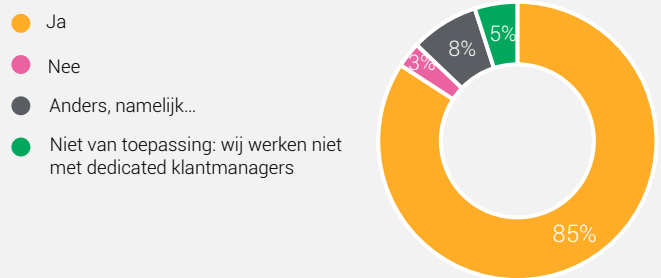
3.2 Inzet dedicated klantmanagers

Veel gemeenten hebben klantmanagers in dienst die specifiek voor statushouders werken, ook wel *dedicated klantmanagers* genoemd. Gemeenten gaven in voorgaande edities van de monitor aan dat zij deze dedicated klantmanagers

zien als één van de belangrijkste werkzame elementen in de arbeidstoeleiding van statushouders. Dedicated klantmanagers bieden intensieve begeleiding en geven persoonlijke aandacht aan statushouders. In ruim een derde van de gemeenten hebben zij hiervoor een lage(re) caseload. Voorgaande edities van de monitor laten zien dat veel gemeenten gebruik maken van dedicated klantmanagers. In 2021 gaf 87% van de gemeenten aan met dedicated klantmanagers te werken (in 2020 was dit 85%, in 2018 en 2019 84% en in 2017 72%).

Dit jaar vroegen we gemeenten of de ondersteuning door dedicated klantmanagers voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, de komende jaren wordt gecontinueerd. Zoals grafiek 3.2 laat zien geeft een groot deel van de gemeenten (85%) aan dat zij de ondersteuning de komende jaren voortzetten voor deze groep.

Grafiek 3.2 Wordt de ondersteuning door dedicated klantmanagers, voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, de komende jaren gecontinueerd (n=238)?



3% geeft aan dat ze dit niet voortzetten en 5% geeft aan dat hun gemeente niet werkt met dedicated klantmanagers. 8% van de gemeenten antwoordt 'anders, namelijk...'. Een klein aantal van deze gemeenten geeft aan dat zij met de invoering van de Wi2021 van plan zijn voor het eerst met dedicated klantmanagers gaan werken:

"Wij werkten meer generalistisch en gaan nu juist meer specialistisch werken. Sommige werkcoaches werken met een gemixte caseload. Straks heb je vooral één specifieke doelgroep in de caseload."

"Het was verdeeld onder vijf consulenten en nu worden het er twee die alleen met en voor statushouders/gezinsmigranten gaan werken."

"Het was verdeeld onder vijf consulenten en nu worden het er twee die alleen met en voor statushouders/gezinsmigranten gaan werken."

3.3 Duale trajecten

De afgelopen jaren was er steeds meer sprake van duale trajecten, waarin gelijktijdig aandacht is voor taalverwerving en (voorbereiding op) werk. Deze trajecten trachten de scheidslijnen tussen inburgering enerzijds en participatie anderzijds op te heffen door in de ondersteuning van de doelgroep tegelijkertijd aan beide aspecten aandacht te besteden. Participatie in de inburgering is een van de leidende principes in de Wi2021.

Het lijkt erop dat steeds meer gemeenten het belang van een duale aanpak zien, en dat zij dergelijke trajecten aanbieden. Waar in 2016 52% van de gemeenten duale trajecten aanbod aan statushouders die onder de Wi2013 vallen, was dat in 2021 opgelopen naar 94% van de gemeenten.

Dat er thans in bijna alle gemeenten duaal aanbod beschikbaar is, óók voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, wil niet zeggen dat ook alle statushouders hiervan gebruik (kunnen) maken. Dit jaar vroegen wij gemeenten om in te schatten hoeveel procent van de (bijstandsgerechtigde) statushouders die onder de Wi2013 vallen, daadwerkelijk een duaal traject volgt. Een duaal traject hebben we gedefinieerd als een traject waarbij de statushouder naast het taaltraject ook participatie-activiteiten onderneemt, zoals bijvoorbeeld een werkervaringsplek, een plek bij een SW-bedrijf, vrijwilligerswerk, een taalstage of een beroepsopleiding.

Gemiddeld volgt ongeveer de helft van de (bijstandsgerechtigde) statushouders onder de Wi2013 (48%), volgens de schatting van gemeenten een dergelijk duaal traject.

Als we de cijfers nader beschouwen zien we dat er tussen gemeenten veel variatie zit in hoeveel statushouders een duaal traject volgen (zie tabel 3.1). In 28% van de gemeenten zit een kwart of minder dan een kwart van de statushouders in een duaal traject. In 15% van de gemeenten zit meer dan driekwart van de statushouders in een duaal traject. Ook de uitersten komen voor: in 1% van de gemeenten (3 gemeenten) volgen álle statushouders een duaal traject, en in net iets meer gemeenten zit juist niemand in een duaal traject (4%; 9 gemeenten).

Tabel 3.1 Hoeveel procent van de (bijstandsgerechtigde) statushouders die onder de Wi2013 vallen, volgt - naar schatting - een duaal traject (n=238)?

0 procent van de statushouders	4%
1 t/m 25 procent van de statushouders	24%
26 t/m 50 procent van de statushouders	29%
51 t/m 75 procent van de statushouders	29%
76 t/m 99 procent van de statushouders	14%
100 procent van de statushouders	1%

Meer lezen over de duale trajecten?

Voor de start van de Wet Inburgering 2021 zijn pilots uitgevoerd bij de verschillende onderdelen van het nieuwe inburgeringsstelsel, zo ook voor duale trajecten. De pilots laten zien dat gemeenten, inburgeraars en werkgevers de meerwaarde zien van duale trajecten, waarbij taal leren en (toeleiding naar) participatie samengaan. Er blijkt niet één aanpak te zijn die het beste werkt, maar er zijn wel een aantal adviezen beschreven in het eindrapport. De resultaten van deze pilots en een link naar het eindrapport is [hier](#) te vinden.

3.4 Arbeidstoeleiding vrouwelijke statushouders

De arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders blijft vaak achter op die van mannelijke statushouders. Uit eerdere edities van deze monitor bleek dat vrouwelijke statushouders minder goed in beeld zijn bij gemeenten en minder ondersteuning richting werk krijgen.^{xx} Daarnaast komen statushouders veelal uit landen waar traditionele genderverhoudingen dominant zijn. De man wordt hier vaak gezien als de kostwinner, terwijl de vrouw de zorgtaken voor de kinderen op zich neemt.^{xxi} Als gemeenten in de arbeidstoeleiding geen onderscheid maken tussen vrouwen en mannen, leidt dit tot ongelijke uitkomsten, in het nadeel van de arbeidsmarktpositie van vrouwen.

^{xx} Razenberg, I., Kahmann, M. & De Gruijter, M. (2017) *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017. Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*. Utrecht: KIS.

^{xxi} Razenberg, I., Kahmann, M. & De Gruijter, M. (2018). *Mind the gap: Barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: KIS.



Wij vroegen gemeenten daarom of zij specifieke aandacht besteden aan de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders (die onder de Wi2013 vallen). Ook in de monitor van vorig jaar stelden we deze vraag. Hoewel de antwoordmogelijkheden niet volledig overeenkomen vergelijken we (waar dat kan) de resultaten van dit jaar met die van vorig jaar. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven.

Gemeenten besteden dit jaar meer aandacht aan vrouwelijke statushouders

Gemeenten geven dit jaar een stuk vaker dan vorig jaar aan dat ze specifieke aandacht hebben voor de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. Slechts 14% van de gemeenten geeft aan dat ze er geen specifieke aandacht aan besteden (zie grafiek 3.2), terwijl in 2021 nog 34% dit aangaf. Gemeenten geven dit jaar veel vaker aan dat hun klantmanagers, in het geval van een echtpaar, (in de meeste gevallen) zowel de man als de vrouw richting werk begeleiden.^{xxii} Dit jaar geeft twee derde (67%) dit aan, terwijl dit in 2021 nog niet de helft was (46%). Ook geven veel meer gemeenten dit jaar aan dat hun klantmanagers, in het geval van een echtpaar, man en vrouw apart spreken over hun wensen, belemmeringen en mogelijkheden met betrekking tot participatie. In 2021 gaf 37% dit aan en in 2022 48%.

In de monitor van vorig jaar bevatte de vraag de antwoordcategorie 'Ja, de begeleiding van vrouwen wordt voortgezet, ook op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)'. Toen vinkte 11% van de gemeenten dit antwoord aan. Dit jaar splitsten we deze antwoordcategorie op in twee specifiekere antwoordcategorieën. Het antwoord 'Ja, de begeleiding van vrouwen wordt soms, op verzoek van de vrouw voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)' is dit jaar door 18% van de gemeenten aangevinkt. Het antwoord 'Ja, de begeleiding van vrouwen wordt altijd voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)' is door 3% van de gemeenten aangevinkt. In totaal (21%) geven gemeenten dit jaar dus vaker dan vorig jaar (11%) aan dat de begeleiding van vrouwen wordt voortgezet, meestal omdat de vrouw dit zelf vraagt.

^{xxii} In de antwoordcategorie in de monitor van 2021 stond 'in de meeste gevallen', in de antwoordcategorie in de monitor van 2022 stond dit niet.

Tabel 3.2 Besteedt uw gemeente specifieke aandacht aan de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders (die onder de Wi2013 vallen; n=238)?*

Nee, onze gemeente besteedt geen specifieke aandacht aan de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders	14%
Ja, in het geval van een echtpaar, begeleiden onze klantmanagers zowel de man als de vrouw richting werk	67%
Ja, in het geval van een echtpaar, spreken onze klantmanagers man en vrouw apart over hun wensen, belemmeringen en mogelijkheden m.b.t. participatie	48%
Ja, de begeleiding van vrouwen wordt soms, op verzoek van de vrouw voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)	18%
Ja, de begeleiding van vrouwen wordt altijd voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)	3%
Ja, wij hebben specifieke trajecten die zich richten op de arbeidstoeleiding van vrouwen (bv. een empowermenttraject of sollicitatiecursus)	31%
Ja, onze klantmanagers worden getraind in gendersensitief werken	3%
Ja, wij faciliteren kinderopvang	40%
Ja, anders namelijk	7%

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 2,3 antwoorden.

31% van de gemeenten geeft in de monitor van dit jaar aan dat ze specifieke trajecten hebben die zich richten op de arbeidstoeleiding van vrouwen (bv. een empowermenttraject of sollicitatiecursus). Dit is iets meer dan vorig jaar (27%). Net als vorig jaar gaf slechts 3% van de gemeenten aan dat hun klantmanagers worden getraind in gendersensitief werken.

Faciliteren van kinderopvang

Dit jaar voegden we aan de vraag over de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders een nieuwe antwoordcategorie toe over het faciliteren van kinderopvang. Uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de pilot 'vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten' bleek dat kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde is voor het slagen van de inburgering.^{xxiii} Als er geen kinderopvang is geregeld, gaat dit vaak ten koste van het inburgeringsproces van voornamelijk vrouwen. Zij blijven dan thuis of nemen hun kind mee naar taallessen. Gemeenten zijn niet verplicht kinderopvang voor

^{xxiii} Gruijter, M., de, Asmoredjo, J., & Sikkema, M., (2021). Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.



inburgeraars te regelen. Uit onze monitor blijkt dat 40% van de gemeenten kinderopvang faciliteert^{xxiv}.

Meer lezen over de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders?

In de nieuwe Wet inburgering wordt aandacht besteed aan het versterken van de arbeidspositie van vrouwelijke nieuwkomers, omdat hun arbeidspositie achterblijft ten opzichte van mannelijke nieuwkomers. Naar aanleiding van de resultaten die uit het Pilot programma Veranderopgave Inburgering zijn gekomen, is er een **handreiking** uitgebracht voor gemeenten voor de begeleiding van vrouwelijke statushouders en gezinsmigranten. Daarnaast heeft KIS de **E-learning 'Vrouwelijke nieuwkomers begeleiden op weg naar werk'** ontwikkeld. Deze e-learning module helpt uitvoerend professionals bij gemeenten om vanuit een meer gendersensitieve blik verder te kijken dan hun eigen, soms stereotiepe aannames..

3.5 Begeleiding in de geest van de Wi2021

Gemeenten kunnen besluiten statushouders die onder de Wi2013 vallen op bepaalde aspecten al in de geest van de Wi2021 te begeleiden, bijvoorbeeld door hen te helpen bij de keuze voor een taalschool. Gemeenten hebben budget ontvangen voor de begeleiding van statushouders die onder de Wi2013 vallen, en die tegen het einde zitten van hun inburgeringstermijn en het maximale bedrag dat zij kunnen lenen (de zogeheten 'ELIP-groep'). Gemeenten worden geacht deze groep hiermee zoveel mogelijk te laten inburgeren in de geest van de nieuwe wet.

We vroegen gemeenten wat zij – in de geest van de nieuwe wet – voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, doen. We legden hen 13 verschillende mogelijkheden voor en een 'anders, namelijk...' categorie. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven. Alle gemeenten geven aan in ieder geval één van de mogelijkheden in te zetten. Gemiddeld gaven gemeenten 6,4 antwoorden. Zoals grafiek 3.4 laat zien, geven gemeenten het vaakst aan dat ze participatietrajecten of duale trajecten aanbieden (79%) aan statushouders die onder de Wi2013 vallen.

^{xxiv} We hebben hier niet gevraagd op welke wijze gemeenten kinderopvang stimuleren. Mogelijke manieren zijn: ondersteunen bij zoeken naar kinderopvang of bijvoorbeeld kinderopvang vergoeden.

Tabel 3.4 Wat doet uw gemeente – in de geest van de nieuwe wet – voor statushouders die onder de Wi2013 vallen (n=237)?*

We bieden participatietrajecten/duale trajecten aan	79%
Het voeren van voortgangsgesprekken om de voortgang van de inburgering te volgen	73%
Advisering omtrent bij de persoon passende taal cursus en taalschool	68%
We bieden extra taalaanbod aan (bv. taal cursus, taalstage of taalmaatje)	66%
Brede intake na huisvesting	54%
Warme overdracht tussen COA & gemeente	53%
Contact met taalschool om vorderingen in beeld te brengen	48%
PIP-advies geven	39%
Cursus of begeleiding naar financiële zelfredzaamheid	39%
Financieel ontzorgen	32%
Ondersteuning bij administratie rondom inburgering: inschrijven examenonderdelen, aanvragen van verlenging, ontheffing en/of bij (onterechte) boetes	27%
Afspraken met taalscholen (convenanten)	26%
Brede intake terwijl statushouder nog in azc woont	26%
Anders, namelijk...	16%

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 6,4 antwoorden.

Ook voert een groot deel van de gemeenten begeleidende activiteiten uit in het inburgeringstraject, die niet tot de wettelijke taken in de Wi2013 behoren. Zo geeft 73% van de gemeenten aan dat ze voortgangsgesprekken voeren om de voortgang van de inburgering te volgen en adviseert 68% van de gemeenten over een bij de statushouders passende taal cursus en taalschool. Bijna de helft van de gemeenten (48%) heeft contact met de taalschool om vorderingen in beeld te brengen en ongeveer een kwart (26%) maakt afspraken met taalscholen.

Daarnaast biedt twee derde (66%) van de gemeenten extra taalaanbod aan. In de monitor van 2021 gaf ook twee derde van de gemeenten aan dat zij trajecten organiseren waarbij extra taalondersteuning onderdeel is van de werkervarings- of stageplek op de werkvloer.

Ruim de helft (53%) van de gemeente zorgt in de geest van de nieuwe wet voor een warme overdracht tussen het COA



en de gemeente. Ook de brede intake en het PIP-advies – belangrijke elementen van de Wi2021 – worden door een deel van de gemeenten ingezet voor statushouders die onder de Wi2013 vallen. Een brede intake wordt in 54% van de gemeenten aangeboden na de huisvesting en in 26% van de gemeenten terwijl de statushouder nog in het azc woont. Een PIP-advies wordt in 39% van de gemeenten gegeven aan statushouders die onder de Wi2013 vallen.

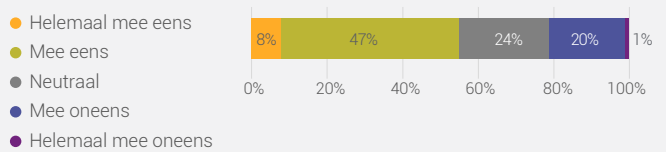
Ook biedt een (kleiner) deel van de gemeenten ondersteuning bij financiën en administratie aan statushouders die onder de Wi2013 vallen. In 39% van de gemeenten is er een cursus of begeleiding naar financiële zelfredzaamheid beschikbaar voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, in 32% van de gemeenten wordt de statushouder (indien nodig) financieel ontzorgd en in 27% van de gemeenten worden statushouders ondersteund bij administratie rondom inburgering.

Wij hebben gemeenten niet gevraagd voor welk aandeel van de Wi2013-doelgroep de genoemde activiteiten worden ingezet, en welk aandeel van de groep zij (verwachten) in beeld te hebben. De percentages geven dus aan in hoeveel procent van de gemeenten dit aanbod beschikbaar is, maar niet hoeveel statushouders hier gebruik van (kunnen) maken.

3.6 Arbeidstoeleiding statushouders onder de Wi2013

We legden gemeenten de volgende stelling voor: 'Wij kunnen statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden.' We vroegen in hoeverre zij het hiermee eens of oneens zijn. Grafiek 3.3 laat zien dat de meeste gemeenten het hier (helemaal) mee eens (55%) zijn. Ongeveer een kwart is neutraal (24%) en 21% is het er (helemaal) mee oneens.

Grafiek 3.3 Stelling: Wij kunnen statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden (n=238).



Waarom gemeenten voldoende begeleiding kunnen bieden

We vroegen gemeenten hun antwoord op de stelling toe te lichten. De gemeenten die vonden dat ze statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende kunnen aanbieden, geven vaak aan dat dit komt doordat ze verschillende trajecten en projecten hebben lopen om de statushouders te laten participeren. Zo geven verschillende gemeenten aan dat ze afspraken hebben met leerwerkbedrijven:

“Wij werken nauw samen met ons eigen Werkleerbedrijf en hebben in de dienstverlenings-overeenkomst afspraken opgenomen over de werkzaamheden die het Werkleerbedrijf uitvoert.”

Ook geven gemeenten vaak aan dat ze de statushouders die onder de Wi2013 vallen zoveel mogelijk in de geest van de Wi2021 begeleiden en dat dit goed werkt. Veel gemeenten bieden duale trajecten aan:

“Statushouders die onder Wi2013 vallen krijgen vanaf dag 1 begeleiding en ondersteuning. Ook voor hen geldt dat meedoen en snel participeren (dualiteit) zo snel als mogelijk belangrijk en waardevol is.”

Gemeenten die voldoende begeleiding en aanbod kunnen bieden, geven ook regelmatig aan dat ze naar tevredenheid het budget en het instrumentarium uit de Participatiewet hiervoor inzetten:

“Onze klantmanagers zijn uiterst creatief en gedreven om elke statushouder die onder hun hoede valt te begeleiden naar werk. Dit staat los van onder welke Inburgeringswet zij vallen, maar behoort simpelweg tot de taken van de gemeente die horen bij de Participatiewet.”

Enkele gemeenten geven daarnaast aan dat extra middelen, bedoeld voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, helpen om deze groep extra aandacht te geven:



"Vanuit de Participatiewet hebben we mogelijkheden om hen goed te begeleiden. Voor deze doelgroep is separaat budget vanuit de gemeenten beschikbaar gesteld om deze doelgroep intensief te begeleiden."

Waarom gemeenten onvoldoende begeleiding kunnen bieden

Gemeenten die aangeven dat ze statushouders die onder de Wi2013 vallen onvoldoende kunnen begeleiden stellen vaak dat middelen (en tijd) juist ontoereikend zijn:

"Begeleiding en aanbod kosten veel geld. Helaas is door de overheid nauwelijks in die kaders voorzien."

"We moeten onze tijd verdelen tussen alle statushouders. Met verhoogde taakstellingen Wi2021 komt de begeleiding van statushouders onder de Wi2013 wel in de knel."

Ook noemen gemeenten die niet tevreden zijn over de begeleiding die zij (kunnen) bieden, dat zij niet genoeg sturingsmogelijkheden hebben voor de groep statushouders die onder de Wi2013 vallen. Ze zien dit als hét knelpunt van de Wi2013 waar statushouders die nog onder deze wet vallen nog altijd onder lijden:

"Het niet functioneren van de Wi2013, niet beschikbaar stellen van informatie voor gemeenten, maakt het nog steeds lastig om deze mensen te kunnen signaleren. Ook kunnen we bij deze groep niet sturen op de voortgang van inburgering, terwijl dat wel een belangrijk element is om inburgeraars succesvol hun inburgering te kunnen laten afronden."

Tot slot geven veel gemeenten aan dat het aanbod (voornamelijk van werkervaringsplekken) niet voldoende is. Ze stellen dat werkgevers veel obstakels zien bij het aannemen van statushouders. Werkgevers zien vooral de taalbarrière als een probleem:

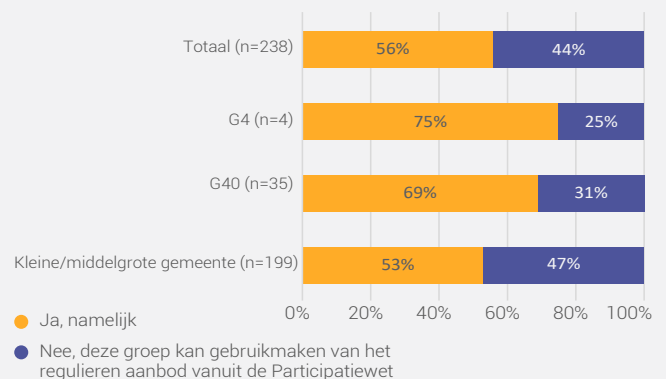
"Vooral het aanbod is lastig. Wij zetten als gemeente wel in op het begeleiden naar werk. Onder andere d.m.v. de inzet van een accountmanager. Er zijn echter nog steeds veel werkgevers die het 'moeilijk' vinden om een statushouder in dienst te nemen (zeker als de Nederlandse taalbeheersing nog wat minder is)."

3.7 Arbeidstoeleiding (ingeburgerde) statushouders

Een deel van de statushouders die onder de Wi2013 vallen en de inburgering behaald hebben (doordat ze zijn geslaagd of van de inburgeringsplicht zijn ontheven), heeft nog geen werk gevonden. Dit zijn vaak statushouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wij vroegen gemeenten of ze specifiek aanbod hebben, gericht op de begeleiding richting werk voor deze groep. 44% van de gemeenten geeft aan dat ze geen specifiek aanbod hebben en dat deze groep gebruik kan maken van het reguliere aanbod vanuit de Participatiewet (zie grafiek 3.4). De andere 56% geeft aan dat ze wel specifiek aanbod hebben.

