



Meedoen

Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021

Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Maart 2024

Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Maart 2024

Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uitvoerder

RadarAdvies

Veemarkt 83

1019 DB Amsterdam

(020) 463 50 50

www.radaradvies.nl

Projectleider

Mirjam Pankras

m.pankras@radaradvies.nl

0615096689

Onderzoeksteam

Anouk Kootstra, zelfstandig onderzoeker

Marilien Mogendorff

Zarah Pattianakotta

Lieve Schöpping

Gregor Walz, Verwonderzoek

Merel Wasser

Auke Witkamp, Verwonderzoek

Illustrator p3

Ingrid van Osch



Inhoudsopgave

0. SAMENVATTING	5
1. INLEIDING	15
1.1 Doel en onderzoeksvragen	15
1.2 Onderzoeksaanpak	16
1.3 Reflectie op het onderzoek	17
1.4 Begeleiding van het onderzoek	19
1.5 Leeswijzer	19
2. DE THEORIE VAN DE WI2021 EN ONTWIKKELINGEN SINDS DE INVOERING	20
2.1 Aanloop naar de Wi2021	20
2.2 Doelstellingen en uitgangspunten van de Wi202	21
2.3 De elementen van het inburgeringstraject	26
2.4 Ontwikkelingen sinds inwerkingtreden van de Wi2021	30
2.5 Eerder onderzoek	32
3. BEVINDINGEN: DE UITVOERING VAN DE WI2021 IN DE PRAKTIJK	35
3.1 Organisatorische inbedding inburgering bij gemeenten	35
3.2 Beleid en aanvullende doelstellingen van gemeenten	40
3.3 Start in het azc en warme overdracht naar gemeente	42
3.4 De brede intake	46
3.5 De leerbaarheidstoets	51
3.6 Totstandkoming en inhoud van het PIP	59
3.7 Financieel ontzorgen	62
3.8 Doorverwijzing en start van leerroute	66
3.9 Diversiteit onder inburgeraars	69
4. DUIDING: DE UITVOERING WI2021 IN HET LICHT VAN DE BELEIDSTHEORIE	71
4.1 Analyse aan de hand van de elementen van het inburgeringstraject	71
4.2 Analyse aan de hand van de subdoelen en uitgangspunten	78
4.3 Beschouwing: hoe werkt de wet in de praktijk?	81
BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVRAGEN	83
BIJLAGE 2: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE	87
BIJLAGE 3: CASEVERSLAG HENGEL	88
BIJLAGE 4: CASEVERSLAG ROERMOND	100
BIJLAGE 5: CASEVERSLAG AALTEN	113
BIJLAGE 6: CASEVERSLAG UTRECHT	126
BIJLAGE 7: CASEVERSLAG DEVENTER	143
BIJLAGE 8: CASEVERSLAG THOLEN	159
BIJLAGE 9: CASEVERSLAG TILBURG	172
BIJLAGE 10: CASEVERSLAG BUCH-GEMEENTEN	185

SAMENVATTING

Deel 1: inleiding

In 2022 is een nieuwe inburgeringswet in werking getreden

Op 1 januari 2022 is een nieuwe inburgeringswet in werking getreden: de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Met deze nieuwe wet hebben gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering van inburgeringsplichtigen, waaronder zowel asielstatushouders als gezinsmigranten, gekregen. De minister beoogt met deze nieuwe wet eraan bij te dragen dat inburgeraars zo snel mogelijk volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Concreet houdt dit in dat de minister wil bereiken dat inburgeringsplichtigen binnen de inburgeringstermijn van drie jaar het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken (liefst B1), daarnaast kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij, en vanaf het begin gerichte inspanningen leveren gericht op participeren naar vermogen. Daartoe volgen inburgeraars één van drie leerroutes: de B1-route, gericht op het zo snel mogelijk behalen van B1-niveau, de onderwijsroute (O-route) gericht op doorstroom naar regulier onderwijs en de zelfredzaamheidsroute (Z-route) voor inburgeraars voor wie de B1- of Onderwijsroute niet haalbaar zijn, gericht op het zich zelfstandig redden in de maatschappij. Gemeenten kopen deze leerroutes in bij taalbureaus, bewaken de voortgang van de inburgering en bieden daarbij ondersteuning en begeleiding op maat aan de inburgeraar.

In [hoofdstuk 2.2](#) leest u meer over de doelen van de Wi2021.

Dit onderzoek richt zich op de eerste fase van de inburgering

Dit onderzoek richt zich op de fase van de inburgering waarin de gemeente en inburgeraar elkaar leren kennen en tot een keuze voor een passende leerroute komen. In deze eerste fase is de gemeente onder andere verantwoordelijk voor het vormgeven van een vroege start, een brede intake, de afname van de leerbaarheidstoets, het opstellen van een persoonlijk plan inburgering & participatie (PIP) en het financieel ontzorgen van de inburgeraar.

Dit onderzoek besteedt specifiek extra aandacht aan de leerbaarheidstoets. Het was aanvankelijk de bedoeling om de leerbaarheidstoets drie jaar na invoering van de Wi2021 te evalueren. Echter, kort na invoering van de Wi2021 kwamen er signalen uit de uitvoering over de uitslagen van de leerbaarheidstoets. De minister heeft daarop toegezegd aan de Tweede Kamer om de evaluatie van de leerbaarheidstoets eerder uit te voeren. Dit rapport bevat die evaluatie.

In [hoofdstuk 2.3](#) leest u meer over de taken van de gemeente in de eerste fase van de inburgering.

Het onderzoek bestaat uit case studies bij acht gemeenten

Dit onderzoek is gebaseerd op case studies bij acht gemeenten. Het doel van het onderzoek is om te leren welke keuzes gemeenten maken in de uitvoering van de hierboven beschreven taken en welke ervaringen ze daarmee hebben. De gedachte is enerzijds dat gemeenten misschien van elkaars keuzes en ervaringen kunnen leren, en anderzijds dat de wetgever lessen kan trekken over knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen. Het onderzoek maakt deel uit van een breder Monitoring- en Evaluatieplan voor de Wi2021.

In [paragraaf 1.1](#) leest u meer over het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

Voor dit onderzoek zijn we in gesprek gegaan met de acht deelnemende gemeenten en enkele van hun partners. Per gemeente hebben we een caseverslag geschreven waarin we de huidige uitvoering en de ervaringen van de gemeente beschrijven. De caseverslagen vormen de empirische basis voor dit rapport en zijn een weergave van de situatie bij gemeenten in het najaar van 2023.

De caseverslagen van de acht gemeenten vindt u in bijlage 3 t/m 10 van dit rapport. In [paragraaf 1.2](#) en [paragraaf 1.3](#) leest u meer over de opzet en uitvoering van dit onderzoek.

Deel 2: hoe voeren gemeenten de verschillende taken uit?

In de Wi2021 heeft de wetgever verschillende concrete taken bij gemeenten belegd. In dit onderzoek is gekeken naar de manier waarop gemeenten uitvoering geven aan deze taken in de eerste fase van het inburgeringsproces.

Start in het azc

Nadat een asielzoeker een verblijfsstatus heeft gekregen wordt hij/zij gekoppeld aan een gemeente die huisvesting moet gaan zoeken. Vanaf dit moment van koppeling wordt de betreffende gemeente verantwoordelijk. In de Wi2021 spreekt de wetgever de wens uit dat gemeenten zo snel mogelijk contact leggen, het liefst al wanneer de statushouder nog in het azc woont. Gemeenten kunnen dan al de brede intake uitvoeren, een leerroute kiezen en eventueel kan de inburgeraar al beginnen met het inburgeringstraject.

In dit onderzoek hebben we gezien dat de zes van de acht onderzochte gemeenten wachten totdat statushouders in hun gemeente gehuisvest zijn voordat zij starten met de brede intake. Ze zien met name praktische belemmeringen om al vroeger te starten. De belangrijkste redenen zijn de achterblijvende regioplaatsingen, plus het feit dat gemeenten er simpelweg nog niet aan zijn toegekomen. We zien bij enkele gemeenten dat ze nu actief verkennen of ze in de nabije toekomst wél eerder kunnen starten met hun brede intake.

Twee van de deelnemende gemeenten starten wél al vaak of regelmatig wanneer de statushouder nog in het azc woont. De ervaringen daar zijn op zich positief; er zijn afspraken met azc's gemaakt over wie de reiskosten van de inburgeraars vergoedt en er wordt per inburgeraar gekeken of diegene er al aan toe is om te starten met het inburgeringstraject.

In [paragraaf 3.3](#) leest u meer over hoe gemeenten de start in het azc uitvoeren.

In [paragraaf 4.1.1](#) leest u onze analyse ten aanzien van de start in het azc.

Brede intake

Gemeenten zijn verplicht om aan het begin van het inburgeringstraject voor elke inburgeraar een brede intake af te nemen. Tijdens deze brede intake vormt de gemeente zich een beeld van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar. De brede intake vormt de basis voor de keuze voor de leerroute en voor de begeleiding en ondersteuning op maat. Het mondt uit in de vaststelling van een PIP, waarin een leerroute en andere afspraken worden vastgelegd.

In dit onderzoek hebben we gezien dat de acht gemeenten de brede intake op verschillende manieren vorm geven. Eén gemeente kiest ervoor om een startklas van tien weken te organiseren waar alle statushouders aan deelnemen. Tijdens deze tien weken zijn er twee workshops per week en één taalles, in totaal drie dagdelen per week. De coach leert de inburgeraars goed kennen, en de inburgeraars krijgen veel informatie over verschillende onderwerpen.

De meeste van de acht onderzochte gemeenten kiezen ervoor om de brede intake in te vullen door één of enkele gesprekken tussen consultant en inburgeraar. In de minimale variant vindt er één gesprek plaats, waarna de consultant een PIP opstelt en deze opstuurt naar de inburgeraar. In de maximale variant vinden er drie gesprekken plaats en wordt het PIP besproken. Eén gemeente kiest ervoor om in de brede intake, net als in de verdere begeleiding, naast consultants ook cultuurvertalers in te zetten. Dit zijn zelf oud-inburgeraars, met steeds dezelfde taalachtergrond als de betreffende inburgeraar. Door deze inzet verkleint in de ervaring de afstand tussen gemeente en inburgeraar, ontstaat er sneller vertrouwen, leert men elkaar beter kennen en kan men beter op maat ondersteunen en begeleiden.

In alle gevallen komen tijdens de brede intake verschillende leefgebieden aan bod, zoals de wetgever dit van gemeenten verwacht. De diepgang waarmee dat gebeurt verschilt wel sterk tussen de gemeenten. Indien de brede intake uit één gesprek bestaat kan onmogelijk een betrouwbaar beeld van alle relevante leefgebieden worden verkregen. Bij een uitgebreidere brede intake, eventueel met inzet van cultuurvertalers of een opstartklas, is dit veel beter mogelijk.

In [paragraaf 3.4](#) leest u meer over hoe gemeenten de brede intake uitvoeren.

In [paragraaf 4.1.2](#) leest u onze analyse ten aanzien van de brede intake.

Leerbaarheidstoets

Een onderdeel van de brede intake is de leerbaarheidstoets. Gemeenten zijn verplicht om deze voor alle inburgeraars af te nemen. De leerbaarheidstoets is een digitale toets, bestaande uit veertig vragen, die antwoord geeft op de vraag: kan deze inburgeraar naar verwachting binnen drie jaar de B1-route succesvol afleggen? Consultants mogen bij de keuze voor een leerroute beredeneerd afwijken van de uitslag van de toets.

In dit onderzoek hebben we gezien dat de uitslagen van de toets altijd in samenhang met andere informatie moet worden gezien. De uitslag geeft een theoretische voorspelling, maar heeft geen oog voor factoren als motivatie van de inburgeraar, eventuele (medische) belemmeringen, gezinssituatie, etc. Voor de validiteit van de toets is het bovendien belangrijk dat de afnamecondities uniform zijn: dat inburgeraars op dezelfde wijze worden voorbereid op de toets en dat de omstandigheden waaronder ze de toets maken gelijk zijn. Dit blijkt in de onderzochte gemeenten niet altijd het geval. Met name de voorbereiding verschilt tussen gemeenten, maar ook de afnamecondities kunnen enigszins verschillen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging door de gemeente van de uitslag van de leerbaarheidstoets samen met de andere informatie die wordt opgehaald in de brede intake.

De leerbaarheidstoets heeft volgens veel consulenten in de acht onderzochte gemeenten in veel gevallen weinig toegevoegde waarde. Bijna alle consulenten geven aan dat zij voldoende andere bronnen hebben om hun keuze voor een leerroute op te baseren, en dat zij deze andere bronnen betrouwbaarder vinden. Heel belangrijk vinden zij het advies van de taalschool; doorgaans doet de taalschool al voor het vaststellen van het PIP een intake. Als onderdeel van die intake neemt de taalschool ook een eigen, uitgebreidere leerbaarheidstoets af. Behalve het advies van de taalschool wegen consulenten ook hun eigen inschatting zwaar mee, en de motivatie en wensen van de inburgeraar zelf.

Er zijn wel gevallen waarbij de leerbaarheidstoets een grotere toegevoegde waarde heeft. Sommige, met name de wat meer onervaren consulenten, gaan iets minder af op hun eigen inschatting en vinden het fijn dat ze kunnen bouwen op de leerbaarheidstoets. Sommige consulenten geven ook aan dat, indien de brede intake heel summier is, de leerbaarheidstoets relatief belangrijker wordt. Daar staat tegenover dat consulenten het ook regelmatig gênant vinden dat zij inburgeraars nog een leerbaarheidstoets moeten afnemen; bij sommige kandidaten is het bij voorbaat al duidelijk dat ze die heel slecht gaan maken of juist heel goed.

In de acht gemeenten die in dit onderzoek centraal staan komt de gekozen leerroute in totaal in 88% van de gevallen overeen met de uitslag van de leerbaarheidstoets. In 12% van de gevallen kiezen gemeenten dus een andere leerroute dan wat op basis van de toets zou kunnen worden verwacht.

In [paragraaf 3.5](#) leest u meer over de uitvoering van de leerbaarheidstoets.

In [paragraaf 4.1.3](#) leest u onze analyse ten aanzien van de leerbaarheidstoets.

Persoonlijk plan inburgering & participatie (PIP)

Gemeenten zijn verplicht om op basis van de brede intake voor elke inburgeraar een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) op te stellen. In dit PIP moeten persoonlijke eindoelen voor de inburgering worden opgenomen, wordt een keuze voor de leerroute gemaakt en geeft de gemeente aan welke begeleiding en ondersteuning de gemeente zal bieden. Het PIP moet binnen tien weken na inschrijving in de BRP zijn vastgesteld.

In dit onderzoek hebben we gezien dat de acht onderzochte gemeenten over het algemeen eenzelfde werkwijze hanteren met betrekking tot het PIP. Alle gemeenten hebben standaardformulieren die door consulenten worden ingevuld naar aanleiding van de brede intake. Centraal hierin is de keuze voor de leerroute. Doorgaans staat er ook informatie over voor- en vroegschoolse educatie, de uitslag van de leerbaarheidstoets, en soms nog andere zaken zoals een weekrooster tijdens het inburgeringstraject. Sommige gemeenten voegen nog bijlagen toe bij het PIP waarin nadere afspraken worden vastgelegd.

De 10-weeken termijn voor de vaststelling van het PIP wordt in de acht onderzochte gemeenten in de meeste gevallen niet gehaald. In een deel van de acht gemeenten zijn er wegens drukte onder consulenten wachttijden voordat de intake kan worden gestart en wordt het om die reden niet gehaald. In de gemeente waar met een opstartklas van 10 weken wordt gewerkt is dat de reden dat de termijn niet wordt gehaald. Verder ligt de belangrijkste oorzaak in het feit dat er in de intakefase veel verschillende stappen moeten worden gezet. De veelheid aan stappen, die allemaal in volgorde moeten worden uitgevoerd, maakt dat de hele brede intake al snel meer dan tien weken doorlooptijd vergt. Tot slot wachten consulenten soms ook met het vaststellen van het PIP totdat de leerroute daadwerkelijk start. Dit doen ze omdat de inburgeringstermijn van drie jaar formeel gaat lopen bij vaststelling van het PIP.

In [paragraaf 3.6](#) leest u meer over hoe gemeenten het PIP uitvoeren.

In [paragraaf 4.1.4](#) leest u onze analyse ten aanzien van het PIP.

Financieel ontzorgen

Gemeenten zijn onder de Wi2021 verplicht om statushouders gedurende de eerste zes maanden financieel te ontzorgen. Dit houdt in principe in dat de gemeente de vaste lasten (huur, zorgverzekering en gas, water, licht) direct vanuit de uitkering dient te betalen, en het restant aan de inburgeraar moet storten. Al snel kwam aan het licht dat de uitvoering hiervan tot problemen leidde, onder andere omdat de uitkering niet hoog genoeg is om deze vaste lasten te dragen. Vanaf april 2023 hebben gemeenten ruimte gekregen om het financieel ontzorgen indien nodig op een andere manier vorm te geven. Naast het financieel ontzorgen zijn gemeenten verplicht om aandacht te besteden aan financiële zelfredzaamheid.

In dit onderzoek hebben we gezien dat de meeste van de acht onderzochte gemeenten hebben geprobeerd om het financieel ontzorgen uit te voeren zoals de wetgever dit van hen verlangde. Ze stuiten daarbij op een aantal problemen. Ten eerste, de uitkering is niet hoog genoeg om de vaste lasten van te betalen. Ten tweede, het ontzorgen is een complexe taak waar ook fouten mee gemaakt worden. Dit is voor inburgeraars heel vervelend; ze komen erdoor in financiële problemen en het tast ook hun vertrouwen aan in hun consulent. Ten derde, men acht het ontzorgen lang niet altijd van toegevoegde waarde. Veel inburgeraars zijn financieel behoorlijk zelfredzaam; voor hen werkt het ontzorgen in de ogen van onze respondenten eerder averechts.

De meeste van de acht gemeenten proberen nog steeds om, in enigszins aangepaste vorm (bijvoorbeeld alleen huur en ziektekosten inhouden op de uitkering en niet de rekeningen voor

gas/water/licht), het financieel ontzorgen vorm te geven. In andere gemeenten is men afgestapt van eerdere plannen, en regelt men het op individuele basis indien nodig. In één gemeente heeft men al aan het begin gekozen om het financieel ontzorgen niet toe te passen zoals het in de wet stond omdat men het onuitvoerbaar achtte.

In alle gemeenten wordt aandacht besteed aan financiële zelfredzaamheid. Vaak doet de partij dit die ook maatschappelijke begeleiding uitvoert.

In [paragraaf 3.7](#) leest u meer over hoe gemeenten het financieel ontzorgen uitvoeren.

In [paragraaf 4.1.5](#) leest u onze analyse ten aanzien van het financieel ontzorgen.

Leerroutes

De Wi2021 verlangt van gemeenten dat zij drie verschillende leerroutes kunnen aanbieden aan inburgeraars: de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route (voor iedereen voor wie de B1-route en de onderwijsroute niet haalbaar zijn).

In dit onderzoek hebben we gezien dat de acht gemeenten deze leerroutes inderdaad overal aanbieden. Soms zijn er per route meerdere aanbieders. Gemeenten kiezen daar dan voor omdat deze verschillende aanbieders een iets andere invulling aan de route geven (ander tempo, of bijvoorbeeld ook avondlessen), omdat er op verschillende locaties wordt gewerkt en dit prettig is voor regiogemeenten, of omdat er simpelweg goede ervaringen met de verschillende taalscholen waren.