Een deel van de statushouders die onder de Wi2013 vallen en hun inburgering hebben behaald (geslaagd of ontheven), heeft nog geen werk gevonden. Veelal hebben zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Heeft uw gemeente specifiek aanbod gericht op begeleiding richting werk voor deze groep (n=238)?

Grafiek 3.4 Heeft uw gemeente specifiek aanbod gericht op begeleiding richting werk voor statushouders die onder de Wi2013 vallen en hun inburgering hebben behaald, maar nog geen werk hebben gevonden (n=238)?



Extra analyses laten zien dat vooral de grotere gemeenten specifiek aanbod hebben voor de groep statushouders die onder de Wi2013 vallen en de inburgering behaald hebben, maar nog geen werk hebben gevonden. Van de G4 geven 3 gemeenten (75%) aan dat ze specifiek aanbod hebben voor deze groep. Ruim twee derde (69%) van de G40 geeft aan specifiek aanbod voor deze groep te hebben en van de kleine en middelgrote gemeenten geeft iets meer dan de helft (53%) dit aan.

We vroegen gemeenten wat ze de statushouders die wel ingeburgerd zijn, maar nog geen werk gevonden hebben,

aanbieden. Veel gemeenten geven aan verschillende trajecten aan te bieden die vaak extern zijn ingekocht. Gemeenten maken gebruik van participatiecoaches, gespecialiseerde consultants, jobhunters en gespecialiseerde re-integratiebureaus die vaak arbeidstoeleidingstrajecten en sollicitatietrainingen kunnen aanbieden. Vaak bevatten deze trajecten ook een taalcomponent:

"Er zijn diverse re-integratie- en werkgelegenheidsprojecten eventueel gecombineerd met taalvoorzieningen om statushouders die hun inburgering hebben behaald te begeleiden naar de arbeidsmarkt."

Een klein aantal gemeenten geeft aan ook het nieuwe instrumentarium van de Wi2021 voor deze groep in te zetten:

"Vanaf 2022 willen wij ontheven statushouders ook mee laten doen met de Z-route. Dit doen wij via een apart aanbestedingstraject, via de route Volwasseneducatie. Geldstromen worden apart verantwoord."

"Als er in het verleden niets voor deze mensen gedaan is, zetten wij de instrumenten in die er zijn voor de groep onder Wi2021."

Statushouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt richting werk begeleiden

In een open vraag vroegen wij gemeenten wat er volgens hen nodig is om statushouders (onder de Wi2013) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt richting werk te begeleiden. We vroegen hen ook in te gaan op hun ervaringen hiermee. Veel gemeenten geven aan dat intensieve(re) begeleiding van deze statushouders cruciaal is. Een lagere caseload van klantmanagers en meer contactmomenten kunnen helpen om cliënten echt goed te leren kennen en dit is volgens veel gemeenten echt nodig:

"Onze ervaring is dat veel aandacht, naast iemand meelopen en soms even de drempel over helpen werkt in dit traject."

In deze intensieve begeleiding is het volgens veel gemeenten van belang om echt affiniteit te hebben met de doelgroep en cultuursensitief te werk te gaan:

"Vooral oprechte aandacht, genoeg tijd en partijen die veel affiniteit hebben met deze doelgroep. Dus cultuursensitief kunnen werken."

Veel gemeenten geven ook aan dat het taalniveau van statushouders de grootste drempel is in de arbeidstoeleiding. Gemeenten geven grofweg twee manieren aan om deze drempel te verlagen. Ten eerste vinden veel gemeenten extra taalondersteuning nodig. Gemeenten geven aan dat het taalniveau vaak wegzakt nadat de inburgering is afgerond. Taalondersteuning op de werkvloer kan helpen om benodigde vaktaal te leren:

"Het probleem is vaak de taal. Statushouders spreken onvoldoende de taal, missen specifieke woordkennis of de competenties benodigd op de werkvloer. We proberen dit op te lossen via bijvoorbeeld buddytrajecten waarin er extra begeleiding plaatsvindt op de werkvloer. We hopen wel dat de Wi2021 extra mogelijkheden biedt tot taalonderwijs op de werkvloer."

Ten tweede geven veel gemeenten aan dat het nodig is dat werkgevers meer open moeten staan voor statushouders, zodat meer werkplekken beschikbaar komen. De gemeente kan werkgevers enthousiasmeren, informeren en pro-actiever in contact brengen met statushouders. Toch ligt het volgens veel gemeenten ook aan de instelling van werkgevers. Op de vraag wat er nodig is om statushouders (onder de Wi2013) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt richting werk te begeleiden, gaf één van de gemeenten het volgende antwoord:

"Werkgevers die iemand een kans gunnen en die verder kijken dan de taalbarrière."

Sommige gemeenten weten welke elementen nodig zijn doordat zij lessen hebben getrokken uit een eigen positieve ervaring. Het grootste deel van de gemeenten geeft echter aan dat de benoemde elementen nodig zijn, maar dat deze op dit moment niet voldoende aanwezig zijn. Veel gemeenten geven aan dat voldoende geld en personeel hiervoor ontbreken.

3.8 Impact van coronacrisis op arbeidstoeleiding

We vroegen gemeenten wat de impact van corona is geweest op de begeleiding van statushouders door klantmanagers



(in vergelijking met de situatie van voor de coronacrisis). Respondenten konden meerdere antwoorden geven. Ook in de monitor van 2021 vroegen we naar de impact van corona.

In de monitor van 2021 gaf 45% aan dat klantmanagers minder contact hadden met, en zicht hadden op statushouders. Dit jaar hebben we deze antwoordcategorie uitgesplitst in twee categorieën (één over contact en één over het zicht op statushouders). Dit laat zien dat in heel veel gemeenten (89%) klantmanagers minder/geen fysieke afspraken meer hadden met statushouders, maar dat dit er lang niet altijd toe leidt dat klantmanagers minder zicht hebben op statushouders (zie tabel 3.3). Minder dan de helft van de gemeenten (45%) geeft aan dat klantmanagers minder/geen zicht op statushouders in hun caseload hebben. Een aanzienlijk deel van de gemeenten is naar eigen zeggen dus in staat zicht op de statushouder te behouden, ondanks dat er minder fysieke afspraken plaatsvonden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat 71% van de gemeenten aangeeft dat klantmanagers door de coronamaatregelen op een andere manier zijn gaan communiceren met statushouders (bijvoorbeeld telefonisch of via WhatsApp).

Tabel 3.3 Wat is in uw gemeente de impact van corona geweest op de begeleiding van statushouders door klantmanagers? (In vergelijking met de situatie van voor de coronacrisis; n=238)*

Klantmanagers hadden minder/geen fysieke afspraken met statushouders	89%
Klantmanagers hadden minder/geen zicht op statushouders in hun caseload	45%
Klantmanagers zijn door de coronamaatregelen op een andere manier gaan communiceren met statushouders (bijvoorbeeld telefonisch of via WhatsApp)	71%
Er waren minder werkervaringsplekken, stages en vrijwilligerswerkplekken beschikbaar voor statushouders	78%
Er waren minder betaalde banen beschikbaar voor statushouders	37%
Door een hoge(re) instroom van bijstandsgerechtigden was er minder tijd voor begeleiding (verdringing)	6%
Er is geen impact van corona (geweest) op de begeleiding van statushouders door (dedicated) klantmanagers	3%
Anders, namelijk...	13%

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 3,4 antwoorden.

Veel gemeenten (78%) stellen dat er minder werkervaringsplekken, stages en vrijwilligerswerkplekken beschikbaar

waren voor statushouders. Daarnaast waren er volgens 37% van de gemeenten minder betaalde banen beschikbaar voor statushouders. Dit is vergelijkbaar met vorig jaar (36%). Slechts 6% van de gemeenten geeft aan dat er minder tijd was om statushouders te begeleiden door de hoge(re) instroom van bijstandsgerechtigden. In 2021 gaf ook maar 5% aan dat de hoge(re) instroom tot minder tijd (en budget) heeft geleid. Net als vorig jaar (1%) geven maar weinig gemeenten aan dat er geen impact van corona is geweest (3%).

13% van de gemeenten geeft nog andere redenen waarom de arbeidstoeleiding moeizamer liep. Net als vorig jaar geven meerdere gemeenten aan dat het taalniveau van statushouders tijdens de coronaperiode achteruitging. Dit komt volgens gemeenten doordat lessen niet doorgingen. Twee gemeenten geven aan dat statushouders ook achterstanden opliepen doordat online varianten van taallessen volgens hen onvoldoende effectief waren. Tot slot geven een aantal gemeenten aan dat de groepsgrootte beperkt moest worden of groepsbijeenkomsten helemaal niet mogelijk waren.



4 Start en organisatie van de begeleiding van inburgeraars onder de Wi2021

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Op welk moment in het traject (in azc of na huisvesting) starten gemeenten met de begeleiding van statushouders?
- Waarom kiezen gemeenten ervoor om al dan niet al in het azc te starten met de begeleiding van statushouders?
- Welke typen professionals in de gemeente zijn betrokken bij de begeleiding van inburgeraars, en welke taken (vanuit de Wi2021) nemen zij op zich?

Voor dit en de volgende hoofdstukken over de Wi2021 geldt dat gemeenten – vanwege een complicatie^{xxv} bij het vaststellen van de inburgeringsplicht – op moment van de uitvraag in april en mei 2022 nog praktisch geen praktijkervaring hadden met de nieuwe wet. We hebben ons daarom met name gericht op plannen voor de uitvoering van de wet, en de manier waarop gemeenten onderdelen van de wet georganiseerd hebben, en hun verwachtingen omtrent de uitvoering ervan.

4.1 Start van de begeleiding

Vluchtelingen die een verblijfsvergunning krijgen, kunnen niet altijd direct doorstromen naar een woning in de gemeente: eind mei 2022 verbleven er meer dan 14.000 statushouders in de opvanglocaties van het COA.^{xxvi} Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel

mogelijk meedoen in Nederland, en een start met de inburgering in het asielzoekerscentrum (azc) kan daaraan bijdragen.

Wij vroegen gemeenten aan de hand van drie scenario's op welk moment zij *naar schatting* (dit is immers nog niet vanuit de praktijk bekend) zullen starten met het aanbieden van inburgeringsactiviteiten (afnemen brede intake, opstellen PIP, start inburgering etc.) aan statushouders onder de Wi2021. Het verschil tussen de scenario's is het moment waarop er met inburgeringsactiviteiten gestart wordt: in het azc of na huisvesting. Gemeenten konden aangeven hoeveel procent van de statushouders in hun gemeente op welk moment zal gaan starten (naar schatting).

Uit de antwoorden van gemeenten blijkt dat gemeenten verwachten dat iets meer dan de helft van de statushouders (56%) zal starten na huisvesting, dus op het moment dat de statushouder in een woning in de gemeente komt wonen (zie tabel 4.1). Voor de andere 45% van de statushouders verwachten gemeenten dat zij al in het azc kunnen starten met de begeleiding. In de meeste gevallen zal dit om een gecombineerde aanpak gaan waarbij de brede intake (en eventueel het PIP) plaatsvindt als de persoon nog in het azc woont, en het reguliere inburgeringstraject (waaronder de taallessen) starten als iemand daadwerkelijk in de gemeente woont. Dit geldt gemiddeld genomen voor 31% van de statushouders, zo schatten gemeenten in. Voor 14% van de statushouders schatten gemeenten in dat ook het reguliere inburgeringstraject (de periode na opstellen van het PIP) al zal starten als iemand nog in een azc woont.

^{xxv} Zie [Opleggen inburgeringsplicht hervat | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

^{xxvi} [COA | Weekcijfers capaciteit](#)



Tabel 4.1 Op welk moment start uw gemeente met de begeleiding van statushouders die onder de Wi2021 vallen (n=238)?

Scenario	%.*
Scenario 1: Snelle start	
Al voor de huisvesting (statushouder woont nog in azc) starten met brede intake en PIP en het reguliere inburgeringstraject	14%
Scenario 2: Gecombineerde aanpak	
Al voor de huisvesting starten met brede intake en evt. PIP; reguliere inburgeringstraject start na verhuizing.	31%
Scenario 3: Start na verhuizing	
Brede intake, PIP en reguliere inburgeringstraject starten na verhuizing	56%

*Percentage statushouders voor wie welk scenario van toepassing zal zijn

We hebben ook onderzocht of er gemeenten zijn die *altijd* voor een start in het azc (denken te gaan) kiezen, of gemeenten die juist voor alle statushouders willen wachten tot na huisvesting (zie tabel 4.2). Van de gemeenten zegt 15% dat zij statushouders *altijd* zullen begeleiden als zij nog in het azc wonen (via scenario 1 snelle start of via scenario 2 gecombineerde aanpak): zij verwachten voor niemand te wachten tot na huisvesting. Een grotere groep gemeenten zegt juist *altijd* te zullen wachten totdat iemand in een woning in de gemeente is komen te wonen: dit geeft 27% van de gemeenten aan. De andere gemeenten zitten hier tussenin: zij denken dat een deel van de statushouders al wel vanuit het azc kan starten, en een deel niet. Al met al denkt bijna driekwart van de gemeenten (73%) dat er in de gemeente statushouders zullen zijn die ze al vanaf het azc zullen gaan begeleiden.

Tabel 4.2 Percentage gemeenten dat stelt voor *alle* statushouders wel/niet vanuit het azc al te starten

Percentage gemeenten dat:	
Voor alle statushouders voor een start in het azc (scenario 1 of scenario 2) verwacht te kiezen	15%
Voor alle statushouders voor een start ná huisvesting in de gemeente (scenario 3) verwacht te kiezen	27%
Voor een deel van de statushouders voor een snelle start (scenario 1 of 2) verwacht te kiezen en voor een deel voor een start na huisvesting (scenario 3)	58%

4.2 Start in azc

We vroegen gemeenten hun antwoorden op de bovenstaande vraag toe te lichten. Gemeenten die aangeven dat in hun gemeenten statushouders *altijd* in het azc zullen starten, willen dat mensen zo snel mogelijk een start kunnen maken met de inburgering. Zij willen daarbij mensen niet laten wachten op huisvesting, omdat dat erg lang kan duren:

"We starten in het azc omdat we zo snel mogelijk willen starten met inburgering maar huisvesting een aantal maanden (gemiddeld 8 maanden) op zich laat wachten."

Aan de andere kant, kunnen statushouders ook teleurgesteld raken als een woning lang op zich laat wachten, terwijl ze al gestart zijn met hun traject bij de gemeente. Sommige gemeenten starten daarom op het moment dat er zicht is op een woning:

"Meest voorkomend is scenario 2. We starten op het moment dat een woning beschikbaar komt. Ervaring leert dat als eerder gestart wordt en er geen woning beschikbaar komt statushouders teleurgesteld zijn."

Enkele van de gemeenten die aangeven *altijd* te willen starten in het azc geven aan dat zij (nog) niet weten of dit in praktijk haalbaar zal zijn:

"Het streven is iedereen vroegtijdig op te pakken, we gaan in de praktijk ervaren wat realistisch hierin is."

"Bij statushouders die in de regio opgevangen worden houden we een warme overdracht op het azc. We geven alvast aan wat we voor iemand kunnen betekenen, en we vragen wat iemand in het land van herkomst heeft gedaan. Een online kennismaking is ook een mogelijkheid: handig bij mensen die verder weg wonen."

Gemeente Midden-Drenthe

Snelle start onder voorwaarden mogelijk

Uit de antwoorden blijkt dat de meeste gemeenten verwachten dat het voor een deel van de statushouders wel, en voor een deel van de statushouders niet zal lukken om al in het azc te starten met begeleiding vanuit het inburgeringstraject.

Gemeenten geven aan dat het soms in het belang van de statushouder is om nog niet te starten, bijvoorbeeld omdat



iemand nog onvoldoende rust heeft om aan de slag te gaan met inburgeren. En meerdere gemeenten zeggen dat zij alleen met statushouders aan de slag gaan die in een azc dichtbij wonen:

"Onze gemeente hanteert de snelle start uitsluitend voor statushouders die in een azc in de eigen regio verblijven in afwachting van een permanente woning. Statushouders die elders in het land in een azc verblijven, worden pas opgepakt als permanente huisvesting beschikbaar is. Wij zijn van mening dat het voeren van effectieve regie op de inburgering, alleen mogelijk is indien statushouders in de eigen regio verblijven."

Er zijn ook enkele gemeenten die de ambitie hebben om voor alle statushouders – ongeacht in welk azc ze wonen – al te starten in het azc.

"Onder de Wi2021 wordt elke statushouder, ongeacht welk azc hij of zij verblijft, benaderd door de gemeente om te kijken of een snelle start mogelijk is. Maatwerk is hierbij geboden. Met sommige azc's wordt nu voor het eerst contact gelegd, dus moet in praktijk blijken wat daar aanwezig is aan randvoorwaarden (bv. wifi in azc, reiskosten vergoed)."

"Waar mogelijk, zo vroeg mogelijk beginnen, ook al zijn azc's ver weg."

"We willen alvast een goed beeld hebben van de inwoner dus daarom de brede intake op het azc."

4.3 Gecombineerde aanpak

Veel gemeenten die al in het azc starten, geven aan dat zij een deel van de begeleiding in het azc uitvoeren, en de rest in de gemeente. Hieronder een voorbeeld van een gemeente die hier een eigen werkwijze voor heeft opgesteld:

"We hebben als consulenten statushouders samen met beleidsmedewerkers naar aanleiding van de trainingen over de nieuwe wet een scenario voor onze gemeente geschetst wat haalbaar lijkt. In ons geval betekent dat koffie en koek na koppeling, start brede intake wanneer binnen enkele maanden een woning wordt verwacht, voorinburgering al bij koffie en koek stimuleren en bespreken. Dit dus allemaal voor huisvesting. Na huisvesting afronding brede intake en PIP plan gereed en z.s.m. het inburgeringstraject starten."

Ook omdat we merken dat het hele stuk huisvesting veel aandacht vraagt van de mensen, er verandert veel t.o.v. het azc. Dus vanuit onze praktijkervaring is dit voor ons het meest passend."

4.4 Start na huisvesting

Een gedeelte (27%) van de gemeenten stelt *altijd* te wachten met de begeleiding tot ná huisvesting. Praktische overwegingen voeren hierbij de boventoon.

Afstand tot het azc

Het vaakst wordt genoemd dat de gekoppelde statushouders vaak in een azc ver weg zitten en/of in veel verschillende azc's verspreid over het land. Dit betekent veel reistijd, reiskosten en afspraken maken met veel verschillende azc's. Gemeenten zien dit als een te hoge drempel:

"Statushouders zijn voor onze gemeente verdeeld bij azc's in het hele land. Hierdoor is het voor ons niet werkbaar om al eerder te starten."

"Dit is een beleidsmatige keuze omdat gehuisveste statushouders uit azc's verspreid over het hele land wonen. Reistijd en reiskosten vormen belemmeringen."

"Er is binnen onze arbeidsmarktregio geen azc en het is ondoenlijk met alle azc's afspraken te maken in het kader van scenario 1 en 2."

Een regionale opvanglocatie in de buurt kan een oplossing zijn. Een regionale opvanglocatie huisvest statushouders die aan de gemeenten in de regio gekoppeld zijn, zodat een snelle start gemaakt kan worden met inburgering en participatie in de huisvestingsgemeente. De afgelopen jaren is hiermee geëxperimenteerd. Eén gemeente geeft aan veel te verwachten van een dergelijke opvanglocatie:

"Op dit moment komen de statushouders uit het gehele land en niet uit een specifiek azc. We zijn bezig om een regionale opvanglocatie in onze gemeente te realiseren. Dan wordt het ook gemakkelijker / praktisch uitvoerbaar om de processen al te starten tijdens hun verblijf in het azc."



Onzekerheid over koppeling

Naast de afstand tot de azc's, speelt ook onzekerheid of iemand uiteindelijk echt in de gemeente komt wonen een rol, zo geven meerdere gemeenten aan. Doordat er zoveel tijd tussen vergunningverlening en huisvesting zit, wordt er tussendoor nog wel eens iemand omgekoppeld (toegewezen aan een andere gemeente) of iemand vindt zelf ergens anders een woning. Dit maakt dat gemeenten minder snel investeren in de start van de begeleiding:

"Ze wonen nog door het hele land en het is niet zeker of ze uiteindelijk echt in jouw gemeente komen wonen. Dus afstand en onzekerheid spelen hierin een rol."

"Vanwege de lange wachtperiode voor huisvesting, worden statushouders indien mogelijk ontkoppeld en gekoppeld aan andere gemeenten."

Wachttijd woning

Meerdere gemeenten stellen dat het geen zin heeft om al in het azc te starten omdat de wachttijden voor een woning dusdanig lang zijn, dat er dan een gat ontstaat tussen brede intake/PIP en het daadwerkelijk kunnen starten met taallessen in de gemeente (die vaak ver reizen is van het azc waar iemand woont). Ook is het moeilijk om in die tussentijd (tussen het einde van de brede intake en het moment van huisvesting) het contact warm te houden, schatten de gemeenten in.

"Het heeft geen zin een brede intake te voeren als de huisvesting en schoolgang pas maanden later plaats kunnen vinden."

"Een brede intake en PIP heeft geen zin zolang de statushouders ver moet blijven reizen om aan de afspraken van het PIP te voldoen en een aantal dagen per week naar een taalschool moet."

Enkele gemeenten (die aangeven dat zij in een klein deel van de gevallen starten op het azc) geven aan dat dit wel mogelijk is als bekend is dat er binnen afzienbare tijd een woning vrijkomt:

"Het is lastig om de brede intake en PIP te starten in het azc aangezien de mensen lang moeten wachten op een woning gezien de woningkrapte. Als er wel eerder een woning op het oog is, dan wordt er wel gestart met de brede intake op het azc."

Belastbaarheid statushouders

Naast praktische overwegingen geven gemeenten die altijd starten na huisvesting ook redenen die te maken hebben met de belastbaarheid van de statushouders. Deze gemeenten geven aan dat het hoofd van statushouders nog niet staat naar inburgeren als ze nog in het azc wonen. Zij hebben eerst tijd nodig om te landen – ook nadat zij in de gemeente zijn komen wonen.

"Er komt veel op hen af. We begeleiden ze stap voor stap hierin. Eerst verhuizen, dan start inburgering en dan start participatie. Hierdoor voorkomen we dat ze overbelast worden en vroegtijdig uitvallen."

"Het toewijzen van huizen is grillig. Kan soms maanden duren. Wanneer je dan al [in het azc] met mensen in gesprek bent, gaat het alleen maar over 'wanneer krijg ik mijn huis'. We blijven daarom liever nog even uit beeld."

Overige antwoorden

Enkele gemeenten vertellen dat er weliswaar geen officiële start van de inburgering is, maar dat er al wel een kennismaking is als de statushouder in het azc woont:

Meer lezen over warme overdracht?

Een goede samenwerking tussen gemeenten en het COA is van belang voor een goede start van de inburgering. In de handreiking Scenario's warme overdracht worden drie mogelijke scenario's geschetst voor de samenwerkingen tussen gemeenten en COA. Meer over de warme overdracht tussen gemeenten en het COA, kan [hier](#) gelezen worden.

"Scenario 3 is waar we voor hebben gekozen. Er is wel een kennismaking al tijdens het verblijf in het azc."



Daarnaast zijn er meerdere gemeenten die stellen dat zij weliswaar voor (bijna) alle statushouders starten met scenario 3, maar dat zij van plan zijn om in de loop van tijd ook scenario 1 en 2 te gaan toepassen.

"Omdat de statushouders uit verschillende azc's komen, werken we in eerste instantie op basis van scenario 3, maar in de doorontwikkeling van het stelsel nemen we scenario's 1 en 2 mee."

4.5 Typen professionals die inburgeraars begeleiden

Wij vroegen gemeenten welke typen professionals betrokken zijn bij de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en gezinsmigranten. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven en gaven gemiddeld 5,6 antwoorden. Een derde van de gemeentes (33%) vinkte alle zeven antwoordmogelijkheden aan.

Gespecialiseerd team

In 90% van de gemeenten begeleiden gespecialiseerde regievoerders^{xxvii} de inburgeringsplichtigen (zie tabel 4.3). Zij zijn gespecialiseerd in inburgering en/of arbeidstoeleiding van nieuwkomers. Dit percentage is iets hoger dan onder de Wi2013: onder die wet werkt(e) ongeveer 85% van de gemeenten met specialisten, zogeheten dedicated klantmanagers^{xxviii}. Over het algemeen (in 90% van de gemeenten) werken de regievoerders zowel voor statushouders als voor gezinsmigranten.

In de meerderheid van de gemeenten (87%) zijn regievoerders en beleidsmedewerkers werkzaam voor inburgeringsplichtigen onder zowel de Wi2021 als de Wi2013. Deze professionals hebben dus al ervaring met de begeleiding (met name arbeidstoeleiding) van statushouders. De begeleiding van gezinsmigranten is nieuw onder de Wi2021.

In 58% van de gemeenten hebben de regievoerders een lage(re) caseload. Uit de KIS-monitor van 2020 bleek dat een lage(re) caseload van statushouders onder de Wi2013 significant positief samenhangt met de uitstroom van statushouders naar werk of een opleiding.^{xxix} Een lagere caseload blijkt dus een werkzaam element in de arbeidstoeleiding.

"Je moet echt een spin in het web zijn, wil je dit werk goed kunnen uitvoeren. Het is belangrijk dat je weet wat er in je caseload zit, dat je je klant heel goed kent. Je moet kunnen schakelen met andere partijen, kansen creëren en creatief zijn. [...]. Wat ook belangrijk is, is dat de projectleiders ook uit de praktijk komen. Dat maakt een groot verschil, dat je niet alleen leiding geeft, maar dat je ook vanuit de praktijk kan meedenken."

Gemeente Huizen

Tabel 4.3 Welke typen professionals zijn in uw gemeente betrokken bij de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en gezinsmigranten (n=238)?

In onze gemeente werken wij met casusregisseurs/klantmanagers die gespecialiseerd zijn in inburgering en/of arbeidstoeleiding van nieuwkomers	90%
In onze gemeente werken wij met casusregisseurs/klantmanagers die zowel statushouders als gezinsmigranten (onder Wi2021) begeleiden	90%
In onze gemeente werken wij met casusregisseurs/klantmanagers die zowel statushouders die onder de Wi2021 vallen, begeleiden, als statushouders die onder de Wi2013 vallen	87%
In onze gemeente zijn de beleidsmedewerkers die zich met de Wi2021 bezighouden, dezelfde mensen als de beleidsmedewerkers die zich bezighouden met beleid voor statushouders onder de Wi2013	87%
In onze gemeente werken wij met casusregisseurs/klantmanagers die een lage(re) caseload hebben	58%

^{xxvii} De regievoerder is degene die binnen een gemeente verantwoordelijk is voor de regie op een individueel inburgeringstraject. Gemeenten hebben hier verschillende benamingen voor, zoals (dedicated) klantmanager, integratieconsulent, casemanager, klantregisseurs of specialist inburgering. In de vragenlijst hebben we de term casusregisseurs/klantmanagers gebruikt. Hier gebruiken we de term regievoerder.

^{xxviii} Zie hoofdstuk 3. Uit de monitor van vorig jaar bleek dat in 2021 87% van de gemeenten met dedicated klantmanagers werkten.

^{xxix} Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2020). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving

Afstemming begeleiding vanuit de Wet inburgering en Participatiewet

In 78% van de gemeenten ligt de begeleiding bij het inburgeringstraject (brede intake, PIP en voortgangsgesprekken) bij één persoon (zie tabel 4.4). In de andere gevallen zijn hier verschillende personen bij betrokken (bijvoorbeeld een organisatie die de brede intake uitvoert voor de gemeente).

Omdat statushouders veelal een bijstandsuitkering ontvangen aan de start van hun traject, vallen zij niet alleen onder de Wet inburgering 2021, maar ook onder de Participatiewet. Voor gezinsmigranten zal dit meestal niet het geval zijn, omdat zij een referent hebben (meestal met voldoende inkomen). Wij vroegen gemeenten of de regievoerders zowel de voortgangsgesprekken inburgering (vanuit de Wet inburgering 2021) als de arbeidstoeleiding (vanuit de Participatiewet) uitvoeren. Dit is in twee derde (68%) van de gemeenten het geval. In een derde (32%) van de gemeenten wordt dit door verschillende personen uitgevoerd.

Tabel 4.4 Welke typen professionals zijn in uw gemeente betrokken bij de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en gezinsmigranten (n=238)?

In onze gemeente ligt de begeleiding bij het inburgeringstraject (brede intake, PIP en voortgangsgesprekken) bij één persoon	78%
In onze gemeente werken wij met casusregisseurs/ klantmanagers die zowel de voortgangsgesprekken inburgering (vanuit de Wet inburgering) als de arbeidstoeleiding (vanuit de P-Wet) uitvoeren	68%

Meer lezen over het werk van de regievoerder inburgering?

In de handreiking 'Het werk van de regievoerder inburgering' staan handvatten om afgewogen keuzes te maken als het gaat om de inrichting en facilitering van het werk van de regievoerders inburgering. Kern van de handreiking zijn 7 uitgangspunten die van invloed zijn op de kwaliteit van het werk van de regievoerder en op de werkbelasting. De uitgangspunten bieden een gespreksstarter voor beleidsmedewerkers om over de werklast en facilitering van de regievoerder te praten. Ook kunnen de punten worden gebruikt bij intervisiebijeenkomsten van regievoerders.



5 Organisatie brede intake

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Uit welke onderdelen bestaat de brede intake in de gemeenten?
- Uit hoeveel individuele gesprekken bestaat de brede intake?
- Hoe gaan gemeenten om met (mogelijke) taalproblemen binnen de brede intake?

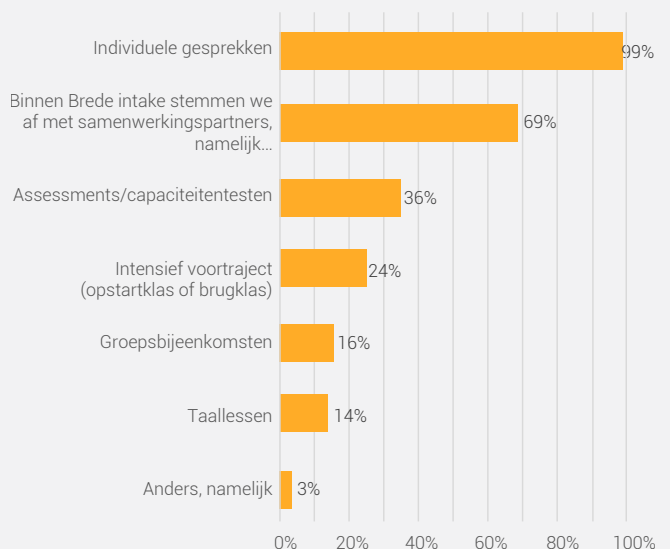
Binnen de Wi2021 is voorzien dat gemeenten met alle inburgeringsplichtigen een brede intake afnemen. Het doel van deze brede intake is dat gemeenten een zo goed mogelijk beeld krijgen van de inburgeringsplichtige en er een weloverwogen keuze gemaakt kan worden over welke leerroute deze persoon gaat volgen. De Wi2021 schrijft voor welke punten er in ieder geval in de brede intake aan bod moeten komen (zoals een leerbaarheidstoets, persoonlijke omstandigheden, taalniveau, mogelijkheden van arbeidsparticipatie en de mate van zelfredzaamheid).^{xxx} Gemeenten mogen echter zelf kiezen hoe ze de brede intake organiseren. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe gemeenten de brede intake invullen.

5.1 Invulling brede intake

We vroegen gemeenten hoe zij de brede intake invullen: uit welke onderdelen bestaat de brede intake? Deze vraag gold voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven. Gemiddeld gaven zij 2,6 antwoorden wat aangeeft dat veel gemeenten een aanpak hebben die uit meerdere elementen bestaat. Vrijwel alle gemeenten (99%) geven aan dat ze met individuele gesprekken werken (zie grafiek 5.1). Een veel kleiner gedeelte van de gemeente organiseert (ook) groepsbijeenkomsten binnen de brede intake: dit gebeurt in 16% van de gemeenten.

^{xxx} [Handreiking brede intake en PIP | Divosa](#)

Grafiek 5.1 Hoe wordt de brede intake in uw gemeente ingevuld (n=238)?



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 2,6 antwoorden.

Meer dan twee derde van de gemeenten (69%) stemt binnen de brede intake af met samenwerkingspartners. Vaak zijn dit de taalaanbieders en/of partijen die de maatschappelijke begeleiding verzorgen (hier noemen gemeenten vaak VluchtelingenWerk). Ook het COA wordt regelmatig genoemd als samenwerkingspartner in de brede intake. Andere samenwerkingspartners die vaker dan één keer zijn genoemd, zijn onderwijsorganisaties (zoals ROC's), welzijn-organisaties, maatschappelijk werk, het Wmo-loket, schuldhulpverlening en leerwerkbedrijven.

"We beginnen met een eigen welkomstprogramma als onderdeel van de brede intake. Consulente leiden groepsbijeenkomsten waarin we kennismaken en vragen naar iemands achtergrond en ervaring. Ook bespreken we de plannen voor in Nederland: hoe kunnen we die behalen, zijn er alternatieven, waar heeft de regio behoefte aan en waar kunnen we mee helpen."

Gemeente Heerlen

Meer dan een derde van de gemeenten (36%) maakt binnen de brede intake gebruik van assessments/capaciteitentesten. Een kwart van de gemeenten (24%) heeft een intensief voortraject en in 14% van de gemeenten maken taallessen deel uit van de brede intake.

5.2 Aantal individuele gesprekken in de brede intake

We vroegen gemeenten uit hoeveel individuele gesprekken de brede intake bestaat. Het aantal gesprekken dat nodig is, kan sterk per inburgeringsplichtige verschillen. We vroegen de gemeenten daarom expliciet wat ze verwachten dat het *gemiddelde* aantal gesprekken zal zijn. Gemeenten konden het aantal gesprekken voor statushouders en gezinsmigranten apart aangeven, zodat we de (verwachte) verschillen tussen deze groepen kunnen vergelijken.

Gemiddeld verwachten gemeenten 3,0 individuele gesprekken te voeren met statushouders en 2,1 gesprekken met gezinsmigranten. Zoals weergeven in grafiek 5.2 geven de meeste gemeenten (48%) aan drie gesprekken met statushouders te (gaan) voeren in de brede intake. Met gezinsmigranten verwachten de meeste gemeenten (48%) 2 gesprekken te voeren. Maar een paar gemeenten (3%) denkt aan één gesprek met statushouders genoeg te hebben, terwijl ruim een kwart (27%) verwacht dat één gesprek genoeg is voor gezinsmigranten. Een klein aantal gemeenten (2%) denkt dat er gemiddeld zes gesprekken worden gevoerd met statushouders en 1 gemeente (0,4%) verwacht dat er tien gesprekken nodig te hebben. Er is geen gemeente die met gezinsmigranten meer dan 5 gesprekken denkt te houden.

Grafiek 5.1 Uit hoeveel individuele gesprekken bestaat de Brede intake?

	1	2	3	4	5	>5
Aantal gesprekken voor statushouders (n=236)	3%	28%	48%	15%	4%	2,4%
Aantal gesprekken voor gezinsmigranten (n=234)	27%	48%	19%	5%	1%	

De cijfers in grafiek 5.2 laten zien dat gemeenten verwachten dat de brede intake voor statushouders meer tijd vergt dan voor gezinsmigranten. Gemiddeld denken ze ongeveer één gesprek meer te voeren met statushouders dan met gezinsmigranten.

5.3 Omgang met mogelijke taalbarrière in de brede intake

In de beginfase van het inburgeringstraject is de taalbarrière een aandachtspunt.^{xxxi} Gemeenten kunnen zelf kiezen hoe ze hiermee omgaan. We vroegen gemeenten – apart voor statushouders en gezinsmigranten – aan te geven hoe zij (naar verwachting) omgaan met een eventuele taalbarrière in de brede intake. We vroegen hen alleen de optie aan te geven die in de meeste gevallen van toepassing is/zal zijn. Gemeenten konden dus maar één antwoord geven.

“Tijdens de brede intake maak ik een profiel van de statushouder. Mensen hebben verschillende profielen: sommigen zijn bijvoorbeeld analfabeet, sommigen hoogopgeleid. Maar dit zegt nog niets over iemands ontwikkelingskansen. Ik ben er het hele traject bij, en statushouders kunnen altijd met vragen bij mij terecht. Ik kijk niet alleen naar de kaders of programma’s die we hebben, maar ik kijk creatief naar wat er nodig is voor deze mensen.”

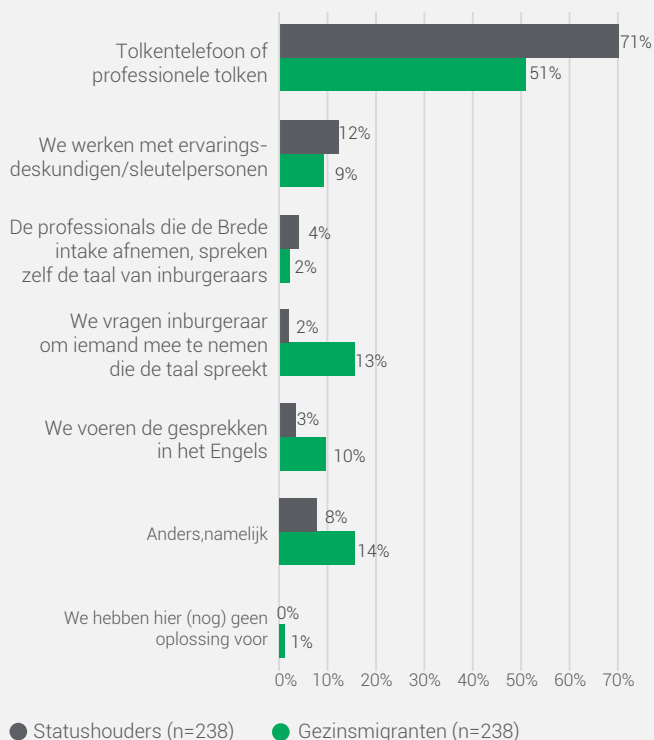
Gemeente Huizen

Ruim 7 op de 10 (71%) gemeenten zegt de tolkentelefoon of professionele tolken het vaakst te gaan gebruiken voor de brede intake van statushouders, terwijl slechts de helft (51%) de tolkentelefoon of professionele tolken het vaakst voor gezinsmigranten verwacht in te zetten (zie grafiek 5.3). In de brede intake met gezinsmigranten verwachten gemeenten veel meer gebruik te maken van andere middelen. Zo geeft 13% van de gemeenten aan meestal gezinsmigranten te vragen om iemand mee te nemen die de taal spreekt, terwijl dit bij statushouders maar 2% is. Gemeenten gaan er dus vanuit dat gezinsmigranten vaker een sociaal netwerk in Nederland hebben waarop ze aanspraak kunnen maken (zij hebben zich immers bij een referent gevoegd). Ook geeft 10% van de gemeenten aan de gesprekken met gezinsmigranten meestal in het Engels te gaan voeren, terwijl dit bij statushouders maar 3% is.

^{xxxi} [Handreiking brede intake en PIP | Divosa](#)



Grafiek 5.3 Hoe gaat u om met (mogelijke) taalproblemen in de brede intake?



In de brede intake van statushouders verwacht 12% van de gemeenten in de meeste gevallen met ervaringsdeskundigen te gaan werken. In de brede intake van gezinsmigranten worden deze naar verwachting iets minder ingezet (9%). In maar weinig gevallen zullen de professionals die de brede intake afnemen zelf de taal van de inburgeraar spreken (4% voor statushouders en 2% voor gezinsmigranten).

“We appen veel. Ik vind het prettig dat je dingen kunt teruglezen, en voor de statushouder is het ook makkelijker. Er is bijvoorbeeld wat meer tijd om te vertalen en te reageren.”

Gemeente Midden-Drenthe

Niet één gemeente geeft aan nog geen oplossing te hebben voor (mogelijke) taalproblemen in de brede intake van statushouders. Slechts 1% (2 gemeenten) heeft nog geen oplossing voor de brede intake van gezinsmigranten.

Een klein deel van de gemeenten beantwoordt de vraag met ‘anders, namelijk...’. In de meeste gevallen gebruiken gemeenten deze antwoordcategorie om te bevestigen dat er meerdere mogelijkheden tot hun beschikking staan en dat het afhankelijk is van de inburgeringsplichtige (voornamelijk de taal) welk middel wordt ingezet.

Meer lezen over de brede intake en Plan Inburgering en Participatie (PIP)?

De brede intake geeft gemeenten de mogelijkheid om inburgeringsplichtige zo goed mogelijk te begeleiden bij hun inburgering en route naar werk. Hoe gemeenten de brede intake en PIP het beste kunnen organiseren, welke wettelijke eisen er zijn, en welke keuzes gemeenten zelf kunnen maken staan centraal in de Handreiking Brede intake en PIP. Verder worden obstakels en succesfactoren benoemd en wordt er antwoord gegeven op veelgestelde vragen

Meer lezen over de brede intake en Plan Inburgering en Participatie (PIP)?

De brede intake geeft gemeenten de mogelijkheid om inburgeringsplichtige zo goed mogelijk te begeleiden bij hun inburgering en route naar werk. Hoe gemeenten de brede intake en PIP het beste kunnen organiseren, welke wettelijke eisen er zijn, en welke keuzes gemeenten zelf kunnen maken staan centraal in de **Handreiking Brede intake en PIP**. Verder worden obstakels en succesfactoren benoemd en wordt er antwoord gegeven op veelgestelde vragenvrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten meer te lezen.



6 Gezinsmigranten

Dit hoofdstuk gaat over *gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Bieden gemeenten gezinsmigranten extra begeleiding aan, naast de begeleiding die voortvloeit uit de wettelijke taken van gemeenten voor deze groep?
- Hebben gemeenten voldoende kennis om gezinsmigranten te begeleiden, en welke kennis missen zij?

De Wet inburgering 2021 is van toepassing op zowel statushouders als op gezins- en overige migranten, maar de taken die de gemeente onder deze wet per doelgroep heeft, verschillen. Gemeenten hoeven gezinsmigranten^{xxxii} geen leerroute aan te bieden, maar zij moeten gezinsmigranten wel begeleiden bij de inburgering (brede intake, leerbaarheidstoets, opstellen PIP, voortgangsgesprekken, handhaving). Ook zijn gemeenten voor gezinsmigranten verantwoordelijk voor het Participatieverklaringstraject (PVT), de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).

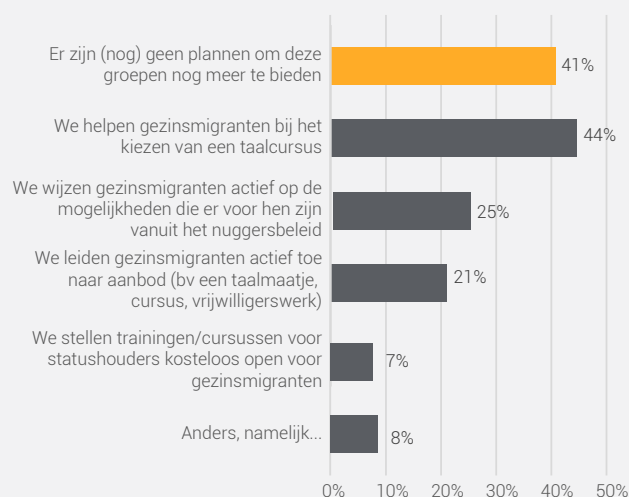
In dit hoofdstuk brengen we in kaart wat gemeenten gezinsmigranten – naast bovenstaande wettelijke taken – nog meer aanbieden. Ook inventariseren we of gemeenten naar eigen zeggen voldoende kennis in huis hebben om gezinsmigranten goed te begeleiden.

6.1 Aanvullend aanbod voor gezinsmigranten

Wij vroegen gemeenten wat zij, naast het wettelijke aanbod, van plan zijn om voor gezinsmigranten nog meer aan te bieden. Voor gezinsmigranten hebben gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel in elk geval de verantwoordelijkheid voor het afnemen van de brede Intake, het opstellen van een PIP, het voeren van voortgangsgesprekken, en het

aanbieden van de MAP en het PVT. In vergelijking met 2020 en 2021 hebben meer gemeenten hier plannen voor. In 2020 en 2021 gaf 59% aan (nog) *geen* plannen te hebben om wat extra's te bieden, dat geldt nu voor 41% van de gemeenten (zie grafiek 6.1).

Grafiek 6.1 Is uw gemeente van plan gezinsmigranten nog meer aan te bieden, naast het wettelijke aanbod (n=238)?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,5 antwoorden.

De meeste gemeenten die wat extra's doen, geven aan dat zij gezinsmigranten helpen bij het kiezen van een taal cursus: dit gebeurt in 44% van de gemeenten. Ook wijst een kwart (25%) van de gemeenten gezinsmigranten actief op de mogelijkheden die er voor hen zijn vanuit het nuggersbeleid. Een vijfde (21%) van de gemeenten geeft aan dat ze gezinsmigranten actief toeleiden naar aanbod.