Over het algemeen zijn onze respondenten van mening dat ze voor het grootste gedeelte van de inburgeraars een passende route in kunnen zetten. Voor enkele relatief kleine groepen vinden consulenten het soms lastiger. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Jongeren die niet naar de onderwijsroute of B1-route kunnen zijn niet altijd op hun plaats in de Z-route. Soms omdat het niveau dan net te laag is, maar soms ook simpelweg omdat ze weinig aansluiting hebben met andere inburgeraars in die route.
- Voor mensen die al werken is het soms moeilijk om het inburgeringsrooster te combineren met hun werkrooster. In die gevallen moet er in de beleving van consulenten vaak een keuze worden gemaakt: werk of inburgering.
- Voor mensen met veel zorgtaken in het gezin geldt dat met name de verplichte participatie-uren in de Z-route als 'veelgevraagd' worden beschouwd en een reden kunnen zijn om 'dan maar' de B1-route in te zetten.
- Voor gezinsmigranten, die zelf hun inburgering moeten bekostigen, is de Z-route relatief duur. Dit is voor respondenten reden om de Z-route terughoudend in te zetten voor gezinsmigranten.

Na keuze en aanmelding voor een leerroute varieert in de acht onderzochte gemeenten de wachttijd – de tijd tussen aanmelding en start van de leerroute, van enkele weken tot enkele maanden. In één gemeente, waar de taalschool maar twee startmomenten heeft per jaar, kan de wachttijd oplopen tot een half jaar. In de tussentijd worden daar door een taalschool taallessen aangeboden op het stadhuis. Dit laatste gebeurt ook nog in één andere gemeente.

In [paragraaf 3.8](#) leest u meer over de leerroutes in gemeenten.

In [paragraaf 4.1.6](#) leest u onze analyse ten aanzien van de leerroutes.

Deel 3: komen hiermee de doelen van de wi2021 dichterbij?

De wetgever heeft bij de Wi2021 enkele subdoelen benoemd. De aanname is dat wanneer deze subdoelen worden bereikt, het overkoepelende maatschappelijke doel hiermee ook gediend zal zijn. Daarom vatten we hier samen in welke mate de uitvoering van de Wi2021 in de acht onderzochte gemeenten de subdoelen dichterbij brengt. We beperken ons tot de subdoelen die van toepassing zijn op de fase van de inburgering die in dit rapport wordt behandeld: de eerste fase.

Start de inburgering tijdig?

De Wi2021 verlangt van gemeenten dat zij zo vroeg mogelijk starten met de brede intake, het opstellen van de PIP en met de leerroute. Het liefst moeten gemeenten hier al mee starten als de inburgeraar nog in het azc woont. Tegenwoordig moeten statushouders veel langer wachten op huisvesting in hun gemeente dan toen de wet werd ingevoerd; ze wonen dus nog veel langer in het azc. Je zou daarom kunnen zeggen dat het belang van deze tijdige start van de inburgering alleen maar is toegenomen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er veel licht zit tussen de uitvoeringspraktijk en de wens van de wetgever. Het lukt de onderzochte gemeenten mondjesmaat om de inburgering al in het azc te starten. Over het algemeen geven de onderzochte gemeenten aan dat ze het in principe wel graag zouden *willen*, maar dat het ze enerzijds aan uitvoeringscapaciteit heeft ontbroken (ze zijn er nog niet aan toegekomen) en anderzijds zijn er belangrijke praktische belemmeringen. De belangrijkste is dat de azc's in de buurt van veel gemeenten weinig 'regioplantsingen' hebben. Dat betekent dat veel statushouders in veraf gelegen azc's wonen. Een brede intake moet dan ofwel digitaal/telefonisch plaats vinden, of de consulent moet ver reizen. Dat wordt niet wenselijk en haalbaar geacht. Als het aandeel regioplantsingen wordt verhoogd, wordt er voor gemeenten een belangrijke drempel weggenomen om vaker te starten met de inburgering terwijl de statushouders nog in het azc wonen.

In [paragraaf 4.2.1](#) leest u onze analyse ten aanzien van de tijdige start.

Verloopt de fase van kennismaking tot start van de leerroutes snel?

De Wi2021 verlangt ook van gemeenten dat het inburgeringstraject snel verloopt. Wij betrekken deze gewenste snelheid voor dit onderzoek niet op het inburgeringstraject zelf (dat valt immers buiten de scope van dit onderzoek) maar op de fase van kennismaking tot start van de leerroute.

Dit onderzoek geeft een gemengd beeld van de mate waarin in de onderzochte gemeenten het tempo erin zit in de eerste fase van het inburgeringstraject. In twee gemeenten zijn er wegens

drukte wachttijden voordat de brede intake kan starten. In de overige gemeenten wordt er doorgaans vlot een start gemaakt met de brede intake, maar kan het proces wel een ruime doorlooptijd hebben.

De belangrijkste remmende factor in deze eerste fase is het grote aantal stappen dat tijdens het begintraject moet worden gezet – opstarten maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen, intakegesprek, leerbaarheidstoets, intake door de taalschool, opstellen PIP. Deze stappen moeten deels ook in een vaste volgorde worden doorlopen, en er zijn vaak meerdere partijen bij betrokken. Dit zorgt er vaak voor dat het traject enige tijd in beslag neemt. We zien dit ook terug in het feit dat de PIP's in de acht onderzochte gemeenten doorgaans niet binnen de gestelde 10-wekentermijn worden vastgesteld.

Na afronding van de brede intake bestaan er tussen de acht gemeenten, en ook tussen de leerroutes binnen gemeenten, verschillen in de wachttijd voor de start van het inburgeringstraject. Meestal is dit 1-3 maanden. Het maximum dat we aantreffen is zes maanden, maar dan werd er in de tussentijd wel alternatief taalonderwijs aangeboden.

In [paragraaf 4.2.2](#) leest u onze analyse ten aanzien van de snelheid in deze fase.

Krijgen de inburgeraars trajecten en ondersteuning op maat?

De Wi2021 verlangt ook van gemeenten dat ze maatwerk leveren. In eerste instantie betekent dit: een passend inburgeringstraject voor alle inburgeringsplichtigen.

In dit onderzoek zien we dat de acht gemeenten over het algemeen vinden dat ze de meeste inburgeraars een geschikt traject kunnen aanbieden. Er zijn groepen voor wie deze gemeenten het moeilijker vinden, zoals jongeren die niet naar de B1-route of de onderwijsroute kunnen, vrouwen met kleine kinderen en mensen die tijdens de inburgering werken.

In alle acht onderzochte gemeenten zien we onder consulenten een grote wens om met de inburgeraar mee te denken, om samen te kijken wat iemand kan en wil, en hoe daar een mouw aan te passen is – zelfs als dat buiten de geijkte paden moet. Voor gemeenten lijkt het bieden van maatwerk niet zo ingewikkeld. Contextfactoren, zoals de wachtlijsten voor kinderopvang en de weinige flexibiliteit in de lestijden door taalscholen, dit laatste mede ingegeven door het docententekort, staan maatwerk soms in de weg.

In [paragraaf 4.2.3](#) leest u onze analyse ten aanzien van het subdoel 'maatwerk'.

Komen de gemeentelijke regie en integraliteit tot hun recht?

De Wi2021 formuleert regie, integraliteit en beleidsvrijheid als belangrijke uitgangspunten: gemeenten hebben in dit stelsel regie gekregen, en uiteindelijk zal de mate waarin gemeenten deze regie waarmaken volgens de wetgever in hoge mate het succes van het stelsel bepalen.

Door de regie bij gemeenten te beleggen worden zij ook in staat gesteld om integraal te

werken, dat wil zeggen, inburgering te verbinden met andere delen van het sociaal domein waar zij ook al verantwoordelijk voor zijn.

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat alle onderzochte gemeenten, en ook hun partners, te spreken zijn over de nieuwe regisserende rol van gemeenten in dit stelsel. Gemeenten voeren regie over het 'ecosysteem van partijen' dat zich bezig houdt met inburgering, waaronder taalscholen, partijen die maatschappelijke begeleiding uitvoeren en bijvoorbeeld welzijnsorganisaties die helpen bij financiële ontzorging. Het opbouwen van een goed werkend ecosysteem, en het voeren van regie hierover, heeft de afgelopen jaren bijzonder veel werk gekost en gemeenten hebben hier hard voor gewerkt.

Tijdens de brede intake vragen alle onderzochte gemeenten informatie uit op alle relevante leefgebieden. Dit gebeurt soms, vooral onder invloed van drukte, oppervlakkiger dan de gemeenten zelf zouden willen. Op basis van dit onderzoek kunnen we niet vaststellen of dit invloed heeft op de mate waarin gemeenten integraal kunnen werken. Verder beperkt de keuze om maatschappelijke begeleiding buiten dit onderzoek te houden de conclusies die we ten aanzien van integraliteit kunnen trekken: uit dit onderzoek blijkt dat juist maatschappelijke begeleiding in die eerste fase een belangrijke rol heeft in het signaleren van problemen die op andere gebieden spelen en in het doorverwijzen naar andere partijen of andere afdelingen van de gemeente die hulp kunnen bieden; kortom, in het waarborgen van de integraliteit tijdens de eerste fase van de inburgering.

Dit onderzoek laat zien dat de acht onderzochte gemeenten de beleidsvrijheid die ze hebben benutten. Zo zijn er wezenlijke verschillen tussen gemeenten in hoe ze de brede intake uitvoeren. Uiteindelijk ervaren gemeenten over het algemeen voldoende vrijheid om aan te sluiten op hun lokale omstandigheden. Belangrijke uitzonderingen daarop zijn het financieel ontzorgen en de leerbaarheidstoets. Voor deze taken hebben gemeenten minder beleidsvrijheid.

In [paragraaf 4.2.4](#) leest u onze analyse ten aanzien van de uitgangspunten regie, integraliteit en beleidsvrijheid.