In 7% van de gemeenten zijn trainingen voor statushouders kosteloos opengesteld voor gezinsmigranten. Een gemeente licht in de antwoordcategorie 'anders, namelijk ...' toe hoe dit financieel geregeld is:

"Door veel zaken collectief te regelen kunnen gezinsmigranten meeprofiteren van het aanbod voor statushouders."

^{xxxii} Waar we gezinsmigranten schrijven, bedoelen we de groep gezins- en overige migranten.

In een andere gemeente wordt het NOA-assessment (dat inzicht biedt in iemands ontwikkelmogelijkheden) afgenomen bij statushouders én gezinsmigranten.

Twee gemeenten benoemen dat zij een welkomstprogramma aanbieden aan gezinsmigranten:

"We bieden hen ook welkomstbijeenkomsten om hen wegwijs te maken in de stad: de stad leren kennen en elkaar leren kennen en hen een warm welkom te bieden."

"Gezinsmigranten hebben natuurlijk wel een Nederlandse partner, die vaak wel de weg weet, maar ook die loopt soms tegen een muur op. Partners nemen dan contact met mij op om te horen wat de opties zijn."

Gemeente Almelo

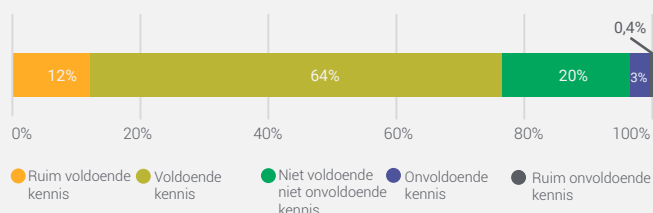
Ondersteuning bij werk

Gezinsmigranten kunnen ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Zij hebben vaak veel vragen over het vinden van betaald werk^{xxxiii}. Gemeenten hebben de taak om werkzoekenden naar werk te begeleiden en ook niet-uitkeringsgerechtigden (*nuggers*) kunnen onder voorwaarden gebruikmaken van deze dienstverlening. Een kwart van de gemeenten wijst gezinsmigranten actief op de mogelijkheden die er voor hen zijn vanuit het *nuggers*beleid. En een vijfde van de gemeenten leidt gezinsmigranten actief toe naar aanbod, zoals een taalmaatje of vrijwilligerswerk.

6.2 Kennis(behoefte) doelgroep gezinsmigranten

Wij vroegen gemeenten of er in hun gemeente voldoende kennis aanwezig is om gezinsmigranten goed te kunnen begeleiden. De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er voldoende (64%) of ruim voldoende (12%) kennis aanwezig is (zie grafiek 6.2). Een vijfde van de gemeenten stelt dat er niet voldoende, niet onvoldoende kennis is, en 3% van de gemeenten vindt dat er (ruim) onvoldoende kennis aanwezig is.

Grafiek 6.2 Is in uw gemeente voldoende kennis aanwezig om gezinsmigranten goed te kunnen begeleiden (n=238)?



Aan de gemeenten die aangaven dat er '(ruim) onvoldoende kennis', of 'niet voldoende, niet onvoldoende kennis' aanwezig is, vroegen wij welke kennis zij missen. Uit de antwoorden komt duidelijk naar voren dat gemeenten nog geen ervaring hebben met het begeleiden van deze groep, en dat zij niet goed in beeld hebben welke behoeften gezinsmigranten hebben en hoe zij hier goed in begeleid bij kunnen worden.

"Er is nog onvoldoende ervaring in het begeleiden van deze groep. Dat levert nu nog wat onzekerheid op bij de werkcoaches."

"Het is bij ons onbekend waar gezinsmigranten echt behoefte aan hebben."

"Wat zijn we verplicht richting gezinsmigranten, hoever reikt onze invloed en verantwoordelijkheid – velen zijn vooralsnog niet gemotiveerd om les te volgen, hiertoe zijn ze dan niet verplicht. Hoe houden we dan wel de voortgang bij? En als ze wel naar een taalschool gaan, hoe monitoren we dan? Gegevensuitwisseling met een willekeurige taalschool ligt ingewikkeld."

Een gemeente betwijfelt of het mogelijk is om voldoende zicht te krijgen op de groep gezinsmigranten, omdat gemeenten (vergeleken met asielstatushouders) gezinsmigranten op minder onderdelen hoeven te ondersteunen (en daarom minder budget krijgen om deze groep te begeleiden):

"Ik denk dat er onvoldoende tijd aanwezig is om deze groep ook nog te begeleiden. Doordat er enkel op gebied van inburgering contact is, is het de vraag of er voldoende zicht (en tijd) is op de overige factoren."

Enkele gemeenten zeggen dat zij worstelen met de vraag wat zij doen met gezinsmigranten die uit de leerbaarheidstoets een advies voor de Z-route krijgen. Deze route bestaat voor gezinsmigranten uit 800 uur les bij een taalschool met een 'Blik op Werk' keurmerk. Zelfstudie of gebruik maken van

^{xxxiii} [Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering - Verwey-Jonker Instituut](#)

informeel taalaanbod is dus geen optie binnen deze route (het kan wel, maar dan naast die 800 uur).

Gezinsmigranten moeten de taallessen zelf betalen (ze kunnen hier eventueel een lening voor aanvragen), en een gemeente vraagt zich af hoe iemand daartoe gemotiveerd kan worden, en welke rol de gemeente daarin heeft:

"Wat doe je met een gezinsmigrant die de Z-route uit de leerbaarheidstoets krijgt? Hoe motiveer je mensen om een (duur) taalaanbod te gaan volgen? Hoe motiveer je deze groep om in te burgeren terwijl je als gemeente formeel geen rol hebt?"

"Vooralsnog komen wij meerdere gezinsmigranten tegen met een zwak, Z-profiel. De Wi2021 biedt onvoldoende handvatten en middelen om deze zwakke groep naar behoren te kunnen begeleiden."

Uit de open antwoorden komt het algemene beeld naar voren dat gemeenten nog onvoldoende kennis hebben van de doelgroep, doordat zij hier nog geen ervaring mee opgebouwd hebben. Ook stelt een gemeente dat er van tevoren nog geen uitgebreid plan bedacht was voor de begeleiding van gezinsmigranten:

"Voor de voorbereiding op de nieuwe wet hebben we ons vooral gericht op de asielstatushouders. De gezinsmigranten staan nu als eerste bij ons voor de deur, we merken nu dat daar nog wel wat voor nodig is."

Voorstelbaar is dat kennisvragen op een later moment boven tafel komen, op het moment dat gemeenten de eerste gezinsmigranten begeleid hebben:

"We hebben nog geen ervaring met deze doelgroep dus het is nog niet duidelijk welke kennis nodig is."

Meer lezen over de begeleiding van gezinsmigranten?

Sinds de Wi2021 zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor gezinsmigranten. De gezinsmigranten vormen een diverse groep, door de verschillende herkomstlanden en migratieredenen. De gezinsmigranten hebben vaak veel vragen over het snel doorlopen van de inburgering en over betaald werk. De **Handreiking Inburgeringsplichtige Gezinsmigranten** zoomt in op de groep gezinsmigranten, hun kenmerken en de manieren waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden voor gezinsmigranten. De handreiking bevat praktische tips en inspirerende voorbeelden die in de begeleiding van gezinsmigranten kunnen worden toegepast. Specifiek over vrouwelijke gezinsmigranten is in de **handreiking** vrouwelijke narezigers en gezinsmigranten meer te lezen.



7 Leerroutes

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Hoeveel procent van de statushouders in de gemeenten zal naar schatting welke leerroute gaan doorlopen?
- Hoeveel procent van de gezinsmigranten in de gemeenten zal naar schatting welke leerroute gaan doorlopen?
- Hoe komen de schattingen van gemeenten over de verdeling van inburgeraars over de leerroutes tot stand?
- Hoe maken gemeenten de afweging wie wel/niet in aanmerking komt voor de Onderwijsroute?

Om aan de inburgeringsplicht te voldoen dienen inburgeraars een leerroute te doorlopen: de B1-route, de Onderwijsroute of de Zelfredzaamheidsroute (Z-route). Welke route een inburgeraar gaat volgen, wordt mede bepaald aan de hand van een leerbaarheidstoets en vastgelegd in het PIP. Dit geldt zowel voor inburgeringsplichtige statushouders, als voor gezinsmigranten. Statushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod (een taal cursus en Kennis van de Nederlandse Maatschappij [KNM]) in een van de drie leerroutes. Gezinsmigranten zijn zelf verantwoordelijk voor (het inkopen van) taalonderwijs (inclusief KNM) en inburgeringsexamens.

In dit hoofdstuk staan we stil bij verwachte aandelen inburgeraars (statushouders en gezinsmigranten) die de diverse leerroutes zullen volgen. Omdat in de monitor van vorig jaar bleek dat gemeenten veel obstakels zagen als het gaat om (de instroom in) de Onderwijsroute, zoomen we hier in het tweede deel van dit hoofdstuk op in en beantwoorden we de vraag wat volgens gemeenten – naast kenmerken zoals leeftijd en ervaring in land van herkomst – argumenten zijn om iemand wel of niet in de Onderwijsroute te plaatsen.

7.1 Inschatting leerroutes

De wetgever verwacht dat het overgrote deel van de inburgeraars de B1-route zal volgen. In de afgelopen twee jaren lieten we zien dat gemeenten desgevraagd inschatten dat een minder groot deel van de inburgeraars in de B1-route terecht komt en een groter deel in de Z-route. Dit jaar is de Wi2021 in werking getreden. Toch hebben we dit jaar gemeenten opnieuw naar een *schatting* moeten vragen: de wet was ten tijde van de uitvraag onder gemeenten slechts een paar maanden in werking. In deze maanden was vanwege een complicatie in de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet, het opleggen van de inburgeringsplicht door DUO tijdelijk opgeschort^{xxxiv}. Hierdoor waren er in het eerste kwartaal van 2022 nog nauwelijks contacten met inburgeraars die onder de Wi2021 vallen.

Hieronder geven we de gemiddelde percentages weer van de inburgeraars die naar schatting van gemeenten in de diverse leerroutes zullen belanden. In eerdere jaren vroegen we naar schattingen voor *statushouders*. Dit jaar hebben we gemeenten ook gevraagd om een schatting te maken voor de groep gezinsmigranten. We geven de schattingen voor beide doelgroepen apart weer.

Inschatting statushouders

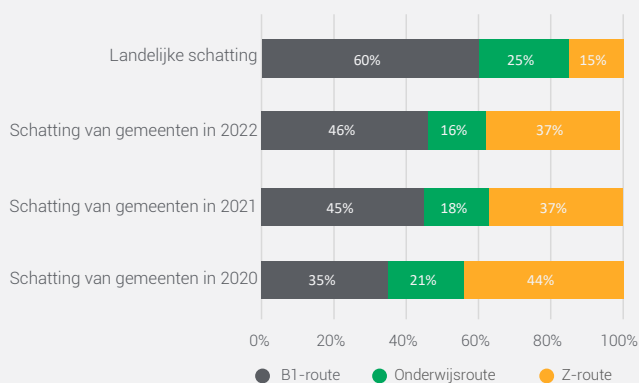
In grafiek 7.1 zien we dat gemeenten voor statushouders gemiddeld nagenoeg tot dezelfde schatting komen als in 2021: Gemeenten schatten gemiddeld dat 46% van de inburgeraars de B1-route zal doorlopen, 16% zal de Onderwijsroute volgen en 37% van de inburgeraars zal naar schatting in de Z-route terecht komen. Ook dit jaar zien we dus een discrepantie tussen de inschattingen van het Rijk en die van gemeenten: gemeenten verwachten dat de deelname aan zowel de B1-route, als de Onderwijsroute aanzienlijk lager zal zijn dan de wetgever verwacht. Wat opvalt bij de spreiding van de schattingen van gemeenten,

^{xxxiv} [Wet inburgering in vraag en antwoord | Divosa](#)



is dat gemeenten redelijk eenstemmig zijn wat betreft het aandeel statushouders dat naar schatting de Onderwijsroute zal volgen (percentages tussen de 5% en 30%, waarbij de meeste gemeenten tussen de 15% en 25% schatten). De schattingen van het aandeel statushouders in de B1-route en de Z-route zijn meer communicerende vaten: als gemeenten het aandeel in de B1-route relatief laag inschatten, dan schatten zij het aandeel in de Z-route hoog in en vice versa.

Grafiek 7.1 Schatting percentage statushouders per leerroute



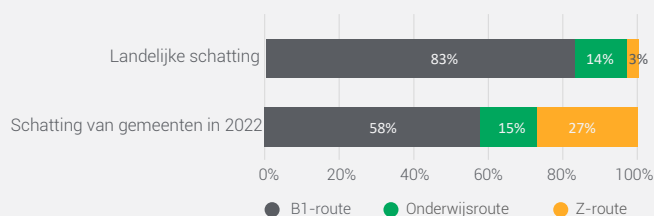
In extra analyses hebben we de schatting van het percentage statushouders per leerroute uitgesplitst naar gemeentegrootte. Dit laat zien dat de G40 en middelgrote/kleine gemeenten een vergelijkbare inschatting maken: De G40 verwacht dat 48% de B1-route zal doorlopen, 18% de Onderwijsroute en 34% de Z-route. De middelgrote/kleine gemeenten schatten in dat 45% de B1-route volgt, 16% de Onderwijsroute en 38% de Z-route. De G4 wijkt echter sterk af. De G4 verwachten gemiddeld dat ruim twee derde van de statushouders (68%) in hun gemeente de B1-route zal volgen, 16% de Onderwijsroute en 16% de Z-route. De G4 verwachten dus dat statushouders in hun gemeente veel vaker de B1-route zullen volgen, zelfs vaker dan de schatting van het Rijk. De G4 schatten het percentage statushouders in de Onderwijsroute juist lager in dan het Rijk.

Inschatting gezinsmigranten

Net als bij de statushouders, schatten gemeenten gemiddeld dat veel minder gezinsmigranten in de B1-route terecht komen dan dat het Rijk inschat. Gemeenten verwachten dat 58% van de gezinsmigranten in de B1-route terecht komt, terwijl het Rijk schat dat het om 83% zal gaan (zie tabel/grafiek 7.2). De schattingen van gemeenten en het Rijk ten aanzien van het aandeel gezinsmigranten dat de Onderwijsroute zal volgen, liggen wel dicht bij elkaar met respectievelijk 15% en 14%. Terwijl de wetgever verwacht dat slechts 3% van de gezinsmigranten de Z-route zal volgen,

schatten gemeenten gemiddeld dat het om ruim een kwart (27%) van de gezinsmigranten zal gaan.

Grafiek 7.2 Schatting percentage gezinsmigranten per leerroute



We hebben ook de schatting van het percentage gezinsmigranten per leerroute uitgesplitst naar gemeentegrootte. We zien dat de G4 verwacht dat een heel groot deel van de gezinsmigranten in hun gemeenten de B1-route doorlopen (89%). Ze verwachten dat slechts 6% de Onderwijsroute en 5% de Z-route zal volgen. De G40 en middelgrote/kleine gemeenten schatten deze gemiddelden heel anders in. De G40 verwacht dat 66% van de gezinsmigranten in hun gemeenten de B1-route zal doorlopen, 12% de Onderwijsroute en 22% de Z-route. De middelgrote/kleine gemeenten verwachten dat 56% van de gezinsmigranten in hun gemeenten de B1-route zal doorlopen, 16% de Onderwijsroute en 28% de Z-route.

Gemeenten hebben zeer diverse schattingen gemaakt van de verwachte deelname van gezinsmigranten aan de drie leerroutes. Zo schat één gemeente dat 70% van de gezinsmigranten in de Onderwijsroute terecht zal komen, terwijl enkele gemeenten schatten dat dit 0% zal zijn. De geschatte aandelen gezinsmigranten in de B1-route en de Z-route gaan ook alle kanten op. Dit lijkt te worden veroorzaakt door het gegeven dat de begeleiding van gezinsmigranten in de inburgering een nieuwe taak is voor gemeenten. Zij hebben nog geen ervaring met deze 'doelgroep' en mogelijk ook nog geen (compleet) beeld van de (financiële) consequenties van de keuze voor een leerroute voor gezinsmigranten. Hieronder gaan we hier nader op in.

Meer lezen over de leerroutes?

In de [Handreiking Leerroutes](#) wordt een overzicht gegeven van de drie leerroutes; B1, Onderwijs en Zelfredzaamheid (Z-route). Voor elke leerroute wordt beschreven wat ze precies inhouden en aan welke taken de gemeenten moet voldoen. Er zijn hierbij wettelijke verplichtingen voor de gemeenten, maar ook optionele mogelijkheden die gemeenten aanvullend kunnen doen om de leerroutes aan te bieden.



Schattingen op basis van ervaring met eerdere groepen inburgeraars

In de toelichting bij de schattingen van de verdeling over de leerroutes die gemeenten hebben gemaakt, benadrukken veel gemeenten dat het écht om een schatting gaat: pas bij het opstellen van het PIP van de nieuwe inburgeraars in de gemeente wordt duidelijk hoe de instroom in de drie routes er daadwerkelijk zal uitzien.

"Nee, we hebben echt geen enkel idee hierover. Het ligt er maar net aan wie er aan de gemeente gekoppeld wordt. We hebben daar niks over te zeggen."

"Dit is echt een schatting. Onze huisvestingstaakstelling is laag en daarmee het aantal personen dat een inburgeringstraject gaat volgen. Het hangt heel erg van de persoonlijke situatie van de gekoppelde personen."

Bovenstaande citaten laten zien dat wat gemeenten betreft de kenmerken van de inburgeraars doorslaggevend zijn bij de instroom in de leerroutes:

"Waar men instroomt is echter sterk afhankelijk van de samenstelling van de toekomstige groep statushouders. Denk dan aan leeftijdsopbouw (aandeel jongeren), leerbaarheid, genoten opleiding in eigen land, werkervaring, gezinssituatie, etc."

Heel veel gemeenten zeggen dat zij hun schatting hebben gebaseerd op hun ervaringen met groepen statushouders in de afgelopen jaren. Hoewel een aantal gemeenten aangeeft (enig) zicht te hebben op de groep gezinsmigranten, benadrukken veel gemeenten dat hun inschatting wat betreft de instroom van gezinsmigranten in de leerroutes niet gebaseerd is op ervaring:

"Voor statushouders is gekeken naar prestaties in het verleden. Op gezinsmigranten is helemaal geen zicht en derhalve is het compleet een slag in de lucht."

Ook in eerdere jaren stelden gemeenten dat zij hun schatting baseerden op het verloop van de inburgeringstrajecten van de statushouders in hun gemeente. En net als in eerdere jaren is de teneur van veel toelichtingen dat het B1-niveau voor veel statushouders naar schatting van gemeenten niet haalbaar zal zijn en dat daarom veel statushouders in de Z-route zullen belanden.

"Vanuit de ervaring van de afgelopen jaren gaan wij ervan uit dat de Z-route het grootst wordt voor de asielstatushouders. Dit wordt een groep waarbinnen verschillende combinaties mogelijk zijn. B1 is weliswaar in de nieuwe wet de reguliere route, maar het is niet realistisch om ervan uit te gaan dat dit dan ook een grote groep gaat worden. Een grote groep blijkt niet in staat om dit niveau te behalen."

Onderwijsroute

Gemeenten schatten de instroom van gezinsmigranten in de Onderwijsroute om diverse redenen betrekkelijk laag in (zie ook hierna). Deze inschatting komt goeddeels overeen met die van het Rijk. Voor statushouders is dat anders: daar verwacht het Rijk een instroom van 25% van de statushouders, terwijl gemeenten schatten dat het zal gaan om gemiddeld 17%. Net als in voorgaande jaren stellen gemeenten dat de Onderwijsroute (lang) niet voor alle jonge statushouders toegankelijk is. De doorlooptijd en het eindniveau van het taalschakeltraject worden als te ingewikkeld ingeschat voor een (groot) deel van de jonge statushouders.

"De Onderwijsroute is niet in beeld voor jongeren 18+ die reeds in opleiding zitten om tot een startkwalificatie te komen. Voor andere jongeren geldt dat ze MBO1 of lager niveau hebben. Dan is het de vraag of ze de Onderwijsroute aankunnen. Dus blijft er voor de Onderwijsroute nog maar een kleine groep over, namelijk de gevluchte studenten."

Bovendien is er volgens enkele gemeenten onvoldoende helderheid over, en aanbod voor (de diverse niveaus in) de Onderwijsroute, waardoor deze niet op korte termijn aan inburgeraars kan worden aangeboden.

"De Onderwijsroute is nog maar ten dele ingekocht."

Sturingsmogelijkheden van gemeenten

Een aantal gemeenten verwacht dat zij – met het instrumentarium dat de Wi2021 hen biedt – betere resultaten zullen behalen als het gaat om de inburgering. Ook dit zorgt er naar eigen zeggen voor dat zij het aandeel inburgeraars dat in de B1-route terecht zal komen, hoger inschatten dan zij op basis van de kenmerken van de groep inburgeraars en het oude inburgeringsstelsel zouden hebben gedaan.



"Wij hebben de visie dat in het duale stelsel en met de begeleiding die statushouders onder de nieuwe wet krijgen er betere mogelijkheden zijn om gemotiveerd en met succes het B1 taalniveau te behalen, daarom schatten wij die groep het grootst."

"Nu de gemeente de regie heeft, verwachten we dat de mentaliteit bij de opleiders en de statushouders zal veranderen. Ontheffing is niet meer mogelijk en gaat ook via de gemeente dus er zullen meer mensen slagen voor A2/B1."

Wat ook helpt, zo benadrukken diverse gemeenten, is dat het niet kunnen behalen van B1 taalniveau in de inburgering niet per definitie hoeft te betekenen dat inburgeraars (allemaal) zullen instromen in de Z-route. De mogelijkheid om binnen de B1-route af te schalen naar A2 niveau zorgt ervoor dat inburgeraars toch in de B1 route zullen instromen.

"De overgrote meerderheid gaat de B1-route doen, met afschaling naar A2."

"Van de 60% in de B1 route verwachten we dat een groot deel het examen op A2 zal behalen."

Een gemeente benoemt tot slot expliciet dat zij willen sturen op een zo laag mogelijke instroom in de Z-route vanwege de mogelijke gevolgen voor het verblijfsrecht van de inburgeraar.

"Deze schatting is enerzijds uit de losse pols. Anderzijds willen we de Z-route zo veel mogelijk vermijden aangezien dan mogelijk recht op naturalisatie ontbreekt."

Gezinsmigranten in de diverse leerroutes vaak nog een black box

Veel gemeenten hebben aangegeven weinig zicht te hebben op de groep inburgeringsplichtige gezinsmigranten in hun gemeente. Toch noemen diverse gemeenten kenmerken van gezinsmigranten en hun netwerk als reden voor hun schatting van het aandeel gezinsmigranten in de diverse leerroutes. Veelgenoemd is dat gezinsmigranten in het land van herkomst al een inburgeringstraject hebben moeten volgen, waardoor zij beter zouden zijn voorbereid op de inburgering in Nederland.