Kortom: wat gaat er goed en wat kan er beter?

Al met al ontstaat er in dit onderzoek het beeld dat er bij alle respondenten grote tevredenheid heerst over de kern van de nieuwe wet. De onderzochte gemeenten zijn blij met hun regisserende rol en voelen zich in staat om die in te vullen. Ook hun partners zijn tevreden en vinden over het algemeen dat het stelsel beter werkt dan het vorige. Gemeenten hebben de afgelopen jaren hard gewerkt om deze nieuwe inburgeringswet uit te voeren, in een soms uitdagende context. Veel hogere taakstellingen dan verwacht, complicaties bij DUO in het vaststellen van de inburgeringsplicht en in de gegevensuitwisseling met de IND, en de context van woningnood maakten dat er soms opeens grote groepen inburgeraars bediend moesten worden, terwijl de formaties soms nog niet waren meegroeid met de sterk verhoogde huisvestingstaakstellingen. Dit heeft al met al veel gevraagd van gemeenten, en de uitvoering in sommige gemeenten lijkt dan ook onder spanning te staan.

Het huidige stelsel bevat enkele elementen waarbij de onderzochte gemeenten knelpunten ervaren. Allereerst is dat het onderdeel financieel ontzorgen. De minister heeft op basis van eerdere signalen al wijzigingen op dit vlak aangekondigd. De leerbaarheidstoets levert op dit moment niet zozeer problemen op, maar uit dit onderzoek blijkt dat uitvoerders vaak geringe meerwaarde zien van het afnemen van de leerbaarheidstoets. Wellicht het belangrijkste knelpunt op dit moment is echter het feit dat inburgeraars na koppeling aan een gemeenten soms erg lang moeten wachten voordat de brede intake start. Daarvoor bestaan verschillende verklaringen. De belangrijkste daarvan ligt niet direct in de Wi2021 besloten, maar in het feit dat statushouders lang moeten wachten voordat men wordt gehuisvest. Samen met het uitblijven van een vroege start in de meeste gemeenten en wachttijden nadat inburgeraars in de gemeente zijn gehuisvest, zowel voor als na de brede intake, maakt dat het lang kan duren voordat iemand daadwerkelijk met de leerroute kan beginnen. Dat betekent dat het snel starten met de inburgering, zoals de wetgever dat beoogde, op basis van dit onderzoek bij acht gemeenten, onder druk staat.

In [paragraaf 4.3](#) leest u onze slotbeschouwing.

1. Inleiding

Op 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. Dit stelsel is een fundamentele verandering ten opzichte van de vorige inburgeringswet, doordat het gemeenten een centrale rol geeft in de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden om de inburgeraar te leren kennen, een passend inburgeringsaanbod te doen en de inburgeraar te begeleiden gedurende de gehele inburgeringstermijn. Daarnaast is het ambitieniveau gestegen: daar waar het vorige stelsel zich richtte op het behalen van A2 als gewenst taalniveau richt dit stelsel zich in principe op het niveau B1. Er zijn drie verschillende leerroutes opgesteld waarlangs inburgeraars hun inburgeringsplicht kunnen vervullen. In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven we de aanloop naar en inhoud van dit nieuwe inburgeringsstelsel uitgebreid.

Om inzicht te krijgen in de uitvoering en de effecten van het nieuwe inburgeringsstelsel laat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verschillende onderzoeken uitvoeren. In dat kader heeft RadarAdvies de opdracht gekregen om te onderzoeken hoe gemeenten de eerste fase van de inburgering uitvoeren. Dit rapport bevat de uitkomsten van dat onderzoek.

1.1 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om helder te krijgen welke keuzes gemeenten maken in de uitvoering van de eerste fase van de inburgering en welke ervaringen ze daarmee hebben. Het achterliggende doel is om op basis daarvan lessen te trekken enerzijds voor de uitvoering van gemeenten (wat kunnen ze van elkaar leren?) en anderzijds voor wet- en regelgeving (welke aanpassingen moeten er wellicht worden doorgevoerd?).

Twee hoofdvragen geven daarbij richting aan dit onderzoek:

Hoe is de eerste fase van de Wi2021 door gemeenten vertaald in uitvoeringsprocessen?

In hoeverre werkt de Wi2021 zoals de wetgever heeft beoogd?

Daarnaast heeft de opdrachtgever bij aanvang van de opdracht een uitgebreide set aan deelvragen meegegeven. Deze staat in bijlage 1.

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot de *eerste fase* van de inburgering: het richt zich op het proces waarbij de gemeente de inburgeraar leert kennen (brede intake) en een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opstelt. Onderdeel van de brede intake is de leerbaarheidstoets, die gemeenten moeten afnemen bij elke inburgeraar. In de eerste zes maanden na vestiging is de gemeente bovendien verantwoordelijk voor het 'financieel ontzorgen' van asielstatushouders. Deze onderdelen zijn allemaal onderwerp van dit onderzoek. Ook de keuze voor de leerroute, die in het PIP moet worden vastgelegd, hoort bij dit onderzoek.

Ons onderzoek loopt *tot de start van de leerroutes*. Het gaat dus niet over de ervaringen van gemeenten met de verschillende leerroutes of bijvoorbeeld over het combineren van taalonderwijs met participatie. Het gaat ook niet over de begeleiding en ondersteuning vanuit de gemeente voor inburgeraars gedurende het vervolg van het inburgeringstraject na de start van de leerroutes.

Deze keuze om het onderzoek te richten op *het begin van de inburgering* is enerzijds ingegeven door de noodzaak om het onderzoek op één of andere manier te begrenzen, omdat het anders erg omvangrijk zou worden. Anderzijds is het nieuwe stelsel nog vers, en verkeren veel inburgeraars nog in een beginfase van hun inburgering; ten tijde van het opzetten en uitvoeren van het onderzoek werd het te vroeg geacht om al naar het gehele proces te kijken.

Maatschappelijke begeleiding is geen onderwerp van dit onderzoek. Het wordt weliswaar in de eerste fase van de inburgering ingezet, en het is ook een verantwoordelijkheid van gemeenten, maar dit onderdeel is niet nieuw in dit stelsel en derhalve is besloten om dit onderzoek daar niet op te richten.

Extra aandacht besteden we in dit onderzoek aan de leerbaarheidstoets. Dit is een toets die gemeenten verplicht afnemen bij alle inburgeraars, en die weergeeft of de inburgeraar in theorie in staat zou moeten zijn om binnen drie jaar de B1-route succesvol af te leggen. Kort na in werking treding van de Wi2021 kwamen enkele uitvoeringsproblemen rondom deze toets naar buiten. De minister zegde daarop aan de Tweede Kamer toe om de evaluatie van de leerbaarheidstoets eerder uit te voeren dan aanvankelijk gepland. Dit onderzoek daarom tevens de evaluatie van de leerbaarheidstoets. Indien u specifiek benieuwd bent naar de leerbaarheidstoets, dan vindt u de belangrijkste informatie in paragraaf 3.5 en paragraaf 4.1.3.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek betreft dus vooral de keuzes, activiteiten en ervaringen van gemeenten met de uitvoering van de wet. De wetgever geeft gemeenten ruimte voor een bij de eigen context passende invulling van de wet. Hoewel de stappen in het inburgeringstraject grotendeels vaststaan, kan de uitvoeringspraktijk een grote diversiteit laten zien. We spiegelen in dit onderzoek de uitvoeringspraktijk aan de bedoeling van de wetgever.

De kern van dit onderzoek bestaat uit casestudies bij acht gemeenten. Aan deze casestudies ging een voorbereidingsfase vooraf waarin we wet- en regelgeving en bestaande onderzoeken hebben bestudeerd. In deze fase hebben we ook twee oriënterende interviews gehouden met COA en Vluchtelingenwerk en nog twee verdiepende interviews specifiek over de leerbaarheidstoets, met het Ministerie van SZW en met Bureau ICE.

1.2.1 Werving en selectie van cases

Het uitgangspunt bij de selectie van gemeenten was diversiteit qua omvang (klein, middel, groot, één G4-gemeente), qua ligging in het land, en qua deelname aan pilots ter voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering. Ook zochten we naar variëteit in de organisatie

van de nieuwe wet: we wilden graag gemeenten die de wet in eigen huis uitvoeren en gemeenten die de uitvoering bij een externe uitvoeringsorganisatie belegd hebben. Met deze criteria in acht hebben we binnen ons eigen netwerk gemeenten benaderd om deel te nemen aan het onderzoek.

De volgende acht gemeenten hebben deelgenomen aan het onderzoek: Aalten, de vier BUCH-gemeenten (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo), Deventer, Hengelo, Roermond, Tilburg, Tholen en Utrecht.

1.2.2 Opzet case studies

In iedere gemeente hebben we allereerst een kennismakingsgesprek gevoerd met onze contactpersoon of contactpersonen. Dit was bijvoorbeeld een beleidsmedewerker die verantwoordelijk was voor inburgering, een persoon die een schakelfunctie bekleedt tussen uitvoering en beleid of een teammanager van een groep consultants. Tijdens dit gesprek kregen we een eerste indruk van de wijze waarop de uitvoering van de Wet inburgering in de gemeente was georganiseerd, zodat we een opzet konden maken voor de case study en de eerste interviews konden gaan inplannen. Ook vroegen we de contactpersoon of deze relevante documentatie wilde opsturen, zoals beleidsplannen, visiedocumenten, werkinstructies, rapportages, notities, afgesloten contracten met samenwerkingspartners.