"Gezinsmigranten hebben in land van herkomst al A1 afgelegd, daarom denk ik dat het percentage dat de B1-route doet, daar hoger is [dan onder statushouders]."

Daarnaast kunnen gezinsmigranten naar zeggen van een aantal gemeenten, gebruik maken van het netwerk van hun partner. Hierdoor zou het voor hen haalbaarder zijn om het B1-niveau te halen.

Diverse gemeenten hebben het beeld dat gezinsmigranten hoger opgeleid zijn dan statushouders en dat zij daarom vaker in de B1-route zullen instromen.

"Gezinsmigranten zijn vaak wat hoger opgeleid, dus die zullen naar verwachting ook meer in de B1 route landen. Zij zijn in de regel ook wat ouder, waardoor de kans dat zij in de Onderwijsroute komen weer kleiner is."

Uit bovenstaand citaat blijkt dat de betreffende gemeente inschat dat gezinsmigranten qua leeftijd (inschatting dat ze wat ouder zijn) minder vaak in aanmerking zullen komen voor de Onderwijsroute. In de toelichtingen op de schattingen zien we echter ook juist gemeenten die verwachten dat gezinsmigranten relatief jong zijn, en deze gemeenten verwachten daarom een hogere instroom in de Onderwijsroute. Kortom, gemeenten weten nog niet goed welke kenmerken de groep gezinsmigranten hebben, en baseren hun schatting op (uiteenlopende) aannames over kenmerken van deze groep.

7.2 Kenmerken inburgeraars in de Onderwijsroute

Wij vroegen gemeenten in een open vraag wat – naast kenmerken van de inburgeraar zoals leeftijd en ervaring in land van herkomst – argumenten zijn om iemand wel of niet in de Onderwijsroute te plaatsen.

Motivatie

Met stip op één staat de motivatie van de persoon: de meerderheid van de gemeenten benoemt dit als belangrijk argument om iemand wel/niet in de Onderwijsroute te plaatsen. De Onderwijsroute is een intensief traject. De inburgeraar moet intrinsiek gemotiveerd zijn om dit tot een goed einde te brengen en moet een duidelijk beeld hebben waar hij/zij naartoe wil. De respondenten geven aan dat niet iedereen gemotiveerd is om de Onderwijsroute te volgen:



sommige inburgeraars willen direct geld gaan verdienen en geven de voorkeur aan werken.

"Motivatie; de statushouder die gemotiveerd is en duidelijk een doel voor ogen heeft."

"De inburgeraar moet dit traject willen; voldoende motivatie hebben. De Onderwijsroute is namelijk een intensieve en fulltime route naar een Nederlandse (meerjarige) opleiding. De inburgeraar moet dit ook kunnen; cognitief maar ook persoonlijke omstandigheden moeten geen belemmeringen zijn. Belangrijk om de Onderwijsroute en vervolg (bijvoorbeeld wel/geen recht op studiefinanciering) goed te bespreken in de brede intake, zodat de klant de keuze voor de Onderwijsroute in zijn geheel overziet."

Ook persoonlijke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de motivatie van iemand en zijn/haar kansen om de Onderwijsroute tot een goed einde te brengen:

"Persoonlijke omstandigheden. Het is een intensief traject, dat moet iemand zowel psychisch als praktisch wel goed aankunnen."

Leerbaarheid

Naast motivatie noemt een groot deel van de gemeenten ook de leerbaarheid, zoals die uit de leerbaarheidstoets komt, of ingeschat wordt in het gesprek en/of door inzet van andere typen assessments. Is de Onderwijsroute haalbaar voor de betreffende persoon?

Specifiek voegen enkele gemeenten hieraan toe dat de leerbaarheid met betrekking tot taal ook een doorslaggevende factor is. Dat iemand de taal voldoende beheerst om het taalschakeltraject en daarna de opleiding te voltooien, is niet altijd vanzelfsprekend, zeggen ze:

"Is iemand in staat om zich de taal dusdanig eigen te maken dat het mogelijk is een beroepsgerichte opleiding te volgen. Taal blijkt hierin toch vaak een beperkende factor in trajecten, ondanks een hogere opleiding in land van herkomst."

Toekomstperspectief

Een andere overweging die veel gemeenten meenemen, is de vraag wat het toekomstperspectief van de inburgeraar is. Is er perspectief op doorstroom vanuit de Onderwijsroute naar een reguliere opleiding? Is er perspectief op een duurzame, betaalde baan? En is dat perspectief er niet zonder het door-

lopen van de Onderwijsroute? Naar welke sector stroomt de inburgeraar uit? Sommige gemeenten richten zich specifiek op onderwijstrajecten die leiden tot werk in sectoren waar schaarste heerst. Hieronder illustreren we deze op het toekomstperspectief gerichte overwegingen aan de hand van enkele citaten:

"Motivatie om na taalschakeltraject daadwerkelijk een (beroeps-) opleiding te volgen."

"Perspectief dat ze hiermee kunnen verkrijgen. Dit is vergelijkbaar met argumenten om onderwijs in te zetten vanuit de Participatiewet."

"Is aanvullend onderwijs noodzakelijk om betaald werk te verwerven?"

"Perspectief naar werk met betere startkwalificatie. Plus inzet op uitstroom naar arbeidsmarkt met krachte."

"De vraag is of iemand leerbaar genoeg is om dit traject te behalen en of het bijdraagt aan het doel van de inburgeraar: is een Nederlands diploma nodig om het beoogde beroep uit te kunnen oefenen?"

Kosten Onderwijsroute

Er zijn nog andere argumenten die gemeenten noemen. Zo geven enkele gemeenten aan dat de kosten van de Onderwijsroute belangrijk zijn in de afweging iemand wel/niet in de Onderwijsroute te plaatsen. Gemeenten doelen hierbij enerzijds op de kosten die zij als gemeente maken voor een inburgeraar. Omdat de Onderwijsroute een relatief 'dure' route is, wil men zorgvuldig afwegen of de investering in een taalschakeltraject 'loont'.

"Motivatie: als iemand zeer gemotiveerd is dan geloven wij in het principe dat iedereen recht heeft op onderwijs en zullen we de nodige begeleiding bieden om het schakeltraject met succes af te ronden. Echter, de financiering blijft een lastig en onduidelijk punt met veel risico voor gemeenten dus zullen we het eerste jaar daar nog voorzichtig in zijn, omdat de verstrekte middelen toereikend moeten zijn."

Een enkele gemeente merkt daarbij op dat er nog geen structurele oplossing is gevonden voor het gegeven dat de Onderwijsroute veel duurder uitvalt, dan in de bekostiging



van gemeenten is voorzien. De gemeente loopt dan een financieel risico als de Onderwijsroute wordt aangeboden.

"Er is geen fatsoenlijke oplossing van het Rijk voor de Onderwijsroute, daarom zullen er nu maar weinig instromen. Gemeente kan niet WEER een financieel risico lopen met dit fiasco."

Een gemeente zegt juist nadrukkelijk dergelijke overwegingen niet mee te laten spelen:

"Kenmerken niet zijnde die van de inburgeraar worden niet meegewogen."

Maar de kosten van de Onderwijsroute tellen ook op een andere manier. Gezinsmigranten betalen zelf hun inburgeringstraject (eventueel gebruikmakend van een lening). Gemeenten verwachten dat gezinsmigranten daarom minder vaak zullen kiezen voor de dure Onderwijsroute.

"Daarnaast verwachten we voor gezinsmigranten dat zij minder, of niet, zullen kiezen voor de Onderwijsroute gezien het gat in de begroting tussen de maximale lening en de daadwerkelijke kosten voor deze route."

"Wij verwachten niet dat gezinsmigranten daadwerkelijk de Onderwijsroute gaan volgen i.v.m. de hoge kosten. De jonge, hoog leerbare gezinsmigranten zullen in de praktijk voor hun inburgering B1-route volgen en in hun eigen tijd een schakelprogramma volgen."

Tot slot noemen enkele gemeenten dat nog niet zeker is of de Onderwijsroute op alle niveaus beschikbaar komt. Als inburgeraars in de gemeente de Onderwijsroute gaan volgen, dan brengt dit extra kosten met zich mee.

"De Onderwijsroute is in onze regio nog niet beschikbaar. Op mbo-niveau komt het waarschijnlijk rond, maar hbo-niveau is een ander verhaal. Hierdoor moeten mensen relatief ver reizen."

Ook worden randvoorwaarden genoemd, zoals mobiliteit, kinderopvang, diplomawaardering en voldoende inkomen.

Meer lezen over kwesties rond inburgeringsplichtige schoolgaande jongeren?

De **Handreiking Schoolgaande jongeren en inburgering** is bedoeld voor onderwijsinstellingen, docenten en gemeenten die te maken krijgen met de Wet inburgering 2021. In de handreiking staat informatie over de regels voor schoolgaande jongeren die inburgeringsplichtig volgen en informatie over inburgeringsplichtige jongeren die praktijkonderwijs of een Entreetraject (mbo niveau 1) volgen.



8 Participatie in de inburgering

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders die onder de Wi2021 vallen en deels ook over gezinsmigranten*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Hoe vullen gemeenten de participatiecomponent meestal in voor statushouders in de B1-route?
- Wat zijn uitdagingen in organiseren van de participatiecomponent voor statushouders in de B1-route?
- Welk deel van de statushouders in de B1-route zal volgens gemeenten ook een participatiecomponent doen?
- Zijn er in de gemeenten voldoende participatieplekken in de B1-route en Z-route voor inburgeringsplichtige statushouders?
- Hoeveel participatieplekken hebben gemeenten al ingekocht/zijn al toegezegd voor dit jaar?
- Hoe organiseren gemeenten de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP): welke organisatie gaat dit uitvoeren; hoe wordt het onderdeel praktijkervaring ingevuld en in welk jaar van de inburgering wordt de MAP (meestal) ingezet?

Participatie in de inburgering is een van de leidende principes in de Wi2021. In de leerroutes is aandacht voor een combinatie van een taal- en een participatiecomponent (duale trajecten). De participatiecomponent richt zich op deelname aan het dagelijks leven in Nederland, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, betaald werk, werkervaringsplekken, stages of een opleiding. Het geeft inburgeringsplichtigen een kans om in de praktijk Nederlands te spreken en een sociaal netwerk in Nederland op te bouwen. In het PIP wordt op basis van de capaciteiten, persoonlijke situatie en leefbaarheid van de inburgeringsplichtigen bepaald hoe de participatiecomponent wordt ingevuld.

8.1 Invulling participatiecomponent binnen de B1-route

In principe is de participatiecomponent alleen een verplicht onderdeel van de Z-route. Gemeenten kunnen de participatiecomponent voor statushouders binnen de B1-route op verschillende manieren invullen. In het PIP wordt bepaald welke invulling van de participatiecomponent het beste past bij de inburgeringsplichtige.

We vroegen gemeenten hoe zij de participatiecomponent voor statushouders binnen de B1-route hebben georganiseerd. Met 'de participatiecomponent' bedoelen wij betaald werk, werkervaringsplekken/stages, vrijwilligerswerk, of een opleiding. Wij bedoelen hiermee niet KNM, PVT en MAP. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven en gaven gemiddeld 3 antwoorden.

Tabel 8.1 laat zien dat gemeenten het vaakst aangeven dat ze voor statushouders binnen de B1-route afspraken hebben gemaakt met maatschappelijke organisaties voor vrijwilligerswerk (42%) en met SW-bedrijven/de sociale werkvoorziening (40%). Minder dan een kwart van de gemeenten (23%) heeft afspraken gemaakt met werkgevers voor werkervaringsplekken of stages en 21% heeft afspraken gemaakt met werkgevers voor leerwerktrajecten.

Dat gemeenten het vaakst afspraken rond vrijwilligerswerk en de sociale werkvoorziening hebben gemaakt, is opvallend omdat in [de monitor van vorig jaar](#) driekwart van de gemeenten (77%) aangaf^{xxxv} te verwachten dat inburgeraars in de B1-route in een werkervaringsplek of stage bij werkgevers

^{xxxv} In de monitor van 2021 vroegen we gemeenten wat voor type participatie-activiteiten statushouders in de B1-Route voornamelijk zouden ondernemen. Veruit de meeste gemeenten (77%) gaven vorig jaar echter aan te verwachten dat inburgeraars in de B1-route in een werkervaringsplek of stage bij werkgevers zouden participeren.



zouden participeren. Het is in de praktijk dus nog niet in die mate gelukt hierover afspraken met werkgevers te maken.

Tabel 8.1 Hoe is binnen uw gemeente de participatiecomponent voor statushouders binnen de B1-Route georganiseerd (n=238)?*

We hebben afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties voor vrijwilligerswerk	42%
We hebben afspraken gemaakt met SW-bedrijven	40%
Anders, namelijk...	33%
We werken samen met re-integratiebedrijven die gespecialiseerd zijn in de arbeidstoeleiding van statushouders	30%
We hebben jobhunters in dienst die specifiek voor statushouders werken	29%
Dit loopt via het WSP (WerkgeversServicePunt)	27%
We hebben afspraken gemaakt met werkgevers voor werkervaringsplekken/stages	23%
Dit hebben we (deels) belegd bij de taalaanbieders	22%
We bieden binnen de B1-route entree-trajecten (mbo-niveau 1) aan	22%
We hebben afspraken gemaakt met werkgevers voor leer-werktrajecten	21%
Dit is nog niet bekend	7%
Onze gemeente heeft in de B1-Route geen participatiecomponent georganiseerd	3%

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 3 antwoorden.

Bijna een derde (30%) van de gemeenten aan dat ze voor inburgeraars in de B1-route samenwerken met re-integratiebedrijven die gespecialiseerd zijn in de arbeidstoeleiding van statushouders. Ook geeft 29% van de gemeenten aan dat ze jobhunters in dienst hebben die specifiek voor statushouders werken en 27% dat de participatie via het WSP (WerkgeversServicePunt) loopt. Iets meer dan een vijfde geeft aan dat ze de participatiecomponent voor statushouders in de B1-route (deels) hebben belegd bij de taalaanbieders (22%).

Entree-trajecten

Een vijfde van de gemeenten (22%) meldt dat ze binnen de participatiecomponent van de B1-route entree-trajecten aanbieden. Een entree-traject is een mbo-opleiding op niveau 1 die niet als startkwalificatie geldt, maar wel toegang biedt tot een mbo-opleiding op niveau 2, al wordt de stap van entree naar mbo 2 door veel statushouders als (te) groot

ervaren.^{xxxvi} Gemeenten die inzetten op mbo 1 entree-trajecten in de B1-route zien dit als een meer realistische optie om statushouders passend bij hun niveau een opleiding te laten volgen.

In de monitor van vorig jaar vroegen we gemeenten expliciet of zij van plan waren entree-trajecten binnen de B1-route aan te bieden. Toen gaf 30% aan dit te gaan doen en 61% dat dit nog niet bekend was. Op basis van de intenties van gemeenten vorig jaar, is het percentage gemeenten dat de entree-trajecten aan statushouders in de B1-route aanbiedt wat lager dan verwacht.

Nog geen concrete invulling participatiecomponent

Zoals tabel 8.1 laat zien geeft 3% van de gemeenten aan geen participatiecomponent in de B1-route te hebben georganiseerd. In 7% van de gemeenten is nog niet bekend hoe het wordt georganiseerd. Een derde (33%) van de gemeenten antwoordt met 'anders, namelijk...' en deze gemeenten geven vaak aan dat ze geen concrete afspraken hebben gemaakt, maar dat de gemeente zelf (per statushouder) bepaalt hoe ze het organiseren. Ook geven gemeenten vaak aan dat ze wel van plan zijn concrete afspraken te maken, maar hier nog mee bezig zijn:

"Er zijn diverse gesprekken gaande met maatschappelijke organisaties waar statushouders misschien werkervaringsplek/vrijwilligerswerk kunnen doen. Daarnaast zijn er mogelijkheden bij het wsp en/of SW bedrijf. Betreft maatwerk en er zijn (nog) geen vastomlijnde afspraken met de partijen."

8.2 Uitdagingen in de organisatie van de participatiecomponent B1-route

We vroegen gemeenten wat uitdagingen zijn in het organiseren van de participatiecomponent voor statushouders in de B1-route. Zoals te zien in grafiek 8.1 ziet slechts 7% van de gemeenten geen uitdagingen voor de organisatie van de participatiecomponent binnen de B1-route.

Gemeenten vinden de kosten van, en het vinden van voldoende participatieplekken uitdagend. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan dat de kosten van de participatietrajecten (32%) hen voor een uitdaging stellen,

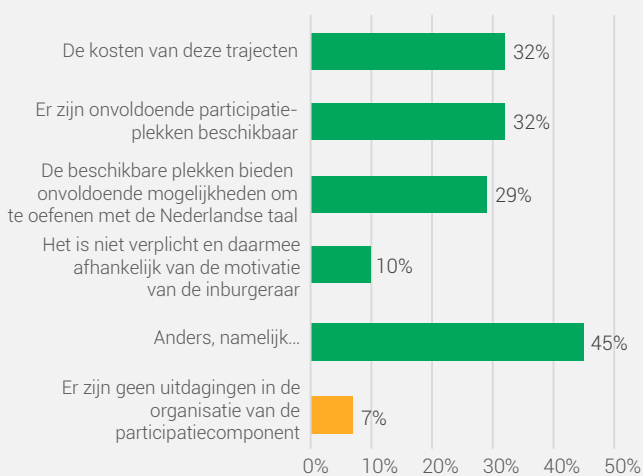
^{xxxvi} Winter-Koçak, S. de, Yohannes, R., & Razenberg, I. (2021). *Statushouders in het mbo. Onderwijsroutes, struikelblokken en goede voorbeelden van ondersteuning*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.



en een even groot percentage geeft aan dat er onvoldoende participatieplekken beschikbaar zijn.

Het leren van de Nederlandse taal tijdens de participatie is een kernpunt van de Wi2021 (dualiteit), maar dit is volgens een deel van de gemeenten een uitdaging voor statushouders in de B1-route. 29% van de gemeente vindt namelijk dat de beschikbare participatieplekken onvoldoende mogelijkheden bieden om te oefenen met de Nederlandse taal.

Grafiek 8.1 Wat zijn uitdagingen in organiseren van de participatiecomponent voor statushouders in de B1-Route (n=238)?



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 3 antwoorden.

Bijna de helft van de gemeenten (45%) gaf het antwoord 'anders, namelijk...'. Een deel gebruikt dit antwoord om aan te geven dat ze nog niet voldoende ervaring hebben met statushouders in de B1-route om de uitdagingen te kunnen inschatten. Veel andere gemeenten benoemen andere uitdagingen die buiten de antwoordcategorieën vallen. Drie uitdagingen werden het vaakst genoemd: (1) het combineren van taallessen met de participatiecomponent en andere praktische uitdagingen, (2) het taalniveau van de statushouder en (3) de aansluiting van de beschikbare participatieplekken bij de wensen en kwaliteiten van de statushouder.

Ten eerste wordt het combineren van taallessen met de participatiecomponent als uitdaging gezien. Taalonderwijs wordt vaak ook onder werktijden aangeboden en dit kan voor moeilijkheden zorgen. Een samenwerking tussen de taalschool en het werkbedrijf is volgens verschillende gemeenten daarom essentieel. Ook zeggen een paar gemeenten dat reistijden en kinderopvang de participatie bemoeilijken.

Ten tweede wordt de taal van de statushouder als uitdaging gezien. Het taalniveau is in het inburgeringstraject nog niet zo hoog. Dit vergt extra ondersteuning en werkgevers staan hier niet altijd om te springen:

"Taal is en blijft een struikelblok. Wanneer is iemand echt zover en welke werkgever heeft de tijd en het geduld om zaken goed uit te leggen."

"Werkgevers staan er over het algemeen niet erg voor open om te investeren (tijd) in deze doelgroep, dit willen ze vaak pas als het Nederlands echt al goed is."

Ten derde wordt genoemd dat gemeenten moeite hebben maatwerk te bieden. Soms zijn er wel voldoende participatieplekken beschikbaar, maar passen deze plekken niet bij de wensen en kwaliteiten van de statushouder:

"We willen graag maatwerk bieden en aansluiten bij talenten en behoeften van inburgeraar. Dit maakt het lastig om op voorhand al plekken te regelen."

"Het is moeilijk om een plek te vinden die aansluit bij de wensen / werkervaring van de statushouder."

"Als casusregisseur begeleid ik het hele proces van het zoeken naar een werkgever, in samenwerking met het Werkplein. We vullen elkaar aan en zetten beide ons netwerk in om tot een passende werkplek te komen, waar mogelijkheden liggen voor de statushouder. Ik start met het zoeken naar vacatures, daarna benader ik de werkgever en stuur ik het cv van de kandidaat. Als het kennismakingsgesprek goed verloopt, kan de statushouder een paar dagen gaan proefdraaien. Als beide partijen positief zijn, maken we een leertraject voor de leer-werk-stage. Nadat de statushouder een contract heeft en is uitgestroomd verlenen we nazorg. We checken bij de statushouder en de werkgever hoe het gaat en waar ze tegenaan lopen. Ook proberen we de werkgever iets mee te geven over cultuursensitiviteit."

Gemeente Capelle aan den IJssel

8.3 Inschatting welk deel een participatiecomponent zal doen

Participatie in de inburgering is een heel belangrijk onderdeel van de Wi2021. We vroegen gemeenten een schatting te



maken van welk deel van de statushouders die de B1-route gaat volgen ook een participatiecomponent zal doen. We vroegen hierin een onderscheid te maken tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders, omdat uit [voorgaande edities](#) van de monitor bleek dat vrouwen minder begeleiding richting werk krijgen dan mannen. Omdat gemeenten ten tijde van de uitvraag nog geen ervaring hadden met de begeleiding van statushouders onder de nieuwe wet, vroegen wij hen een schatting te maken.

Gemiddeld schatten gemeenten dat twee derde (66%) van de statushouders in de B1-route in hun gemeente een participatiecomponent zal doorlopen gedurende het inburgeringstraject. Gemiddeld een derde (34%) zal naar verwachting van de gemeenten dus geen duaal traject doorlopen. Tabel [X] laat zien dat er praktisch geen gemeente is die verwacht dat 0% van de statushouders een participatiecomponent zal doorlopen. Wel zijn er aan aantal gemeenten die verwachten dat alle statushouders in de B1-route een participatiecomponent doorlopen: 14% procent van de gemeenten verwacht dat zowel alle mannelijke als vrouwelijke statushouders een participatiecomponent gaan doen.