Vaak voerden we daarna het eerste interview met dezelfde personen, nu meer op de inhoud gericht. Tijdens dit gesprek vroegen we naar het lokale beleid en de eerste ervaringen met specifieke onderdelen van de uitvoering. In de weken daarna deden we de rest van de interviews. Per gemeente ging dat om interviews met drie tot vijf consultants om zicht te krijgen op de uitvoering van de wet; met twee of drie samenwerkingspartners van de gemeente, zoals het COA, VluchtelingenWerk, een welzijnsorganisatie of een taalschool. Deze gesprekken hadden tot doel om enerzijds de specifieke onderdelen van de wet waar de partner bij betrokken was beter te begrijpen en anderzijds een 'outsiders' blik op de uitvoering van de gemeente te krijgen. Vaak spraken we daarnaast nog een andere beleidsmedewerker, teamleider of kwaliteitsadviseur. Tot slot hebben we, in overleg met de gemeente, bepaald of we konden observeren. Het ging dan bijvoorbeeld om een afspraak met een inburgeraar of een intervisiebijeenkomst van consultants.

Op basis van de vergaarde informatie schreven we voor iedere gemeente een case verslag. Deze rapporten hebben we ter toetsing bij de gemeenten voorgelegd, eventuele feedback hebben we verwerkt. De caseverslagen zijn bijgevoegd bij dit rapport in bijlages 3 t/m10.

1.3 Reflectie op het onderzoek

We hebben het onderzoek in grote lijnen kunnen uitvoeren zoals beoogd, en kunnen de onderzoeksvragen over het algemeen goed beantwoorden. Als we het onderzoek opnieuw zouden doen dan zouden we ten minste één wijziging doorvoeren ten opzichte van de huidige opzet. In dit huidige onderzoek is maatschappelijke begeleiding geen onderwerp van het onderzoek, omdat maatschappelijke begeleiding niet is gewijzigd met invoering van de

Wi2021. Achteraf vinden we het geen gelukkige keuze om maatschappelijke begeleiding buiten het onderzoek te houden. Het speelt een belangrijke rol in de eerste maanden waarin een statushouder in een gemeente woont, en in die maanden is ook het samenspel tussen consulent (gemeente) en maatschappelijk begeleider belangrijk. Om goed in kaart te brengen op welke wijze inburgering wordt verknoopt met andere domeinen binnen het sociaal domein (de zogenaamde integraliteit, die de wetgever met deze nieuwe wet ook beoogt, zie paragraaf 2.2) was een blik op de rol van maatschappelijke begeleiding heel nuttig geweest.

Om de bevindingen die we in dit rapport presenteren op waarde te schatten willen we verder graag nog vier opmerkingen maken over dit onderzoek. Ten eerste, dit onderzoek is beschrijvend en exploratief van aard. We hebben met dit onderzoek de manier verkend waarop gemeenten de wet uitvoeren, wat hun ervaringen en dilemma's daarbij zijn en welke obstakels zij tegenkomen. Deze uitvoering door gemeenten en hun ervaringen beschrijven we in dit rapport. De kern van het rapport is daarom beschrijvend, en ook de analyse in hoofdstuk 4 is vrij beschrijvend van aard. Dit rapport is dus geen evaluatie van de eerste fase van de inburgering; we trekken geen conclusies over of gemeenten het goed of juist minder goed doen.

Ten tweede, dit onderzoek is gebaseerd op acht case studies. De selectie van gemeenten laat wel een goede diversiteit zien. Zo zijn de gemeenten geografisch goed verdeeld. De deelnemende gemeenten bevinden zich in de kop van Noord-Holland, in Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, de Achterhoek, het oostelijk en westelijk deel van Overijssel en Utrecht. Alleen de noordelijke provincies zijn niet vertegenwoordigd. Ook op andere thema's, bijvoorbeeld de grootte van de gemeente, bestaat er een goede verdeling, met Tholen als kleine gemeente, en Utrecht als G4-gemeente. Twee gemeenten besteden de uitvoering van de wet uit aan een externe partij, de rest voert de wet in meer of mindere mate zelf uit. Sommige gemeenten profileren zich als ambitieuze uitvoerders van deze wet en deden ook al mee aan eerdere pilots, voor andere gemeenten geldt dat niet. Al met al zien we de selectie als een goede doorsnede om de uiteenlopende ervaringen van gemeenten met de uitvoering van de nieuwe wet in kaart te brengen. Een beschrijving van acht gemeenten is echter een onvoldoende basis voor overkoepelende conclusies over *alle gemeenten* in Nederland. Onze uitspraken beperken zich dan ook tot de acht gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek.

Ten derde, aan de hand van de casestudies die we in de gemeenten hebben uitgevoerd zijn we over het algemeen goed in staat om de hoofdvragen te beantwoorden. Toch vonden we op zichzelf gezien iedere casestudy in zekere zin ook nog onvolledig. De documentanalyse, de observaties en de interviews die we in iedere gemeente hebben uitgevoerd geven weliswaar een goed beeld van de manier waarop de wet in die gemeente uitgevoerd wordt, maar we waren als onderzoekers per case study nog niet *verzadigd* – het idee dat je als onderzoeker de casus volledig kent en doorgrondt. Daarvoor was het aantal interviews per case study te klein. De kracht van dit onderzoek zit daarom dan ook met name in de breedte ervan. Aan de hand van de bevindingen uit alle gemeenten samen komt een rijk beeld van de diverse (en soms uniforme) manieren waarop gemeenten deze wet uitvoeren.

Ten vierde, dit onderzoek is geen procesevaluatie. Bij alle gemeenten is de uitvoering nog volop in ontwikkeling.

Overall wordt nog nagedacht, geleerd, en geprobeerd. Dit rapport geeft dus een momentopname van iets dat nog niet af is. Enerzijds laat dit onderzoek de diversiteit zien tussen gemeenten en de verschillende keuzes die zij maken. Juist omdat de wet nog niet vastligt, omdat er nog ontwikkeld wordt, kan dit onderzoek voor gemeenten nuttig zijn om te zien hoe anderen het doen en wat de ervaringen zijn, om van elkaar te leren. Anderzijds laat dit onderzoek ook zien dat er enkele onderwerpen zijn waar juist zo verschillende gemeenten op eenzelfde manier tegenaan lopen. Op die punten kan ook de wetgever van dit onderzoek leren.

1.4 Begeleiding van het onderzoek

Het opdrachtgeverschap van dit onderzoek was in handen van twee contactpersonen van het Ministerie van SZW. Het onderzoek is inhoudelijk begeleid door een begeleidingscommissie die uit tien leden bestond. De samenstelling van de begeleidingscommissie vindt u in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat, naast deze inleiding, uit drie hoofdstukken en 10 bijlagen.

Hoofdstuk 2 gaat over de Wet inburgering 2021. We beschrijven de aanloop naar de wet, de doelstellingen en uitgangspunten van de Wi2021, de elementen van het inburgeringstraject volgens de Wi2021 en ontwikkelingen in het dossier en in de context sinds inwerkingtreding. Tot slot van dat hoofdstuk beschrijven we kort welke belangrijke inzichten we hebben opgedaan in andere rapporten.

Hoofdstuk 3 bevat de kern van onze bevindingen. In dat hoofdstuk beschrijven we de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de verschillende elementen van het inburgeringstraject, van vroege start in het azc tot de keuze voor de leerroutes. We beschrijven per onderdeel de verschillende keuzes in de uitvoering die we tegenkwamen, en illustreren die met voorbeelden uit de gemeenten.

In hoofdstuk 4 duiden we de bevindingen door de uitvoeringspraktijk te confronteren met de beleidstheorie van de Wi2021. Per element van het inburgeringstraject vatten we samen wat de wetgever voor ogen had, wat we in de praktijk zien, en wat dit betekent. Ook duiden we de bevindingen aan de hand van de subdoelen die de wetgever heeft geformuleerd en enkele centrale uitgangspunten van de Wi2021.

Bijlage 1 bevat de gedetailleerde onderzoeksvragen.

Bijlage 2 toont de samenstelling van de commissie die dit onderzoek heeft begeleid.

Bijlagen 3 t/m 10 bevatten de verslagen van de case studies bij de acht gemeenten en bevatten de empirie waar de kern van dit rapport op is gebaseerd.

2. De theorie van de Wi2021 en ontwikkelingen sinds de invoering

In dit hoofdstuk leggen we een basis voor een gestructureerde beschrijving en analyse van de uitvoeringspraktijk zoals die in de volgende hoofdstukken gestalte krijgt. We beschrijven eerst kort de aanloop naar de Wi2021 (par. 2.1). Daarna staan we in twee paragrafen uitvoerig stil bij de inhoud van de Wi2021: eerst bij de doelen en uitgangspunten van de wet (par. 2.2), vervolgens bij de uitvoeringskeuzes en de concrete elementen van het inburgeringstraject (par. 2.3). Deze onderdelen vormen een belangrijke kapstok voor de rest van het rapport: de beschrijving van de uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 3) hebben we geordend aan de hand van de door de wetgever onderscheiden elementen van het inburgeringstraject (paragraaf 2.3), en in de analyse in hoofdstuk 4 confronteren we de uitvoeringspraktijk (zoals we die in hoofdstuk 3 zullen beschrijven) met de verwachtingen die de wetgever ervan had (zoals we in paragraaf 2.3 zullen beschrijven) en met de doelen en uitgangspunten van de wet (paragraaf 2.2).

Tot slot van dit hoofdstuk besteden we aandacht aan enkele belangrijke ontwikkelingen die zich sinds de invoering van de wet hebben voorgedaan zowel in landelijk beleid als in de context (par. 2.4) en lichten we twee andere relevante onderzoeken uit die in de afgelopen periode zijn gepubliceerd (par. 2.5). De ontwikkelingen die zich in de context hebben voorgedaan zijn belangrijk om de uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 3) te begrijpen en ook om deze op waarde te schatten (hoofdstuk 4). Door twee belangrijke recente onderzoeken kort toe te lichten kunnen we de bevindingen van dit onderzoek in hoofdstuk vier ook af en toe in perspectief plaatsen. Maar we beginnen nu met een korte beschrijving van de aanloop naar de Wi2021.