Gemeenten schatten het aandeel vrouwelijke statushouders dat een participatiecomponent zal doen lager in dan het aandeel mannelijke statushouders dat de participatiecomponent zal doen: zij verwachten dat 59% van de vrouwen een duaal traject gaat volgen en 72% van de mannen.

Tabel 8.2 Welk deel van de statushouders die de B1-route gaat volgen, zal – naar uw verwachting – ook een participatiecomponent doen? Maakt u hierin een onderscheid tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders.

	Man (n=238)	Vrouw (n=235)
0 procent van de statushouders	2%	2%
1 t/m 25 procent van de statushouders	4%	11%
26 t/m 50 procent van de statushouders	18%	36%
51 t/m 75 procent van de statushouders	21%	17%
76 t/m 99 procent van de statushouders	39%	20%
100 procent van de statushouders	16%	14%

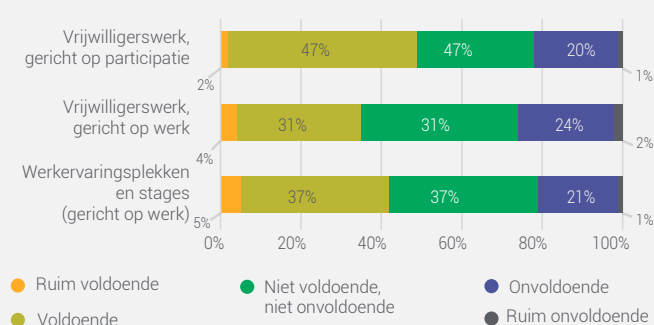
16% van de gemeenten verwacht dat alle mannelijke statushouders (100%) in de B1-route de participatiecomponent gaan doen, terwijl 14% verwacht dat alle vrouwelijke statushouders in de B1-route de participatiecomponent gaan doen.

8.4 Aantallen participatieplekken in de gemeente

Onder het kopje 'Invulling participatiecomponent binnen de B1-route' was te lezen dat 32% van de gemeenten het gebrek aan participatieplekken voor statushouders in de B1-route als een uitdaging zien. We vroegen gemeenten ook of ze konden inschatten of er voldoende participatieplekken in de B1-route en Z-route zijn. We maken hierbij onderscheid naar typen participatieplekken: vrijwilligerswerkplekken die gericht zijn op participatie/meedoen en vrijwilligerswerkplekken en werkervaringsplekken die meer gericht zijn op (het vinden van betaald) werk. Uit [de KIS-Monitor 2017](#) weten we dat met name vrijwilligerswerk gericht op participatie beschikbaar is, en dat werkervaringsplekken en vrijwilligerswerk gericht op werk schaarser zijn.

Uit grafiek 8.2 blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten inschat dat er (ruim) voldoende vrijwilligerswerk is dat is gericht op participatie (49%), en een vijfde (21%) stelt dat deze plekken (ruim) onvoldoende beschikbaar zijn. Twee vijfde van de gemeenten (42%) vindt dat er (ruim) voldoende werkervaringsplekken en stages gericht op werk zijn, en 26% vindt dit (ruim) onvoldoende. Over vrijwilligerswerk dat is gericht op werk zijn gemeenten het minst tevreden. Maar 35% vindt dat er (ruim) voldoende plekken zijn, terwijl meer dan een kwart (26%) vindt dat er (ruim) onvoldoende vrijwilligerswerk is dat is gericht op werk.

Grafiek 8.2 Zijn er in uw gemeente naar uw inschatting voldoende participatieplekken in de B1-Route en Z-Route voor inburgeringsplichtige statushouders (n=237)?



Aantal participatieplekken dat is ingekocht of toegezegd

Ook vroegen we gemeenten hoeveel werkervaringsplekken en stages zij hebben ingekocht/al zijn toegezegd voor statushouders van dit jaar (2022). In juni 2020 dienden Tweede Kamerleden Gijs van Dijk en Jasper van Dijk een motie in waarin zij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verzochten te verkennen hoeveel stage- en werker-



varingsplekken er vanaf 2021 beschikbaar worden gesteld voor inburgeringsplichtigen. Op 4 juli 2022 antwoordde de Minister van SZW in een brief aan de Tweede Kamer dat dit jaarlijks gemonitord kan worden in onze monitor.^{xxxvii} Doordat onze monitor aan het begin van 2022 (in maart-mei) is uitgezet kunnen we nog geen beeld schetsen van het totaal aantal stage- en werkervaringsplekken over het hele jaar. Met de resultaten kunnen we dus slechts een globale inschatting maken van het aantal werkervaringsplekken en stages die al zijn ingekocht of toegezegd voor statushouders in 2022.

Wij vroegen gemeenten 'Hoeveel werkervaringsplekken en stages heeft uw gemeente ingekocht/zijn al toegezegd voor statushouders voor dit jaar (2022)?'. In de vraag gaven we aan dat dit plekken kunnen zijn die zijn toegezegd door of ingekocht bij bijvoorbeeld werkgevers, taalaanbieders of SW-bedrijven. Ook vroegen we gemeenten expliciet het aantal participatieplekken *in totaal* te noemen en niet per leerroute. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om een inschatting van het aantal participatieplekken op het moment dat de enquête werd ingevuld: tussen 28 maart 2022 en 15 mei 2022. Daarbij heeft een deel van de respondenten de enquête voor meerdere gemeenten ingevuld. We nemen aan dat zij het totaal aantal werkervaringsplekken en stages van alle gemeenten gezamenlijk hebben ingevuld.^{xxxviii}

Het aantal participatieplekken is sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente. In de G4 zijn gemiddeld 283 participatieplekken ingekocht of toegezegd. Er zijn in de G4 in totaal dus 1.130 participatieplekken ingekocht of toegezegd. Dit wordt ook weergegeven in Tabel [X].

De overige gemeenten (die niet bij de G4 horen) schatten in dat in totaal 3.169 participatieplekken zijn ingekocht of toegezegd. In totaal is voor 232 gemeenten die niet bij de G4 horen de vraag over het aantal arbeidsparticipatieplekken ingevuld. Dat komt neer op een gemiddelde van 14 participatieplekken per gemeente die niet bij de G4 hoort. Dit is dus een stuk lager dan in de G4 gemeenten. Dit gemiddelde valt voor een deel zo laag uit doordat in 41% van de gemeen-

ten nog helemaal geen werkervaringsplekken en stages zijn ingekocht of toegezegd.

Met deze resultaten kunnen we een globale inschatting maken van het totaal aantal ingekochte en toegezegde participatieplekken voor statushouders in 2022 in Nederland (gerapporteerd in de periode tussen 28 maart en 15 mei 2022). Doordat alle G4 gemeenten in onze monitor zijn vertegenwoordigd is het totaal aantal participatieplekken in de G4 gemeenten duidelijk: 1.130.

Voor de overige gemeenten (die niet bij de G4 horen) moeten we de cijfers extrapoleren. We gaan hierbij uit van de aanname dat de gemeenten die niet bij de G4 horen en *niet* in onze monitor zijn vertegenwoordigd gemiddeld net zo veel participatieplekken hebben ingekocht of toegezegd als de gemeenten die niet bij de G4 horen en *wel* in onze monitor zijn vertegenwoordigd.^{xxxix} Ongeveer 68% van alle Nederlandse gemeenten die niet bij de G4 horen heeft onze vraag over participatieplekken ingevuld. Door gebruik te maken van extrapolatie schatten we in dat er in alle gemeenten in Nederland die niet tot de G4 behoren in totaal 4.644 participatieplekken zijn ingekocht of toegezegd^{xl}. Zoals tabel [X] laat zien komt dit dus neer op een geschat totaal van 5.774 participatieplekken voor statushouders in 2022 in Nederland (gerapporteerd in de periode tussen 28 maart en 15 mei 2022).

Tabel 8.2 Totaal aantal participatieplekken voor statushouders in 2022

	G4 gemeenten	Overige gemeenten	Totaal
Totaal aantal participatieplekken in de gemeenten die in de monitor zijn vertegenwoordigd	1.130	3.169%	
% vertegenwoordigde gemeenten in de monitor	100%	68,24%	
Totaal aantal participatieplekken in Nederland	1.130	4.644	5.774

^{xxxvii} Kamerbrief Uitvoering inburgering | Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

^{xxxviii} Deze aanname wordt ondersteund door de cijfers: respondenten die de enquête voor één gemeente hebben ingevuld geven aan dat er gemiddeld 27 participatieplekken zijn ingekocht of toegezegd, terwijl respondenten die de enquête voor meerdere gemeenten hebben ingevuld aangeven dat er gemiddeld 37 participatieplekken zijn ingekocht of toegezegd.

^{xxxix} De extrapolatie was nog nauwkeuriger geweest als we ook onderscheid konden maken tussen de G40 en kleine/middelgrote gemeenten. Dit was niet mogelijk omdat sommige respondenten het totaal aantal participatieplaatsen voor zowel G40 als kleine/middelgrote gemeenten gezamenlijk hebben ingevuld.

^{xl} We maken gebruik van de volgende formule: totaal aantal participatieplekken in de gemeenten die in onze monitor zijn vertegenwoordigd (3.169) / percentage vertegenwoordigde gemeenten in onze dataset (68,24) x 100.



Met deze resultaten moet voorzichtig worden omgegaan. In de vragenlijst vroegen we gemeenten een *schatting* te geven van het aantal participatieplekken. Het is moeilijk te zeggen hoe ver die schatting van het daadwerkelijk aantal participatieplekken af ligt. Daarbij is de extrapolatie gestoeld op de aanname dat gemeenten die niet in onze monitor zijn vertegenwoordigd een vergelijkbaar aantal participatieplekken zouden rapporteren. We kunnen niet volledig zeker weten of de gemeenten die niet in de monitor zijn vertegenwoordigd, een zelfde aantal participatieplekken zou hebben aangegeven.

Duiding van de schatting

Om het geschatte aantal participatieplekken te kunnen duiden, leggen we de getallen naast de taakstelling van huisvesting van statushouders. Elk half jaar schat de Rijksoverheid in hoeveel statushouders gemeenten een plaats moeten geven om te wonen. Door het aantal participatieplekken naast de taakstelling te leggen, krijgen we een beter beeld van hoe toereikend het aantal participatieplekken is. Voor de eerste helft van 2022 was de taakstelling vastgesteld op 10.000 te huisvesten statushouders^{xli} en in de tweede helft op 13.500.^{xlii} De participatieplekken zijn niet bedoeld voor statushouders die in de Onderwijsroute terecht komen. Het Rijk verwacht dat 25% van de statushouders in de Onderwijsroute terecht zal komen (zie hoofdstuk 7). Daarom trekken we 25% van de taakstelling af. Dit betekent dat in 2022 in totaal 17.625 statushouders in de B1- en Z-route worden verwacht. Ten tijde van het afnemen van de vragenlijsten (in de periode tussen 28 maart en 15 mei 2022) waren er dus participatieplekken ingekocht of toegezegd voor een derde (33%) van het verwachte aantal statushouders in de B1- en Z-route in 2022.

8.5 Module Arbeidsmarkt en Participatie

Inburgeringsplichtigen (zowel statushouders als gezinsmigranten) worden in de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) voorbereid op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ze doen in de MAP vaardigheden op die nodig zijn om te kunnen participeren.^{xliii} De MAP bevat ook een praktischelement waarin inburgeringsplichtigen daadwerkelijk werkervaring opdoen

^{xli} [Taakstelling huisvesting vergunninghouders eerste helft 2022 | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

^{xlii} [Komend halfjaar voor 13.500 statushouders huisvesting nodig | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

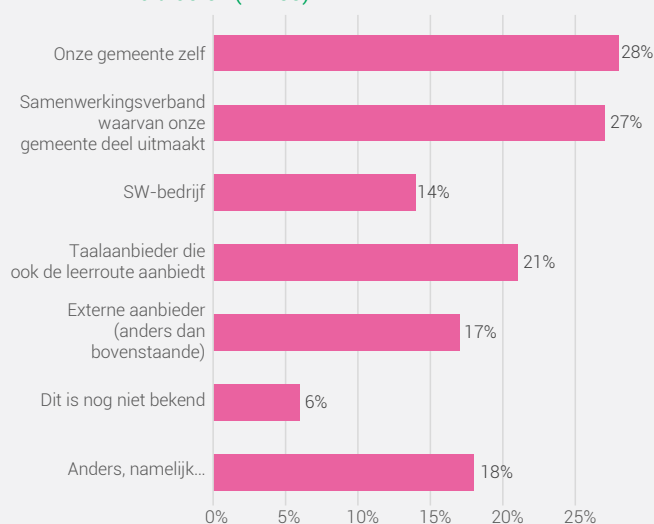
^{xliii} [Memorie van toelichting Wet inburgering 2021](#)

op de arbeidsmarkt. In november 2021 diende Tweede Kamerlid Becker een motie in waarin zij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verzocht te monitoren in hoeveel van de gevallen de gemeente de module MAP echt invult met praktijkervaring en hoe de match tussen statushouder en werkgever door de gemeenten gerealiseerd wordt. Onderstaande geeft hier een eerste beeld van.

Uitvoering MAP

We vroegen gemeenten welke organisatie de MAP voor hen gaat uitvoeren. Er waren meerdere antwoorden mogelijk. Zoals te zien in grafiek [X] geven gemeenten het vaakst aan dat ze de MAP zelf gaan uitvoeren (28%) of in een samenwerkingsverband waarvan de gemeente deel uitmaakt (27%). In totaal organiseert dus meer dan de helft (55%) van de gemeenten de MAP (ten dele) zelf. In 21% van de gemeenten wordt de MAP uitgevoerd door de taalaanbieder die ook de leerroute aanbiedt, in 17% door een externe aanbieder (anders dan de genoemde aanbieders) en in 14% door een SW-bedrijf. In 6% van de gemeenten is nog niet bekend wie de organisatie van de MAP gaat uitvoeren. 18% van de gemeenten antwoordt met 'anders, namelijk...' en geeft hier vaak aan dat het een combinatie is van verschillende organisaties, zoals met een SW-bedrijf én de taalaanbieder, of een SW-bedrijf in samenwerking met re-integratiepartners. Drie gemeenten geven aan dat het werkgeversservicepunt (WSP) de MAP gaat uitvoeren.

Grafiek 8.3 Welke organisatie gaat de MAP voor uw gemeente uitvoeren (n=238)?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,3 antwoorden.

Invulling praktischelement

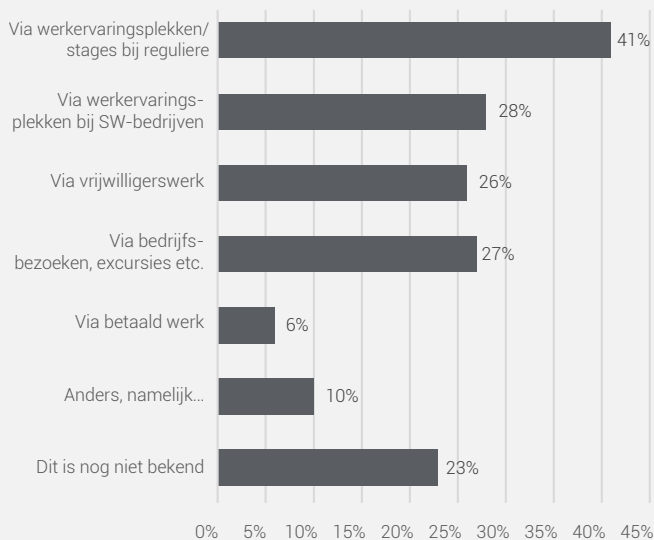
Het praktischelement van de MAP is gericht op de praktische inzet van inburgeringsplichtigen op de Nederlandse arbeids-



markt en beslaat minimaal 40 uur.^{xliv} Het praktischelement kan bijvoorbeeld ingevuld worden met bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken, stages of betaald werk.^{xlv} Wij vroegen gemeenten hoe zij deze praktijkervaring binnen de MAP gaan invullen. Gemeenten konden aangeven welke twee typen praktijkervaring naar hun verwachting het meest zullen voorkomen. Zoals grafiek [X] laat zien is in een kwart van de gemeenten (23%) nog niet bekend hoe invulling wordt gegeven aan het praktijkgedeelte van de MAP.

Gemeenten noemen het vaakst dat ze de praktijkervaring gaan invullen via werkervaringsplekken of stages bij reguliere werkgevers (41%). Ook geeft een kwart van de gemeenten aan dat ze gebruik maken van werkervaringsplekken bij SW-bedrijven (28%) en via vrijwilligerswerk (26%). Een kwart van de gemeenten noemt dat ze de praktijkervaring gaan invullen met bedrijfsbezoeken, excursies en dergelijke (27%). Maar een heel klein deel (6%) van de gemeenten geeft aan dat ze het praktischelement van de MAP gaat invullen via betaald werk.

Grafiek 8.4 In de MAP moet minimaal 40 uur gericht zijn op praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt. Hoe gaat uw gemeente deze praktijkervaring binnen de MAP invullen (n=235)?*



* Respondenten konden maximaal twee antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,6 antwoorden.

^{xliv} [Handreiking Wijzigingenoverzicht nieuwe Wet inburgering | Divosa](#)

^{xlv} [Memorie van toelichting Wet inburgering 2021](#)

10% van de gemeenten antwoordt met 'anders, namelijk...' en deze gemeenten geven vaak aan dat een combinatie van verschillende manieren wordt gebruikt (zoals via het netwerk van de inburgeringsplichtige en van de gemeente of via de taalaanbieder) en dat de aanpak per inburgeringsplichtige sterk kan verschillen.

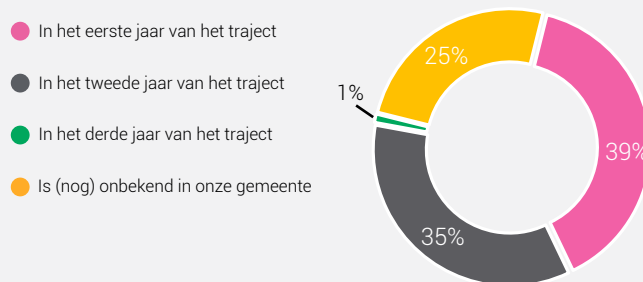
"Ik vind de MAP heel positief. Ik hoop dat we mensen hiermee al vanaf het begin bewust kunnen maken van hun kansen op de arbeidsmarkt in Nederland. Hoe kunnen we hun werkervaring in het land van herkomst vertalen naar een baan in Nederland? Wat is het verschil tussen je broodbaan en je droombaan? Als je mensen vanaf het begin hierin meeneemt doe je aan verwachtingsmanagement en voorkom je teleurstellingen. Zo komen mensen op betere plekken terecht."

Gemeente Almelo

Wanneer de MAP wordt ingezet

Gemeenten kunnen zelf bepalen wanneer ze de MAP inzetten binnen het inburgeringstraject. Wij vroegen hen in welk jaar van het traject ze dit doen. De meeste gemeenten zetten de MAP in het eerste jaar in (39%) en ruim een derde in het tweede jaar (35%; zie grafiek [X]). Maar twee gemeenten (1%) zetten de MAP pas in het derde jaar van het inburgeringstraject in. In een kwart van de gemeenten (25%) is dit (nog) onbekend.

Grafiek 8.5 Wanneer zet u de MAP in binnen het inburgeringstraject in (n=237)?



Meer lezen over Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)?

In de Module Arbeidsmarkt en Participatie krijgen inburgeraars de mogelijkheid om kennis te maken met en voorbereiden op de regionale arbeidsmarkt. Divosa heeft een training ontwikkeld voor inburgeringsplichtigen die hiervoor ingezet kan worden door gemeenten. De training Module Arbeidsmarkt en Participatie kunt u [hier](#) vinden.



9 Randvoorwaarden

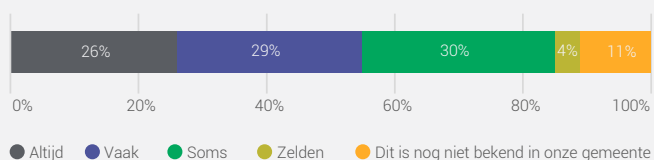
Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en deels ook over gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Vergoeden gemeenten reiskosten die inburgeraars maken in het kader van hun inburgering?
- Faciliteren gemeenten kinderopvang voor de kinderen van inburgeringsplichtige statushouders?
- Is het gemeenten gelukt het financieel ontzorgen te organiseren?
- Op welke manier gaan gemeenten statushouders ondersteunen bij het (financieel) zelfredzaam worden?

9.1 Reiskosten en kinderopvang

Reiskosten en de zorg voor kinderen kunnen knelpunten vormen tijdens de inburgering. We vroegen gemeenten of zij reiskosten gaan vergoeden voor statushouders onder de Wi2021. Een kwart van de gemeenten (26%) gaat de reiskosten altijd vergoeden, 29% zal dit vaak gaan doen (zie grafiek [X]). Voor 30% van de gemeenten geldt dat zij soms de reiskosten zullen vergoeden, 4% schat in dit zelden te gaan doen. Voor nog eens 11% van de gemeenten is dit nog niet bekend.

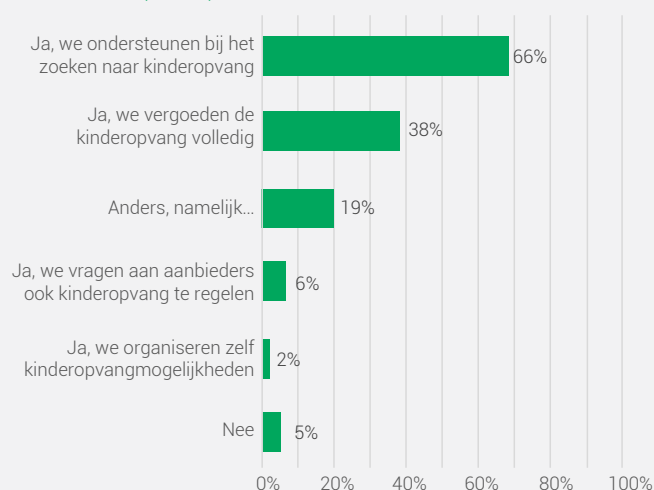
Grafiek 9.1 Stelling: Gaat uw gemeente reiskosten vergoeden voor statushouders onder de Wi2021 (n=238)?



Op de vraag of gemeenten kinderopvang faciliteren voor de kinderen van inburgeringsplichtige statushouders konden gemeenten meerdere antwoorden geven. Het grootste deel van de gemeenten (66%) geeft aan dat ze ondersteunen bij het zoeken naar kinderopvang (zie grafiek [X]). Ruim een derde (38%) van de gemeenten vergoedt de kinderopvang volledig (het gedeelte van het bedrag dat de Belastingdienst niet vergoedt). Een klein deel (6%) vraagt de aanbieders ook

kinderopvang te regelen en 2% organiseert zelf kinderopvangmogelijkheden. Een beperkt percentage (5%) geeft aan geen kinderopvang te faciliteren.