2.1 Aanloop naar de Wi2021

Sinds de invoering in 1998 van de inburgeringsplicht voor bepaalde groepen nieuwkomers die zich langdurig in Nederland willen vestigen, zijn er veel wijzigingen geweest in het beleid. De wijzigingen in de stelsels die vanaf toen werden ingevoerd betroffen met name de mate van verplichting en de keuze over wie de regie over de uitvoering had. Zo waren gemeenten tussen 2007 en 2013 verantwoordelijk voor het inkopen van inburgeringscursussen en werden inburgeraars daar na 2013 zelf verantwoordelijk voor. Vanaf 2013 hadden gemeenten hadden nog maar een heel bescheiden rol in het inburgeringsstelsel, namelijk het bieden van de maatschappelijke begeleiding.

In de jaren voorafgaand aan 2021 werd duidelijk dat de resultaten van het inburgeringsstelsel uit 2013 achterbleven bij de verwachtingen. Uit evaluaties van het stelsel bleek dat er een te grote verantwoordelijkheid bij inburgeraars lag, en dat het moeilijk bleek voor hen om passende cursussen te selecteren.¹ Bovendien steeg de instroom van asielzoekers rond 2015 sterk, waardoor het aantal inburgeraars sterk toenam en daarmee ook het aantal taalscholen.²

¹ Zie onder andere: Algemene Rekenkamer, Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 (2017). CPB, Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013 (2020).

² Memorie van Toelichting Wi2021, blz. 5

Er werd bij relatief veel taalbureaus fraude geconstateerd.³ De min of meer ongereguleerde markt voor inburgeringsonderwijs bleek dus niet goed te functioneren. Dit alles gaf aanleiding om vanaf 2018 na te denken over een nieuw inburgeringsstelsel.

Vanaf 2018 heeft een uitgebreid proces plaatsgevonden waarbij allerlei stakeholders samen hebben nagedacht over de contouren van een nieuw inburgeringsstelsel.⁴ In 2019 en 2020 heeft een groot aantal gemeenten onder de noemer van de Verander Opgave Inburgering (VOI) vervolgens geëxperimenteerd met onderdelen van het nieuwe stelsel. Zo waren er pilots gericht op de volgende onderwerpen: de brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, duale trajecten, de Z-route, de B1-route, en financieel ontzorgen. Per thema werd een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Op basis van al deze evaluaties is een syntheserapport opgesteld met overkoepelende inzichten en lessen voor het nieuwe stelsel.⁵

2.2 Doelstellingen en uitgangspunten van de Wi202

Op 2 februari 2021 werd uiteindelijk de Wet inburgering 2021 (Wi2021) gepubliceerd in het staatsblad. Op 1 januari 2022 trad de wet in werking. In deze paragraaf beschrijven we de doelen en uitgangspunten van deze nieuwe inburgeringswet. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de concrete maatregelen die in de wet worden getroffen.

2.2.1 Hoofddoel: snel en volwaardig meedoen

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt een bijdrage te leveren aan het *maatschappelijk doel* van inburgering: “alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk”.⁶ Dit maatschappelijk doel is vervolgens vertaald in een specifiek *beleidsdoel* voor het nieuwe inburgeringsstelsel: “inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.”⁷

2.2.2 Subdoelen

Om dit beleidsdoel te behalen heeft de wetgever vijf subdoelen geformuleerd: de tijdige start, snelheid van de inburgering, maatwerk, dualiteit (combineren van leren van taal en participatie) en kwaliteit. We werken ze hieronder kort uit.

³ Overheid.nl. Kamerbrief Voortgang aanpak fraude inburgering. Peildatum: 23-01-2024, via: [Kamerstuk 32824, nr. 261 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁴ Zie onderzoek naar de totstandkoming van de Wet inburgering 2021, eveneens uitgevoerd door RadarAdvies: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/05/rapportage-reflectieonderzoek-wet-inburgering-2021-radaradvies>.

⁵ Marjolein Sax en Mirjam Engelen, Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021 (De Beleidsonderzoekers, december 2021).

⁶ Memorie van Toelichting Wi 2021, blz 8.

⁷ Memorie van Toelichting Wet inburgering 2021, blz 8.

Tijdige start

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is een tijdige start “cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij”.⁸ Het (beter) benutten van de fase in het azc is volgens de MvT een belangrijk aspect van het nieuwe stelsel. Het is de bedoeling dat gemeenten al starten met de brede intake en het vaststellen van een PIP terwijl inburgeringsplichtigen nog in het azc wonen.⁹ Zo hebben asielstatushouders, wanneer ze eenmaal in de gemeente wonen, al “een basis waar ze op voort kunnen bouwen”.¹⁰ Wanneer het niet mogelijk is om al in het azc te starten met het inburgeringstraject bij de gemeente, kan voorinburgering – een programma aangeboden door het COA - volgens de MvT een bijdrage leveren aan een tijdige start.¹¹

Onder een tijdige start verstaat de wetgever ook dat, zodra de statushouder in de gemeente woont, er direct maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging wordt ingezet. Dit dient ertoe om de inburgeraar wegwijs te maken in de gemeente en ervoor te zorgen dat financiële zaken niet afleiden van de start van de inburgering. Tot slot heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om werkafspraken te maken met het COA over de overdracht van de inburgeringsplichtige.

Snelheid van de inburgering

De MvT schrijft voor dat het van belang is dat “inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren” om het doel ‘snel meedoen in de maatschappij’ van het nieuwe inburgeringsstelsel te behalen.¹² Er is dus snelheid in het inburgeringstraject nodig.

Het beleggen van de regie bij gemeenten is volgens de wetgever een belangrijk mechanisme om voor snelheid in het traject te zorgen. De gemeente begeleidt de inburgeringsplichtige, ziet toe op de voortgang van het traject op basis van het PIP en stimuleert inburgeringsplichtigen om binnen drie jaar, en liefst sneller, de inburgering af te ronden.¹³

Ook kunnen gemeenten in dit stelsel sancties opleggen indien de inburgeringsplichtige zich niet aan het PIP houdt. Dit middel zou eveneens de vaart in de trajecten moeten houden.¹⁴

Maatwerk

Om niet alleen snel, maar ook volwaardig mee te kunnen doen aan de maatschappij, is volgens de wetgever *maatwerk* nodig: een passend inburgeringstraject voor alle inburgeringsplichtigen.¹⁵ De wetgever roept hiertoe drie inburgeringsroutes in het leven: de

⁸ MvT, blz 9.

⁹ Hieronder komen we terug op de begrippen ‘brede intake’ en ‘PIP’

¹⁰ MvT, blz 9.

¹¹ Dit programma ‘voorinburgering’ is geen onderwerp van dit onderzoek. We gaan er daarom niet verder op in.

¹² MvT, blz 10.

¹³ MvT, blz 10.

¹⁴ MvT, blz 10.

¹⁵ MvT, blz 10.

B1-route, de onderwijsroute en de Z-route.¹⁶ Per inburgeringsplichtige wordt vastgesteld welke route het meest passend is. Vervolgens zijn deze routes zelf volgens de wetgever ook maatwerk. Zo kan de B1-route ook onderdelen op A2-niveau bevatten, verschilt de onderwijsroute naar gelang het type vervolgonderwijs waar deze aansluiting op moet hebben, en sluit de Z-route aan op de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige.

Het begrip maatwerk wordt in de MvT ook verbonden aan de begrippen *integraliteit* en *regie*: de vormgeving van het inburgeringstraject dient toegesneden te zijn op de situatie en behoeften van de inburgeringsplichtige, en dit “vergt van gemeenten dat inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociaal domein.”¹⁷ De regie en integraliteit moet met name worden gezocht in het proces van de brede intake en worden vastgelegd in het PIP. Volgens de MvT draagt “het beleggen van regie en inkoop van inburgeringsaanbod bij gemeenten (...) naar verwachting eveneens bij aan het bieden van maatwerk”.¹⁸

Dualiteit

Het vierde subdoel is dualiteit, welke het belang van de combinatie tussen het leren van de taal en het tegelijkertijd participeren in de maatschappij benadrukt. Het oefenen van taal in de praktijk, bijvoorbeeld door stages, (vrijwilligers)werk of een taalmaatje, wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de lessen in de klas. Deze manier van leren zou ervoor zorgen “dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren” en zou de inburgeraar meer maatschappelijke contacten opleveren.¹⁹

De MvT gaat verder in op de wijze waarop dualiteit vorm kan krijgen in de verschillende inburgeringsroutes en in de begeleiding van gemeenten tijdens die inburgeringsroutes. Omdat dit onderzoek zich beperkt tot het begin van het inburgeringstraject (tot aan de start van de inburgeringsroutes) en dualiteit in dat begin van het traject geen noemenswaardige rol speelt, werken we het begrip niet verder uit. Het begrip dualiteit nemen we dan ook niet op in het analysekader voor dit onderzoek.

Kwaliteit

Het laatste subdoel van de beleidstheorie is gericht op het bieden van een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod voor de inburgeraars. De regie voor de inkoop van het inburgeringsaanbod is bij gemeenten belegd en deze kunnen hierdoor volgens de MvT sturen op kwaliteit. Daarnaast wordt voor de bewaking van de kwaliteit van het cursusaanbod gebruik gemaakt van het keurmerk Blik op Werk en wordt er toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs.

Omdat het begrip kwaliteit in de beleidstheorie betrekking heeft op de inburgeringsroutes, en dit onderzoek zich beperkt tot het inburgeringstraject *tot* de start van de routes, werken we

¹⁶ MvT, blz 10. In paragraaf 2.3 werken we de routes verder uit.

¹⁷ MvT, blz 11.

¹⁸ MvT bl 11.

¹⁹ MvT, blz 11.

het begrip kwaliteit hier verder niet uit. We nemen het begrip kwaliteit dan ook niet mee in het analysekader voor dit onderzoek.

2.2.3 Principes en uitgangspunten

Behalve deze doelen spelen enkele overkoepelende principes en uitgangspunten nog een belangrijke rol in de wet. Wat ons betreft zijn regie, integraliteit en beleidsvrijheid de belangrijkste.