Grafiek 9.2 Faciliteert uw gemeente kinderopvang voor de kinderen van inburgeringsplichtige statushouders (n=238)?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,4 antwoorden.

Nog eens 19% van de gemeenten gaf (ook) het antwoord 'anders, namelijk...'. Diverse gemeenten vertellen dat de maatschappelijke begeleiding helpt met het regelen van de kinderopvang. Ook zeggen gemeenten alleen een gedeelte van de eigen bijdrage voor kinderopvang te vergoeden. Vier gemeenten vertellen dat het nog onduidelijk is hoe kinderopvang gefaciliteerd zal gaan worden, of dat er momenteel gesprekken lopen. Ook benoemen twee gemeenten dat tekorten en wachtlijsten in de kinderopvang een knelpunt vormen. Eén gemeente stelt dat het lastig is om kinderopvang te faciliteren voor statushouders die nog in een azc verblijven, waardoor het moeilijk is om al te starten met de inburgering:



"Voor statushouders die nog in azc elders zitten, hebben wij helaas een zeer beperkte rol in de ondersteuning bij kinderopvang. We zijn hierbij erg afhankelijk van het COA. Kinderopvang op elk azc moet goed geregeld zijn (dat is nu nog niet het geval en verschilt per azc). Randvoorwaardelijk voor gemeenten om vroeg te starten met de begeleiding."

9.2 Financieel ontzorgen

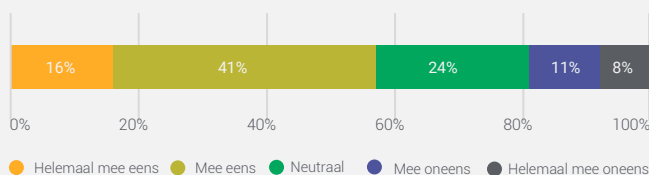
De eerste zes maanden worden bijstandsgerechtigde statushouders in het nieuwe inburgeringsstelsel door de gemeente (financieel) ontzorgd. De gemeente betaalt vanuit de bijstandsuitkering de maandelijkse lasten voor gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering. Desgewenst kan de gemeente dit uitbreiden met andere onderdelen. Om statushouders na de periode van financieel ontzorgen te behoeden voor schuldenproblematiek, kan de gemeente in de 'ontzorgperiode' bijstandsgerechtigde statushouders ondersteunen bij het financieel zelfredzaam worden.

Het financieel ontzorgen dient meerdere doelen: (1) Het bevorderen van de inburgering door het voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de inburgering. (2) Het bevorderen van de arbeidsdeelname door meer tijd en ruimte te creëren om actief aan arbeidsdeelname te werken. (3) Het voorkomen van schuldenproblematiek door het voorkomen van het ontstaan hiervan in de beginfase. Uit pilots met het ontzorgen is gebleken dat het goed financieel ontzorgen complexer is dan de pilotgemeenten vooraf inschatten. ^{xlvi}

Om een beeld te krijgen hoe gemeenten er voor staan, hebben wij ze de volgende stelling voorgelegd: 'In onze gemeente is het gelukt het financieel ontzorgen goed te organiseren.' Meer dan de helft van de gemeenten (57%) is het (helemaal) eens met deze stelling: het is hen gelukt het ontzorgen goed te organiseren (zie grafiek [X]). In een vijfde van de gemeenten (19%) is het nog (helemaal) niet gelukt het financieel ontzorgen goed te organiseren. Een kwart van de gemeenten (24%) is hier ambivalent over: zij staan 'neutraal' tegenover de stelling.

^{xlvi} Britts, A., Tinnemans, K., Odekerken, M., Sikkema, M., Johannes, R. & Van Malsen, E. (2021). 'Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema 'ontzorgen'. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Grafiek 9.3 In onze gemeente is het gelukt het financieel ontzorgen goed te organiseren (n=238)



Gemeenten bij wie het ontzorgen gelukt is

We vroegen gemeenten hun antwoord in een open vraag toe te lichten. Gemeenten die stellen dat het gelukt is om het financieel ontzorgen goed te organiseren, noemen in veel gevallen dat zij gebruik maken van budgetbeheer of een kredietbank. Andere gemeenten vertellen dat zij al langere tijd ervaring hebben met financieel ontzorgen en/of dat zij het financieel ontzorgen hebben ingebed in het reguliere uitkeringsproces:

"Wij hebben hier al enige jaren positieve ervaringen mee en werken samen met de Kredietbank Limburg. Iedere statushouder krijgt een budgetbeheer rekening van waaruit de vaste lasten een half jaar lang worden betaald."

"Uitvoeringstechnisch gaat het goed omdat het ingebed is in het reguliere uitkeringsproces."

Veel gemeenten stellen dat het nog wat vroeg is om echt zicht te hebben op hoe het financieel ontzorgen bij hen in de praktijk zal gaan verlopen. Zij hebben al een proces uitgewerkt, maar in de praktijk nog geen statushouders financieel ontzorgd:

"We hebben het proces opgesteld, maar nog niemand gehad om het te testen/ervaring op te doen."

Knelpunten met het ontzorgen

Gemeenten die aangeven dat het organiseren van het financieel ontzorgen niet goed gelukt is, benoemen verschillende knelpunten. Meerdere gemeenten geven aan dat het ontzorgen van de wettelijke vastgestelde vaste lasten (huur, gas, water, stroom en zorgverzekering) vanuit alleen de bijstandsuitkering niet in alle gevallen goed mogelijk is, omdat het bedrag ontoereikend blijkt. Toeslagen vanuit de Belastingdienst (zoals zorg- en huurtoeslag) vormen een aanvulling op de bijstandsuitkering, maar deze toeslagen worden gestort op de rekening van de statushouder. Het is voor de gemeente niet mogelijk deze toeslagen te ontvangen of beheren. Via een vorm van budgetbeheer (extern of bij de gemeente) is het wel mogelijk om de toeslagen te beheren, omdat er dan (gedeeltelijke) toegang is tot de bankreke-

ning van de statushouder. Hierdoor wordt het wel mogelijk om met aanvulling van de toeslagen de vaste lasten door te betalen. Een ander probleem met de toeslagen is dat het na aanvraag van deze toeslagen vaak nog een paar maanden duurt voordat deze op de rekening van de statushouder worden gestort. In de eerste periode na inschrijving bij de gemeente, wanneer het ontzorgen van start gaat, ontstaat er dan een 'inkomensgat' waarbij er te weinig leefgeld overblijft. Gemeenten lossen dit op verschillende manieren op, bijvoorbeeld met overbruggingskredieten of een vorm van budgetbeheer waarbij het mogelijk is om een periode 'rood te staan'.^{xlvii}

"De uitkering is niet toereikend om de vaste lasten door te betalen, wat oorspronkelijk het idee was. Daarom moeten ze in budgetbeheer om op die manier gebruik te kunnen maken van de toeslagen. Dit is eigenlijk niet de bedoeling maar het kan niet anders."

Naast de ontoereikendheid van de bijstandsuitkering voor het betalen van de vaste lasten, blijkt de praktische uitvoerbaarheid van het financieel ontzorgen lastig, zo vertelt een deel van de gemeenten. Gemeenten moeten met de verschillende incasserende partijen (zoals zorgverzekeraars en nutsbedrijven) aparte betalingsafspraken maken. Dit is tijds- en arbeidsintensief.

"Financieel ontzorgen werkt niet goed in de vorm zoals het in de wet is opgenomen. Het ontbreekt aan praktische uitvoerbaarheid en er is geen landelijk convenant met verhuurders, zorgverzekeraars en nutsleveranciers opgesteld. Hierdoor is de medewerking van met name deze partijen afwezig of individueel te regelen wat zeer bewerkelijk is."

Als oplossing voor deze problemen besteden diverse gemeenten het financieel ontzorgen uit aan een externe budgetbeheerder of Kredietbank. Enkele gemeenten zeggen wel dat dit een kostbare oplossing is, of dat het maken van afspraken met deze partijen nog niet altijd (tijdig) lukt.

"We voorzien te veel problemen met het doorbetalen vanuit de uitkering (toeslagen die te laat binnen komen, kostendelersnorm, inkomsten) waardoor er te weinig leefgeld over zou kunnen blijven en daarom hebben we de financiële ontzorging uitbesteed aan de Kredietbank."

Tot slot vertellen diverse gemeenten dat de hoge prijzen voor energiecontracten momenteel voor problemen zorgen. Het is daardoor lastig om alle vaste lasten te kunnen betalen.

"Op dit moment is het vooral een probleem dat de energiekosten erg hoog zijn. Er blijft dan in de praktijk te weinig leefgeld over."

Niet iedereen ontzorgen

Ontzorgen is voor alle statushouders verplicht en de wet biedt geen ruimte voor maatwerk. Een klein deel van de gemeenten stelt dat zij het jammer vinden dat zij verplicht ontzorgen aan alle statushouders moeten aanbieden. Liever beoordelen zij zelf voor welke statushouders het ontzorgen nodig is. Er zijn ook enkele gemeenten die vertellen dat zij - ondanks de wettelijke verplichting - wél maatwerk zullen toepassen en alleen een deel van de statushouders financieel zullen ontzorgen:

"Ja, wij bieden wel maatwerk aan. Dus wij financieel ontzorgen alleen als dit nodig is/als wij dit in overleg met statushouders en andere partijen nodig achten."

Meer lezen over financieel ontzorgen?

Een onderdeel van de Wi2021 is het financieel ontzorgen en het stimuleren van financiële zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigde asielstatushouders. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de manier waarop ze het proces van financieel ontzorgen willen vormgeven en hoe de financiële zelfredzaamheid gestimuleerd kan worden. De **Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid** gaat verder in op de verschillende manieren die er zijn voor gemeenten om dit te doen.

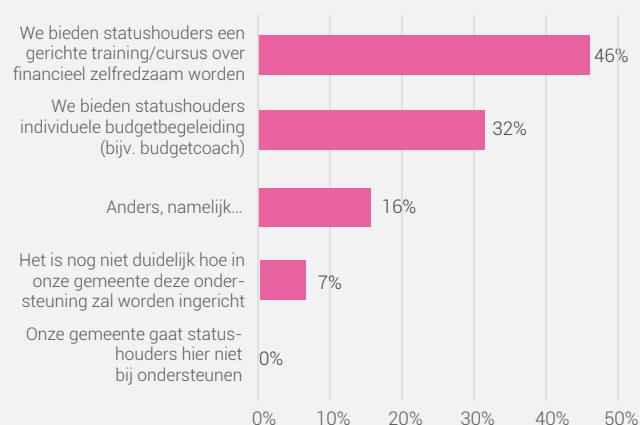
9.3 Ondersteuning bij financiële zelfredzaamheid

Om statushouders na de periode van financieel ontzorgen te behoeden voor schuldenproblematiek, kan de gemeente in de 'ontzorgperiode' bijstandsgerechtigde statushouders ondersteunen bij het financieel zelfredzaam worden.

^{xlvii} Britt, A., Tinnemans, K., Stavenuiter, M. & Sikkema, M. (2021). *Zorgen voor ontzorgen. Handreiking voor gemeenten voor het financieel ontzorgen van statushouders en begeleiding op financiële zelfredzaamheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Op onze vraag hoe gemeenten statushouders ondersteunen bij het financieel zelfredzaam worden, konden gemeenten meerdere antwoorden geven. Ongeveer de helft (46%) van de gemeenten geeft aan dat zij statushouders een gerichte training of cursus aanbieden over financieel zelfredzaam worden (zie grafiek 9.4). Een derde (32%) van de gemeenten biedt statushouders individuele budgetbegeleiding, zoals bijvoorbeeld een budgetcoach. Voor 7% van de gemeenten is het nog niet duidelijk hoe de ondersteuning zal worden ingericht. Geen enkele gemeente geeft aan statushouders niet te zullen ondersteunen bij het financieel zelfredzaam worden.

Grafiek 9.4 Op welke manier gaat uw gemeente statushouders ondersteunen bij het financieel zelfredzaam worden (n=238)?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,6 antwoorden.

Nog eens 16% van de gemeenten antwoordt 'anders, namelijk...'. Daarin geven gemeenten vooral aan dat maatschappelijke begeleiding statushouders ondersteunt bij het financieel zelfredzaam worden, ook VluchtelingenWerk wordt diverse keren benoemd. Twee gemeenten geven aan dat vrijwilligers ondersteuning bieden aan statushouders. Daarnaast geven twee gemeenten aan dat begeleiding richting financiële zelfredzaamheid maatwerk betreft.



10 Bekostiging Wi2021

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Zetten gemeenten aanvullende financiering in ten behoeve van de uitvoering van de Wi2021?
- Waar zetten gemeenten deze aanvullende middelen voor in?

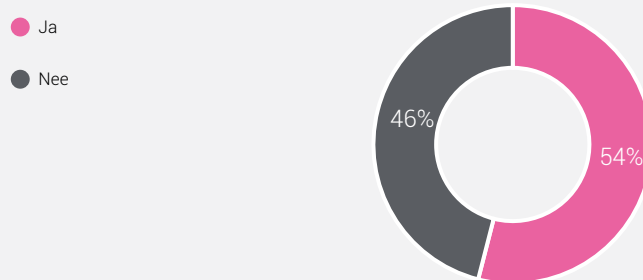
Het Rijk stelt jaarlijks een totaalbudget voor de inburgering vast. Het totaalbudget dat verstrekt wordt aan gemeenten dient ter financiering van de kosten van inburgeringsvoorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht (invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken) en voor de kosten die verband houden met de uitvoering van deze wet.

10.1 Inzet aanvullende middelen

We hebben gemeenten de vraag voorgelegd of zij – naast de middelen die zij van het Rijk krijgen – nog aanvullende financiering inzetten ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering 2021.

Zoals grafiek [X] laat zien zet iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) aanvullende financiering in; iets minder dan de helft (46%) doet dit niet. We vroegen dit jaar niet welke budgetten men aanwendt voor aanvullende financiering van de inburgering. In 2021 vroegen we dit wel en bleek bijna zes op de tien gemeenten (58%) van plan om voor de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering middelen vanuit de Participatiewet in te zetten. Andere budgetten die in 2021 – overigens in veel mindere mate – werden genoemd zijn: Europese middelen, Bijzondere bijstand, en middelen vanuit de Wmo.

Grafiek 10.1 Zet uw gemeente aanvullende financiering in ten behoeve van de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering (n=238)?



10.2 Besteding aanvullende middelen

We hebben gemeenten die hebben aangegeven dat zij aanvullende financiering inzetten ten behoeve van de uitvoering van de Wi2021 gevraagd waarvoor zij deze aanvullende middelen willen (gaan) inzetten.

Participatie

Verreweg het vaakst zeggen gemeenten dat zij aanvullende financiering inzetten voor 'participatie'. Zoals ook al door klonk in de antwoorden van vorig jaar, zijn heel veel gemeenten van plan om middelen uit de Participatiewet in te zetten voor de participatiecomponent in de leerroutes. De mogelijkheid en noodzaak om deze middelen in te zetten, wordt vaak specifiek genoemd in relatie tot de Z-route.

"Voor het participatiegedeelte kunnen we aanvullen met de re-integratiemiddelen van de Participatiewet."

"Een gedeelte van het participatiebudget wordt ingezet om een lokaal participatieaanbod in te kopen: dit zijn laagdrempelige activiteiten zoals samen koken, samen sporten etc. die ingezet kunnen worden als participatiecomponent in de leerroute van de inburgeraar. Onze gemeente heeft ook besloten deze activiteiten open te stellen voor de andere doelgroepen die onder de Participatiewet vallen. Het is dus niet alleen voor inburgeraars."

"De uitvoeringskosten waren veel te laag. Het budget voor de leerroute is te laag om dual aan de slag te gaan. Hier is re-integratiegeld bij gelegd."

Een aantal gemeenten benadrukt dat middelen uit de Participatiewet gebruikt worden om de participatiecomponent in de leerroutes serieus in te vullen, dat wil zeggen dat de participatiecomponent in (uren)omvang intensiever is dan met uitsluitend het inburgeringsbudget mogelijk zou zijn.

"De middelen vanuit de Participatiewet worden mede ingezet om een intensief dual traject te kunnen aanbieden."

Uitvoering van de inburgeringsvoorzieningen

Daarnaast zeggen gemeenten dat zij aanvullende financiering inzetten voor de uitvoering van de inburgeringsvoorzieningen omdat het inburgeringsbudget dat gemeenten vanuit het Rijk krijgen naar hun inschatting niet voldoende is om de doelstellingen van de inburgering te realiseren. Met extra middelen willen zij de MAP extra optuigen, (meer) maatschappelijke begeleiding bieden, een training financiële zelfredzaamheid of digitale vaardigheden verzorgen, of extra taallessen aanbieden. Diverse gemeenten noemen dat materialen zoals een welkomstfilm, de inzet van tolken (bijvoorbeeld bij de huisarts) of de ontwikkeling van trainingsmodules uit extra middelen worden betaald.

"We zetten extra middelen in voor budgetbeheer voor statushouders in het kader van financiële zelfredzaamheid."

Een aantal gemeenten benoemt dat zij extra middelen inzetten aan het begin van het inburgeringstraject, om zo een goede start te kunnen maken.

"Voor een goede brede intake is er geld bijgelegd voor een brugklas."

"Voor het organiseren van een Welkomstprogramma in de eerste 10 weken na huisvesting."

De Onderwijsroute en specifieke groepen inburgeringsplichtigen

Een klein aantal gemeenten noemt expliciet dat de financiële dekking van de Onderwijsroute nog niet is geborgd, en dat daarom voor deze route aanvullende financiering wordt ingezet.

Daarnaast zijn er gemeenten die specifieke groepen inburgeringsplichtigen noemen, zoals gezinsmigranten en jonge nieuwkomers, voor wiens inburgering de bekostiging vanuit het Rijk naar inschatting van de gemeenten onvoldoende is.

"Wij zetten verder voor jonge nieuwkomers extra ondersteuning in bij de Entree-opleiding."

"MAP, begeleiding gezinsmigranten (allebei volstrekt onvoldoende qua financiering Rijk), voortgangsgesprekken, vrouwentrainingen, arbeidstoeleiding."

"Wij zetten extra middelen in voor woonbegeleiding van jonge statushouders (18-23 jaar)."

Extra personeel en praktische zaken

Een aantal gemeenten benoemt dat zij aanvullende middelen inzetten voor extra personeel voor de begeleiding van inburgeraars. Met deze middelen worden dedicated klantmanagers of regievoerders met een lagere caseload aangesteld, die de inburgeraars voldoende intensief kunnen begeleiden.

"Door aanvullende financiering kunnen wij lagere caseloads hanteren. Dit is een bewuste keuze van onze gemeente."

"Om klantmanagers vrij te maken die specifiek voor deze doelgroep aan de slag kunnen."

"Voor de inzet van klantmanagers. De middelen voor inzet van klantmanagers zijn bij lange na niet voldoende om maatwerk aan de kandidaten te kunnen leveren."

Tot slot geeft een flink aantal gemeenten aan extra financiering in te zetten voor faciliteiten die het inburgeren voor inburgeraars praktisch mogelijk maken, zoals reiskosten, vergoeding voor kinderopvang of een laptop voor de taallessen.

"Wij zetten bijzondere bijstand in om zaken te faciliteren zoals kinderopvang, reiskosten & laptop voor taallessen."



11 Ontwikkeling lerend stelsel en uitdagingen Wi2021

Dit hoofdstuk gaat over *statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen*. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Welke leerbehoefte hebben gemeenten rondom de uitvoering van de Wi2021?
- Betrekken gemeenten (ex-)statushouders en/of gezinsmigranten om feedback te geven op de uitvoering en implementatie van de Wi2021 en hun ervaringen hiermee?
- Welke uitdagingen zien gemeenten omtrent het naast elkaar bestaan van verschillende inburgeringsstelsels de komende jaren?
- Welke uitdagingen ervaren gemeenten (nu en in de toekomst) in de organisatie en uitvoering van de Onderwijsroute?

11.1 Leerbehoefte

Het ministerie van SZW heeft het nieuwe stelsel ontworpen en vormgegeven samen met organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering, waaronder de VNG, Divosa, DUO, het COA en taalkoepels. Doel van de nauwe samenwerking is dat de regelgeving is toegesneden op de uitvoering. Ook wordt nauwgezet gevolgd hoe de wet in de praktijk wordt uitgevoerd. Daardoor kunnen eventuele onvolkomenheden worden bijgesteld en kunnen partijen leren van elkaars ervaringen. Leren (van ervaringen) is een belangrijk onderdeel van de Wet inburgering 2021. We vroegen aan gemeenten in een open vraag waar op dit moment de leerbehoefte van de gemeente zelf ligt.

Nog te vroeg

Verreweg de meeste gemeenten zeggen dat zij eerst ervaring gaan opdoen met de uitvoering van de nieuwe wet en dat zij hierdoor gaandeweg zicht zullen krijgen op specifieke leerbehoeften. Diverse gemeenten merken op dat het echt nog te vroeg is om te weten wat leerbehoeften zijn, omdat de wet nog maar net is ingegaan en omdat er bovendien vertraging

is opgelopen doordat DUO tijdelijk de inburgeringsplicht niet heeft opgelegd in de eerste maanden van 2022.

"We zitten echt in opstartfase door perikelen rondom DUO-portaal."

De aandacht is daarom in deze periode vooral uitgegaan naar praktische kwesties rondom de inburgeringsverplichting.

"DUO en de systemen werken niet mee. Er is veel onduidelijkheid wanneer je onder de oude of nieuwe wet valt."

Gemeenten die wat meer toelichting hebben gegeven, verwachten dat zij niet alleen gebruik zullen maken van de eigen ervaringen met de uitvoering van de nieuwe wet, maar dat zij hierbij ook de ervaringen van andere gemeenten willen betrekken.

"In grote lijnen staat het en is de wet- en regelgeving bekend. Door meters te maken gaan we meer expertise krijgen. Ervaringen van andere gemeenten van gelijke grootte kunnen helpend zijn."

Samenwerking en rolinvulling

Gemeenten die leerbehoeften hebben genoemd, geven aan dat zij ervaring willen opdoen met – en lering trekken uit – de samenwerking met ketenpartners.

"Praktijkervaring opdoen - leren is ook ervaren. Eerst maar eens mensen onder de nieuwe wet gaan helpen. Werkprocessen afstemmen met nieuwe partners. Tot samenwerking komen met die partners. Netwerksamenwerking opzetten."

Als het om samenwerking gaat, noemen gemeenten ook vaak de eigen, nieuwe regierol: hoe kunnen zij die het beste vormgeven, en hoe kunnen zij hierin goed samenwerken met ketenpartners die verschillende rollen en taken hebben?



"Om de knelpunten gelijk op te pakken in de praktijk en afhankelijk te zijn van andere partijen zoals DUO en COA en de nieuwe rol van Vluchtelingenwerk c.q. gemeente."

Diverse gemeenten benoemen dat niet alleen de regierol van gemeenten nieuw is, maar ook de invulling van de functie van degene die de inburgeraar begeleidt. In deze beginperiode is het zoeken naar de precieze rolinvulling.

"Onze werkcoaches zijn onzeker over de regierol en hun verantwoordelijkheid. Ze moeten ervaring opdoen en van elkaar leren."

Een gemeente vertelt hoe zij in de leerbehoeften van de regiovoerder willen voorzien:

"We hebben intervisie en themabijeenkomsten voor consulenten ingericht. Daarnaast is het nieuwe digitale systeem en alle eisen van de nieuwe wet een behoorlijke uitdaging voor de consulenten."

Afstemming met andere beleidsterreinen

Relatief vaak noemen gemeenten dat zij ervaring willen opdoen en (aldus) meer zicht willen krijgen op de samenloop van de Wi2021 en de Participatiewet, bijvoorbeeld op het terrein van handhaving en duale trajecten.

"Waar de Wet inburgering en de Participatiewet samenkomen en hoe je beide wetten zo goed mogelijk kan inzetten ten gunste van de klant. En het experimenteren met de participatiecomponent van de leerroutes. Wat werkt wel en wat werkt niet?"

Een enkele gemeente noemt ook de afstemming met andere beleidsterreinen als een terrein waarop men meer ervaring wil gaan opdoen.

"De uitvoering van de wet in harmonie brengen met overige beleidsterreinen zoals jeugdwet en Wmo (plaatsen binnen brede sociale domein). Er is veel maatwerk nodig."

Specifieke leerbehoeften

Tot slot hebben veel gemeenten heel specifieke leerbehoeften genoemd, die corresponderen met de uitdagingen die zij zien, of verwachten in de uitvoering van de Wi2021.

"Hoe houden we de voortgang bij van gezinsmigranten die geen formele taalschool gebruiken?"

"Wat is een goed moment om met de Module Arbeidsmarkt en Participatie te starten?"

"Gaat de administratie niet de boventoon voeren?"

"Hoe we de MAP-gesprekken en eindgesprekken Z-route vorm gaan geven. Komt hier nog een handreiking voor?"

"Zijn de doelen die worden gesteld in het PIP haalbaar, welke belemmeringen komen we tegen en welke randvoorwaarden zijn belangrijk?"

Kortom, veel gemeenten vinden het nog te vroeg om specifieke leerbehoeften te noemen en gaan ervan uit dat met de verdere uitvoering van de Wi2022, deze gaandeweg naar boven zullen komen. Daarnaast zijn er specifieke leerbehoeften genoemd die vooral voortkomen uit de uitdagingen waarvoor gemeenten zich op dit moment gesteld zien.

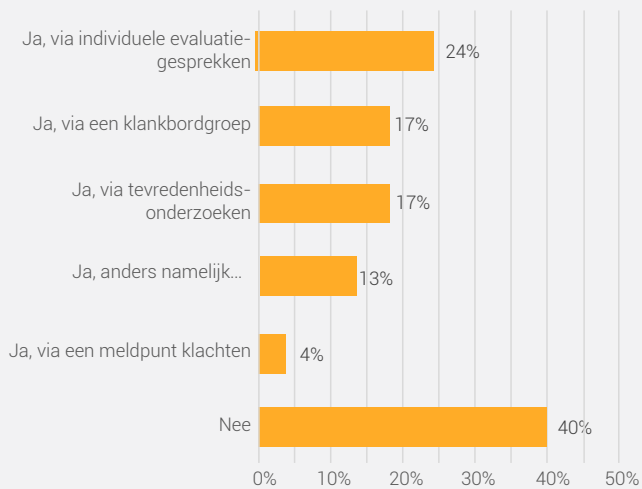
11.2 Betrokkenheid inburgeraars bij uitvoering inburgering

Gemeenten kunnen er in het kader van het lerend stelsel voor kiezen om (ex-)inburgeringsplichtigen feedback te vragen over de uitvoering, implementatie en ervaringen met de Wi2021. We vroegen gemeenten of en hoe ze dat doen. Grafiek [X] laat zien dat 40% van de gemeenten niet om feedback vraagt. 60% geeft aan dit wel te doen. In ongeveer een kwart van de gemeenten (24%) vragen ze feedback via individuele evaluatiegesprekken. Ook zetten gemeenten regelmatig een klankbordgroep (17%) of tevredenheidsonderzoeken (17%) in. 4% van de gemeenten ontvangt feedback via een meldpunt voor klachten.

13% antwoordt met 'Ja, anders namelijk...'. Veel gemeenten gebruiken deze antwoordcategorie om aan te geven dat ze hier wel plannen toe hebben, maar dat deze nog niet zijn geconcretiseerd:



Grafiek 11.1 Vraagt u in uw gemeente (ex-)statushouders en/of gezinsmigranten om feedback te geven op de uitvoering, implementatie en ervaringen met de Wi2021 (n=238)?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,1 antwoorden.

"Dit gaan we wel doen, maar over de exacte vorm moeten we nog goed nadenken."

Een klein aantal gemeenten geeft in de 'Ja, anders namelijk...' categorie aan dat ze om feedback vragen in de reguliere coachings- of voortgangsgesprekken met inburgeringsplichtigen:

"Via gewone coachingsgesprekken, niet specifieke evaluatiegesprekken."

11.3 Uitdaging: Twee inburgeringsstelsels naast elkaar

In deze en de volgende paragraaf bespreken we de uitkomsten van twee vragen over uitdagingen die we de gemeenten hebben voorgelegd. De komende jaren zullen in gemeenten inburgeraars zowel onder de Wi2013 als onder de Wi2021 worden begeleid. We hebben gemeenten gevraagd wat voor hen de grootste uitdaging is bij het naast elkaar bestaan van deze twee inburgeringsstelsels.

Een klein aantal gemeenten zegt geen uitdagingen te zien. Het feit dat men in de gemeente inburgeraars onder de Wi2013 zoveel mogelijk begeleidt in de geest van de Wi2021 wordt hiervoor als reden genoemd.

"De uitdaging is niet zo groot. We geven uitvoering aan de Wi2013 in de geest van de Wi2021."

Uitvoering en financiering

Veel gemeenten benoemen dat het naast elkaar bestaan van twee stelsels per definitie voor uitdagingen zorgt: de doelgroep die in beide stelsels wordt bediend, heeft dezelfde ondersteuningsbehoeften, terwijl het aanbod aan hen binnen de twee stelsels verschilt.

"Het houden van overzicht en goed kunnen schakelen tussen de wetten. Vanuit de nieuwe wet zijn dingen verplicht en in de oude wet niet, terwijl wij het als gemeente eigenlijk belangrijk vinden dat statushouders onder de oude wet ook meegaan in de elementen van de nieuwe wet."

Het ontbreken van financiële middelen om de inburgeraars die onder de Wi2013 vallen (even goed) te ondersteunen als de inburgeraars onder de Wi2021 wordt in dit verband het vaakst genoemd als uitdaging.

"Om ook de doelgroep Wi2013 zoveel mogelijk te laten profiteren van de kansen en mogelijkheden die de Wi2021 biedt, ook al ontbreekt de wettelijke basis hiervoor."

"Dat inburgeraars onder de Wi2013 niet dezelfde kansen hebben gekregen/krijgen op goed taalonderwijs in vergelijking met de inburgeraars die onder de Wi2021 vallen. De grootste uitdaging lijkt mij om dit recht te kunnen trekken, zodat alle statushouders evenveel kansen krijgen op een goed vervolg: opleiding of werk."

Sommige gemeenten noemen in dit verband expliciet de zogeheten 'ondertussengroep', de groep inburgeraars die de afgelopen jaren te maken hebben gehad met de onvolkomenheden van Wi2013.

"Het integreren van de ondersteuning aan deze groepen. We willen de ondertussengroep (Wi2013) eigenlijk op dezelfde wijze ondersteunen als de groep Wi2021."

Ook wordt de zogeheten ELIP (Einde Lening Inburgeringsplicht) genoemd. Diverse gemeenten geven aan deze groep te willen ondersteunen, maar dat hiervoor de (financiële) middelen ontbreken.



"Wat te doen met inburgeraars uit de oude wet die de taal nog niet goed spreken en de lening al volledig hebben uitgegeven."

Ongelijke behandeling en communicatie

Verreweg de grootste uitdaging in het naast elkaar bestaan van de inburgeringsstelsels van 2013 en 2021 zien gemeenten in de discrepantie tussen de wens om alle inburgeraars gelijk te behandelen en het ontbreken van (wettelijke) mogelijkheden en middelen hiervoor.

"Om inburgeraars van beide inburgeringsstelsels even veel kansen te geven."

Naast dat gemeenten ongelijke behandeling van nieuwe inwoners met gelijksoortige ondersteuningsbehoefte als onrechtvaardig ervaren, zien zij ook een grote uitdaging in het communiceren met de doelgroep.

"Hoe leg ik de mensen uit Wi2013 uit dat zij een lening moeten afsluiten, terwijl de mensen uit Wi2021 een traject op kosten van de gemeente krijgen?"

"De uitdaging is om dezelfde ambitie te bereiken met verschillende stelsels. Communicatie: welke doelgroep spreken we aan en hoe managen we verwachtingen? Uitdaging om een betrouwbare overheid te zijn, want sommige mensen kunnen we nu meer bieden dan anderen."

Opvallend vaak voegen gemeenten toe dat het communiceren over de twee stelsels met inburgeraars speciaal ingewikkeld is, als binnen een gezin leden onder verschillende inburgeringsstelsel (gaan) vallen.

"Verschillende mogelijkheden en rechten en plichten van deze groepen. Er is veel communicatie onderling, wat verwarring op kan roepen bij de groep en ook foutieve informatie. Bijvoorbeeld: man onder oude wet mag kiezen voor taalaanbieder, partner onder nieuwe wet gaat naar door gemeente gecontracteerde partij."

"We willen zoveel mogelijk mensen laten profiteren van de Wi2021, maar bemerken dat de middelen hiertoe beperkt zijn. Naast de menselijke maat speelt ook het probleem dat in veel gezinnen sprake zal zijn van een combinatie tussen de Wi2013 en Wi2021, bijvoorbeeld ouders die nog onder de oude wet vallen, en jongeren die onder de nieuwe vallen. Het blijft extra aandacht vragen om hier goed mee om te gaan en afgewogen keuzes te maken (wie bied je bijvoorbeeld een zelfredzaamheidskursus aan)."

Beschikbaarheid taalaanbod Wi2013

Tot slot noemen gemeenten dat zij voorzien dat er problemen zullen ontstaan rondom de beschikbaarheid van taalaanbod voor de inburgeraars die onder de Wi2013 vallen. Gemeenten kopen taalaanbod in voor inburgeringsplichtige statushouders die onder de Wi2021 vallen, maar inburgeraars onder de Wi2013 kopen zelf hun taalaanbod in. Naar verwachting zullen taalscholen na verloop van tijd steeds minder (vaak) taalaanbod op diverse leerniveaus voor deze groep aanbieden.

11.4 Uitdaging: Verdere ontwikkeling Onderwijsroute

Wij vroegen gemeenten via een open vraag welke uitdagingen zij – nu en in de toekomst – ervaren met de organisatie en uitvoering van de Onderwijsroute. Op het moment van de afname van deze enquête, was de Onderwijsroute nog volop in ontwikkeling, dus de stand van zaken op moment van publicatie kan anders zijn, met name waar het gaat om de vraag of het gemeenten is gelukt een aanbod te organiseren.

Onduidelijkheid over (structurele) financiering en organisatie Onderwijsroute

De grootste uitdaging volgens de gemeenten, is de *financiering van de Onderwijsroute*. Ongeveer een derde van de gemeenten noemt dit als grootste uitdaging.

"Onzekerheid over de financiering nu en in de toekomst."

De hoogte van de financiering voor de Onderwijsroute is lang onduidelijk geweest, en nadat de hoogte vastgesteld was, werd het bedrag voor een beperkte tijd vastgelegd. Eind augustus 2022 was de financiering voor de Onderwijsroute geregeld tot en met 2025^{xlviii} – dit was ten tijde van de uitvraag een kortere periode (en kan na publicatie weer anders zijn). De komende jaren wordt nagedacht op welke manier de Onderwijsroute een wettelijke taak van de publiek bekostigde onderwijsinstellingen kan worden. De besluitvorming over de structurele financiering en de toekomst van de Onderwijsroute (organisatorisch, financieel en inhoudelijk) duurt langer dan gepland, en dient volgens de Kamerbrief van 29 juni 2022 uiterlijk in het tweede kwartaal van 2023 te zijn afgerond. De onduidelijkheid over de financiering en

^{xlviii} Kamerbrief 'Betreft Stand van zaken Onderwijsroute, Wi2021', dd. 29 juni 2022

organisatie van de Onderwijsroute maakt dat moeilijk is om deze goed op te zetten en partners te contracteren. Het maakt het afsluiten van (meerjarige) contracten met aanbieders moeilijk, omdat niet duidelijk is hoe de financiering er op de lange termijn uitziet.

"Een uitdaging is de onduidelijkheid over de toekomstige taak- en rolverdeling tussen gemeenten en onderwijspartijen."

Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten zijn om de Onderwijsroute (aan veel mensen) aan te bieden, omdat zij daarmee zelf een financieel risico lopen:

"Er is onvoldoende structurele dekking om de trajecten te bekostigen. Zonder volledige financiële dekking is de Onderwijsroute een enorm risico voor de gemeente."

"Het plafondbedrag vind ik onprettig. Mocht er toch ineens een grotere groep mensen komen die het beste af is in de Onderwijsroute, dan zou het financiële aspect geen rol moeten spelen in de afweging. Maar dat is nu wel het geval. Zeker binnen gemeenten die toch al flink krap bij kas zitten."

Eén gemeente noemt als uitdaging de bekostiging van de Onderwijsroute door gezinsmigranten, die dit zelf moeten betalen.

Onvoldoende aanbod Onderwijsroute

Ten tijde van de afname van de enquête speelde sterk dat de financiering niet voldeed voor onderwijsinstellingen om een volwaardig taalschakeltraject aan te kunnen bieden. In de meerderheid van de gemeenten was er nog geen onderwijsinstelling gevonden die de Onderwijsroute wilde aanbieden^{xlix}: veel aanbestedingsprocedures waren mislukt, en dit kwam veelal doordat er – volgens de onderwijsinstellingen – onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de route te bekostigen.

^{xlix} Gemeenten hadden tot de zomer van 2022 om de Onderwijsroute te regelen, dus het kan zijn dat dit ondertussen bij meer gemeenten wel gelukt is. Op 22 juni stuurde de VNG een brief 'Structurele financiering nodig voor onderwijs inburgeraars' waaruit blijkt dat het veel gemeenten tot op dat moment nog niet gelukt was onderwijspartijen te contracteren. Op 29 juni kwam er een brief vanuit de Rijksoverheid 'Stand van zaken Onderwijsroute, Wi2021' waarin de financiering voor meer jaren (t/m 2025) toegezegd werd. Wat de stand van zaken momenteel is, hebben we niet meegenomen in deze monitor.

Ook andere aspecten zoals (hoge) inhoudelijke eisen en onduidelijkheid over aantallen studenten spelen hierin een rol. Om de Onderwijsroute betaalbaar te houden, is een bepaalde minimale groepsgrootte nodig. Gemeenten weten niet of en wanneer die bereikt gaat worden.

"Als de Onderwijsroute staat dan is er een uitdaging rond de groepsgrootte. We hopen dat er genoeg instroom is om regelmatig een nieuwe groep te starten. Maar hier zijn wel zorgen om."

De door gemeenten verwachte lage aantallen – met name op de hogere niveaus van de Onderwijsroute – maken dat het voor gemeenten moeilijk is aanbod op elk niveau in te kopen. Ook is het een uitdaging om voldoende volume te creëren voor maatwerkvakken (die slechts door een deel van de inburgeraars binnen de Onderwijsroute gevolgd worden).

"De eisen zijn zo specifiek per opleidingsniveau en de aantallen zo klein, dat ik bang ben dat er geen aanbod in de nabije regio zal zijn voor elk opleidingsniveau."

In de antwoorden van enkele gemeenten klinkt door dat zij vinden dat de organisatie die de Onderwijsroute kost niet in verhouding staat tot het kleine aantal inburgeraars dat er uiteindelijk gebruik van zal maken – helemaal gezien de onduidelijkheid over toekomstige inrichting en financiering van de Onderwijsroute.

Het gegeven dat de organisatie van de Onderwijsroute laat lukte (als het ondertussen gelukt is), maakt dat er inburgeraars zijn ingestroomd in de Wi2021 die nog geen gebruik konden maken van de Onderwijsroute. Onderstaande gemeente vraagt zich af wat er voor die groep geregeld kan worden:

"De aanbesteding is nog steeds niet rond. Dat betekent dat mensen die opgaan voor de Onderwijsroute straks nog geen passend aanbod krijgen, maar moeten wachten of een tussenvoorziening krijgen."

Doorstroom naar vervolgopleiding

Gemeenten zien een uitdaging in de doorstroom van inburgeraars vanuit de taalschakeltrajecten naar regulier vervolgonderwijs. Een knelpunt zien enkele gemeenten bijvoorbeeld in de beperkte instroommomenten voor het vervolgonderwijs. Een andere gemeente stelt dat de Onderwijsroute niet altijd de juiste vereisten biedt om door te kunnen stromen naar de vervolgopleiding:



"De doorstroom naar vervolgonderwijs is een uitdaging. De eindtermen van deficiënte vakken sluiten niet altijd aan op toelatingseisen van de vervolgopleiding."

Om inburgeraars bij een vervolgopleiding te laten komen, is begeleiding nodig. Niet voor alle gemeenten is nog duidelijk wie die begeleiding zal bieden:

"Op dit moment krijgen jongeren onvoldoende begeleiding richting een mbo-opleiding (zoals aanvragen studiefinanciering, OV aanvragen, mee naar open dagen etc). Als gemeente zetten wij hier jobcoaches voor in, maar ik vraag me af hoe dit gaat in de Onderwijsroute en wie die begeleiding biedt voor die jongeren."

Een gemeente heeft zorgen over de bekostiging van het vervolgonderwijs voor de inburgeraars die geen recht hebben op studiefinanciering.

Overige knelpunten

Meerdere gemeenten geven aan dat zijn nog geen financiering hebben kunnen vinden voor *reiskostenvergoeding* (dit valt niet binnen de bekostiging vanuit het Rijk). Ook reisafstand tot het aanbod kan een uitdaging zijn, met name in gebieden met weinig ov-mogelijkheden.

Meerdere respondenten geven aan dat de aansluiting tussen de Onderwijsroute en het mbo beter geregeld zou kunnen en moeten worden. Zo is de Entree-opleiding op niveau mbo-1 geen onderdeel van de Onderwijsroute. Voor statushouders is dit een plek waar zij tot nu toe vaak hun onderwijscarrière begonnen. Gemeenten vinden het jammer dat deze opleiding geen plek krijgt binnen de Onderwijsroute:

"Er is geen opstapmogelijkheid via MBO1."

Ook maken gemeenten zich zorgen over *jongeren die inburgeringsplichtig worden, op het moment dat ze al naar school gaan*. Onder de Wi2021 zijn asielstatushouders en gezinsmigranten vanaf 16 jaar inburgeringsplichtig. De meeste jongeren worden – vanwege de leer- en kwalificatieplicht – echter pas daadwerkelijk inburgeringsplichtig als zij 18 worden. Gemeenten hebben zorgen dat de verplichtingen vanuit de inburgeringswet niet goed aansluiten bij de onderwijstrajecten die jongeren volgen op het moment dat ze 18 worden. De inburgeringsplicht moet geen struikelblok voor hen worden, aldus de gemeenten. Dit speelt ook voor

jongeren die een Entree-opleiding volgen, omdat dit geen vrijstelling biedt voor de inburgeringsplicht.

"De positie van de jongeren die een Entree opleiding volgen is onduidelijk geregeld. Dit onderwijstype geeft geen vrijstelling voor de inburgering (is geen MBO) en leidt ertoe dat je deze jongeren eigenlijk een inburgertraject zou moeten aanbieden terwijl je ze eigenlijk in het onderwijs wilt houden om door te geleiden naar het MBO dat wel vrijstelling geeft."

Wel is recent een verlengingsgrond opgesteld, waardoor jongeren de mogelijkheid krijgen hun opleiding af te ronden of te combineren met het inburgeringstraject, zonder dat zij direct in de knel komen met de inburgeringstermijn. Deze inburgeringstermijn kan namelijk worden verlengd.

Een andere uitdaging die gemeenten noemen, is om *inburgeraars goed in beeld te houden* op het moment dat zij de Onderwijsroute doorlopen.

Naar de toekomst

Gemeenten hebben verschillende ideeën hoe de organisatie en financiering van de Onderwijsroute verbeterd kan worden: benut bestaande schakelprogramma's, combineer de Onderwijsroute met reguliere onderwijsgelden en/of breng het onder bij het reguliere onderwijs, stem de Onderwijsroute af met de functies vanuit de WEB (Wet educatie en beroeps- onderwijs) en het belangrijkste, aldus de gemeenten: schep duidelijkheid over de financiële kaders (van de toekomst). Een gemeente licht dit toe:¹

"Structurele oplossing, bijvoorbeeld onderbrengen bij regulier onderwijs, moet perspectief voor gemeenten en mogelijke aanbieders bieden."

Meer lezen?

Handreiking Schoolgaande jongeren en inburgering is bedoeld voor onderwijsinstellingen, docenten en gemeenten die te maken krijgen met de Wet inburgering 2021. In de handreiking staat informatie over de regels voor schoolgaande jongeren die inburgeringsplichtig volgen en informatie over inburgeringsplichtige jongeren die praktijkonderwijs of een Entreetraject (mbo niveau 1) volgen.

¹ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/gevolgen-van-nieuwe-wet-inburgering-voor-leerlingen-update>



COLOFON

Financier: Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Inge Razenberg, MSc
Drs. Marjan de Gruijter
Dr. Tom Nijs
Marte Sikkema, MSc

M.m.v. Marleen Lubberdink,
Eva van den Haze, MSc
Christel Vermeulen

Foto omslag: Statushouder werkzaam in recyclingbedrijf
Fotograaf: Marcel van den Bergh

Uitgave: Kennisplatform Inclusief Samenleven
p/a Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van
Kennisplatform Inclusief Samenleven: <http://www.kis.nl>.

ISBN 978-94-6409-194-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2022

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

KENNISPLATFORM INCLUSIEF SAMENLEVEN

Kennisplatform Inclusief Samenleven doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via www.kis.nl, de nieuwsbrief, Twitter en LinkedIn