Regie

In de MvT benoemt de wetgever behalve de doelen en subdoelen, ook een *centraal principe*: “gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering, inburgeringsplichtigen blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht”.²⁰ Dit centrale principe is in wezen een kernachtige vergelijking van het nieuwe met het oude stelsel: het benoemt enerzijds de kern van wat nieuw is (gemeenten voeren regie op de uitvoering), en anderzijds de kern van wat gelijk blijft (inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk).

Integraliteit

Regie wordt verbonden aan het begrip integraliteit. Dit houdt verband met de onderkenning dat de instrumenten van het inburgeringsstelsel in zichzelf niet voldoende zijn om het maatschappelijke doel (snel en volwaardig meedoen) te verwezenlijken. In de MvT staat geschreven: “inburgering staat niet op zichzelf en kan enkel worden bereikt indien de uitvoeringspraktijk goed wordt verbonden met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name participatie en werk.”²¹ Gemeenten spelen in dit sociaal domein een belangrijke rol. Door de regie voor de uitvoering van de inburgering bij gemeenten te beleggen wil de wetgever gemeenten in de juiste positie brengen “om de gewenste verbindingen in de uitvoeringspraktijk te leggen”. Hierdoor kan inburgering “onderdeel worden van een integrale aanpak door gemeenten.”²²

Beleidsvrijheid

De wetgever staat in de MvT ook nog stil bij de spanning tussen uniformiteit en beleidsvrijheid voor gemeenten. Zo zijn er vanuit de wetgever taken die vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de inburgeraar en uniformiteit meer zijn ingekaderd. Dit geldt volgens de MvT bijvoorbeeld voor de brede intake en het PIP, omdat deze “de basis vormen voor de nadere invulling van het inburgeringstraject.”²³ Gezien deze taken de basis vormen is het “van belang dat deze taken door gemeenten, in ieder geval in de basis, op een vergelijkbare wijze worden uitgevoerd.”²⁴ Daartegenover staat dat er volgens de wetgever ook taken zijn waarbij de gemeente meer beleidsruimte nodig heeft “om de betreffende taak naar eigen inzicht te kunnen invullen om daarbij rekening te kunnen houden met de lokale omstandigheden en zodoende het benodigde maatwerk ten aanzien van inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk zo

²⁰ Memorie van Toelichting Wet inburgering 2021, blz 8.

²¹ MvT, blz 15.

²² MvT, blz 15.

²³ MvT, blz 15.

²⁴ MvT, blz 15.

goed mogelijk vorm te kunnen geven.”²⁵ Dit geldt bijvoorbeeld voor het verzorgen van een inburgeringsaanbod (keuze van een leerroute en taalschool), en de ondersteuning en begeleiding van de inburgeraar tijdens het inburgeringstraject.

Uiteindelijk zal het succes van het stelsel, volgens de wetgever, “in hoge mate [afhangen] van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij de regie over de uitvoering waarmaken. Het vinden van een goede balans tussen uniformiteit, flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk is daarbij een bijzonder aandachtspunt.”²⁶

Box: wie zijn de inburgeringsplichtigen? Doelgroepen onder de nieuwe Wi2021

De Wet inburgering is van toepassing op “vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, tenzij zij op grond van hun leeftijd van de inburgeringsplicht zijn uitgezonderd.”²⁷

De doelgroep van de inburgeringswet is daarmee hetzelfde als onder het vorige stelsel. De groep inburgeringsplichtigen valt uiteen in twee groepen: asielstatushouders enerzijds en gezinsmigranten en overige migranten anderzijds.

Asielstatushouders zijn diegenen die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben, zoals bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000. Ook hun familie- of gezinsleden (zogenaamde nareizigers bijvoorbeeld) horen hierbij.²⁸ Gezinsmigranten en overige migranten zijn diegenen die een tijdelijke verblijfsvergunning regulier hebben zoals bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die voor gezinshereniging of -vorming naar Nederland komen omdat zij een Nederlandse partner hebben. Ook bijvoorbeeld geestelijk dienaren vallen onder deze categorie.

De wetgever ziet een fundamenteel onderscheid tussen deze groepen – de asielstatushouders enerzijds en de gezinsmigranten en overige migranten anderzijds. In tegenstelling tot asielstatushouders hebben gezinsmigranten en overige migranten volgens de wetgever een weloverwogen keuze gemaakt om naar Nederland te verhuizen. Zij vestigen zich ofwel bij hun Nederlandse partner of komen te werken bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie, en zijn vaak voorbereid op hun komst en al op de hoogte van verplichtingen in Nederland. Daarnaast hebben ze – met uitzondering van migranten uit enkele landen – het examen inburgering in het buitenland afgelegd. De aanname is dat deze gezinsmigranten hierdoor al enige kennis van de Nederlandse taal hebben wanneer zij starten met het inburgeringstraject, dat zij zelfredzamer zijn en dat zij financiële middelen hebben om zelf de taalcursus te bekostigen. Aan het einde van de volgende paragraaf zetten we op een rijtje hoe het inburgeringstraject verschilt tussen asielstatushouders en gezinsmigranten.²⁹

²⁵ MvT, blz 15.

²⁶ MvT, blz 16.

²⁷ MvT, blz 16.

²⁸ Er zijn uitzonderingssituaties waarbij dit niet het geval is.

²⁹ Voor het gemak schrijven we in het vervolg van dit rapport ‘gezinsmigranten’ wanneer we willen verwijzen naar de groep ‘gezinsmigranten en overige migranten’.

2.3 De elementen van het inburgeringstraject

Hierboven hebben we het maatschappelijke doel, het beleidsdoel, vijf subdoelen en enkele centrale uitgangspunten van de Wi2021 beschreven. In deze paragraaf belichten we de verschillende elementen van het inburgeringstraject die de wetgever onderscheidt. Middels de inzet van deze instrumenten moeten de verschillende doelen uiteindelijk worden verwezenlijkt.

2.3.1 Start in azc en warme overdracht

Binnen twee weken na toekenning van een asielstatus wordt een statushouder gekoppeld aan een gemeente. Deze gemeente wordt verantwoordelijk voor het regelen van huisvesting. De gemeente heeft hier circa twaalf weken de tijd voor.

Een belangrijk punt van de wet is dat de regierol van een gemeente begint op het moment dat een inburgeraar is gekoppeld aan de gemeente, en niet pas vanaf het moment van huisvesting. In de MvT staat dat indien mogelijk (“als de afstand niet te groot is”), de gemeente direct vanaf het moment van koppeling start met de brede intake, het vaststellen van het PIP en alvast een inburgeringsaanbod doet terwijl iemand nog in het azc woont. De wetgever vindt dat er zoveel mogelijk moet “worden voorkomen dat de inburgering vertraging oploopt of komt stil te liggen”.³⁰ Deze vroege start is daarom “nadrukkelijk wenselijk wanneer de periode tussen koppeling en huisvesting in de gemeente lang(er) duurt” dan de twaalf weken die zijn afgesproken.³¹

Verder wordt van gemeenten verwacht dat zij een ‘warme overdracht’ regelen tussen het COA en gemeente. Bij voorkeur heeft deze overdracht de vorm van een driegesprek tussen COA, gemeente en inburgeraar.³²

Indien gemeenten nog geen inburgeringsaanbod (kunnen) bieden, kunnen inburgeraars in het azc al starten met andere activiteiten gericht op integratie en participatie, zoals het programma ‘Vorbereiding op inburgering’ en het doen van vrijwilligerswerk. Het COA voert dit programma uit.

2.3.2 Brede intake

De Wi2021 schrijft voor dat het inburgeringstraject start met een brede intake: door middel van de brede intake (...) wordt een beeld gevormd van de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie (...) om, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject”.³³ De brede intake is verplicht voor elke inburgeraar. Het belang van een brede intake wordt volgens de MvT ingegeven door de evaluatie van de vorige

³⁰ MvT, blz. 19

³¹ MvT, blz 19.

³² MvT, blz 19.

³³ MvT, 24.

Wet inburgering. Hieruit bleek dat er begeleiding en ondersteuning moet worden geboden aan de inburgeraar gedurende het hele inburgeringstraject. De brede intake vormt in de redenering van de wetgever de basis voor enerzijds het vaststellen van de leerroute, anderzijds voor het bieden van begeleiding en ondersteuning op maat.

De onderwerpen die volgens de Wet inburgering in ieder geval aan bod dienen te komen bij de brede intake zijn: gevolgd onderwijs en werkervaring in land van herkomst, persoonlijke omstandigheden waaronder de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeraar, en indien relevant een verkenning van mogelijkheden om kind(eren) van de inburgeraar deel te laten nemen aan voorschoolse educatie.³⁴ Daarnaast ligt het in de rede dat er ook wordt geïnformeerd naar gezinssituatie en het sociale netwerk in Nederland.³⁵ Het besluit inburgering voegt hier nog drie onderwerpen aan toe: taalniveau, de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie en de zelfredzaamheid.³⁶

Verder mogen gemeenten zelf beslissen hoe zij de brede intake invullen; zo zouden gemeenten de ruimte hebben om de brede intake te verbinden met andere relevante deelgebieden binnen het sociaal domein. Het heeft volgens de wetgever dan ook “de voorkeur wanneer gemeenten kiezen voor een integrale aanpak, bijvoorbeeld door bij de afname en interpretatie van de brede intake gebruik te maken van een multidisciplinair team waaraan ook cursusinstellingen, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven en het COA een bijdrage leveren.”³⁷

2.3.3 Leerbaarheidstoets

Als onderdeel van de brede intake moeten gemeenten de leerbaarheidstoets afnemen. Deze toets heeft als doel inzicht te geven in welk niveau van de Nederlandse taal binnen de inburgeringstermijn van drie jaar haalbaar is voor de inburgeraar.³⁸ Alleen daartoe opgeleide en gecertificeerde afnemers mogen de toets afnemen, zodat iedere inburgeraar op dezelfde wijze wordt beoordeeld. Gemeenten mogen zelf kiezen op welk moment in de brede intake ze de toets afnemen. De uitkomst van de toets is volgens de wetgever “een belangrijke indicator” voor het vaststellen van de leerroute, maar “dient vanzelfsprekend (...) te worden gezien in het licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald”.³⁹

Indien er bij de vaststelling van de leerroute wordt afgeweken van de uitkomst van de leerbaarheidstoets, dan moeten de redenen daarvoor worden opgenomen in het PIP.⁴⁰

Om de resultaten van de leerbaarheidstoets vergelijkbaar te maken zijn volgens de ontwikkelaar van de toets de afnamecondities en de voorbereiding erg belangrijk. Deze

³⁴ Wi 2021, art. 14 lid 3.

³⁵ Nota van toelichting bij besluit inburgering, artikel 2.3.2.

³⁶ Besluit inburgering 2021, 27 augustus 2021, art. 5.2.

³⁷ MvT, blz 26.

³⁸ MvT, blz 25.

³⁹ MvT, blz 26.

⁴⁰ Besluit inburgering 2021, nota van toelichting, art. 2.3.3

moeten uniform zijn. Onderdeel hiervan is dat inburgeraars van tevoren duidelijk weten wat voor toets ze gaan doen en dat ze hebben geoefend.⁴¹ Ook worden er eisen aan de afnameapparatuur gesteld, met name om ervoor te zorgen dat de leerbaarheidstoets daadwerkelijk de taalleerbaarheid meet en niet ook deels de digitale vaardigheden van de inburgeraar.⁴²

2.3.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

Als de brede intake is afgerond moet de gemeente de afspraken tussen de gemeente en inburgeraar vastleggen in een PIP. De MvT schrijft voor dat de gemeente dat zoveel als mogelijk samen met de inburgeraar doet, en dat het PIP gebaseerd is op maatwerk: in het PIP worden op basis van de brede intake op de persoon toegesneden einddoelen voor de inburgering geformuleerd.⁴³ Er moet in ieder geval in komen te staan welke leerroute de inburgeraar gaat volgen, hoe de MAP en PVT worden ingevuld en hoe er invulling wordt gegeven aan voor- en vroegschoolse educatie (VVE).⁴⁴ Ook de manier waarop de gemeente begeleiding en ondersteuning zal bieden moet worden opgenomen, bijvoorbeeld het aantal voortgangsgesprekken dat wordt ingepland.⁴⁵

Het PIP moet binnen tien weken na inschrijving in de Basis Registratie Personen (BRP), dus na vestiging in de gemeente, zijn vastgesteld. Deze termijn is zo gekozen dat het gemeenten motiveert om al te starten met de brede intake op het moment dat de inburgeraar nog in het azc woont. Indien het niet mogelijk is om al in het azc te starten moet het binnen deze termijn alsnog mogelijk zijn om na huisvesting het PIP op tijd vast te stellen.⁴⁶ Het PIP heeft de vorm van een beschikking. Dat betekent dat, hoewel het PIP volgens de MvT zoveel als mogelijk samen met de inburgeraar wordt opgesteld, het uiteindelijk de gemeente is die het PIP vaststelt.

2.3.5 Financieel ontzorgen

De Wi2021 creëert een verplichting voor gemeenten om bijstandsgerechtigde inburgeraars in de eerste zes maanden nadat het recht op bijstand ingaat financieel te ontzorgen. Dit ontzorgen houdt in dat de gemeente gedurende die periode de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de rekening voor de zorgverzekering vanuit de bijstand betaalt.⁴⁷ De gedachte achter het ontzorgen omvat verschillende aspecten, namelijk: dat het financiële stelsel in Nederland complex is, dat inburgeraars in die eerste periode financieel kwetsbaar zijn, en dat zorgen om financiën af kunnen leiden van het inburgeren. De financiële ontzorging

⁴¹ Gebaseerd op interview met Bureau ICE.

⁴² <https://vng.nl/artikelen/eisen-aan-devices-voor-afnemen-lbt>, geraadpleegd op 22 januari 2024.

⁴³ MvT, blz 26.

⁴⁴ MvT, blz 26. We gaan niet verder in op de MAP en de PVT omdat deze buiten de scope van dit onderzoek vallen.

⁴⁵ Besluit inburgering 2021, art. 5.3

⁴⁶ MvT, 27.

⁴⁷ MvT, blz 23.

moet er dus aan bijdragen dat inburgeraars direct aandacht hebben voor de inburgering en een snelle start kunnen maken.⁴⁸

De ontzorging is verplicht (zowel voor gemeente als voor de inburgeraar) gedurende een periode van zes maanden. Daarna kan de gemeente de ontzorging nog verlengen indien dat wenselijk wordt geacht.⁴⁹

Naast de verplichte financiële ontzorging hebben gemeenten ook de taak om de inburgeraar gedurende die zes maanden toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid. Hoe de gemeenten dit doen staat hen vrij.⁵⁰

Inmiddels heeft de minister gemeenten meer ruimte gegeven om invulling te geven aan het financieel ontzorgen, dit beschrijven we in paragraaf 2.4.

2.3.6 De leerroutes

De wetgever heeft in dit nieuwe stelsel drie leerroutes onderscheiden waarmee inburgeraars aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute (Z-route).

De B1 route: deze route is gericht op het zo snel mogelijk behalen van taalniveau B1. Dit is een verhoging van het taalniveau ten opzichte van het vorige stelsel, dat gericht was op het behalen van A2-niveau. Om dit mogelijk te maken en het perspectief van de inburgeraar op de arbeidsmarkt te vergroten is het van belang dat het leren van de taal wordt gecombineerd met (vrijwilligers)werk. Deze route moet binnen drie jaar worden afgerond. Wanneer na verloop van tijd blijkt dat B1 niveau toch niet (op alle onderdelen) haalbaar is kan de inburgeraar (onderdelen van) het inburgeringsexamen op A2-niveau doen.⁵¹

De onderwijsroute: deze route is gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma, waarmee de inburgeraar een goede startpositie genereert op de arbeidsmarkt. Naast het leren van de Nederlandse taal op het voor de vervolgopleiding benodigde niveau (B1-niveau of hoger) worden jonge inburgeraars binnen deze route voorbereid op instroom in een Nederlandse opleiding (mbo, hbo of wo).

De zelfredzaamheidsroute (Z-route): deze route is gericht op degenen voor wie de B1- of onderwijsroute niet haalbaar is. Binnen deze route moeten inburgeraars 800 uur aan taallessen volgen en 800 uur besteden aan het onderdeel participatie. Het doel van deze route is dat inburgeraars zich kunnen redden in de Nederlandse maatschappij. Deze route wordt, anders dan de B1- en onderwijsroutes, in principe niet afgesloten met een examen. Wanneer tijdens het traject blijkt dat iemand wellicht toch A2-niveau of hoger kan behalen op (bepaalde) taalonderdelen wordt van de gemeente verwacht deze persoon te stimuleren om de betreffende examens af te leggen.⁵²

⁴⁸ MvT, blz 22-23.

⁴⁹ MvT, blz 24.

⁵⁰ MvT, blz 23.

⁵¹ MvT, blz 35-37.

⁵² MvT, blz 41-43.

Box: verschillen in inburgeringstraject tussen asielstatushouders en gezinsmigranten

De gemeente begeleidt zowel asielstatushouders als gezinsmigranten. Echter, van gezinsmigranten wordt meer zelfredzaamheid verwacht. Zo hebben gezinsmigranten geen recht op maatschappelijke begeleiding⁵³, financiële ontzorging en financiering van het taalonderwijs (incl. KNM). Ook betalen ze zelf voor de inburgeringsexamens. Gezinsmigranten worden bij aanvang van de inburgering wel begeleid. Zo neemt de gemeente ook bij gezinsmigranten een brede intake – inclusief leerbaarheidstoets – af, volgt een advies voor de leerroute stelt de gemeente het PIP vast. Ook vinden voortgangsgesprekken plaats. Gezinsmigranten zijn verplicht deel te nemen aan de MAP en PVT.

2.4 Ontwikkelingen sinds inwerkingtreden van de Wi2021

Sinds de invoering van de Wi2021 is er in het dossier van de Wi2021 en in de context van de wet een aantal ontwikkelingen geweest die relevant zijn om te beschrijven. De beschrijving van deze ontwikkelingen is gebaseerd op de kamerbrieven die in de afgelopen periode zijn verstuurd én op de case studies die we voor dit onderzoek uitvoerden.

2.4.1 Financieel ontzorgen

In de periode sinds de invoering van de wet is duidelijk geworden dat de verplichte financiële ontzorging complex is om uit te voeren voor gemeenten en soms ook averechts werkt voor inburgeraars. Dit bleek onder andere uit de evaluatie van de pilot die rondom ontzorgen is uitgevoerd, de uitvoeringspraktijk en het rapport ‘Een status met weinig armslag’ van de Nationale Ombudsman. Op basis daarvan heeft de minister in april 2023 in een brief aan de Kamer de koers voor het ontzorgen bijgesteld: de minister nam zich voor om dit wetsonderdeel te gaan herzien en, vooruitlopend op een wetswijziging, “tijdelijk een ruimere uitleg te geven aan het wetsartikel over financieel ontzorgen”.⁵⁴ Het doel van het ontzorgen blijft overeind, en de gemeente blijft verplicht om te ontzorgen, maar de gemeente mag afwijken van de standaard vorm van ontzorgen.

2.4.2 De leerbaarheidstoets

In de periode na inwerkingtreding van de nieuwe wet kreeg de minister al snel signalen van gemeenten en taalaanbieders dat de uitslag van de leerbaarheidstoets niet altijd aansloot bij hun verwachtingen: er zou vaak een uitslag uit komen dat de B1-route ‘niet haalbaar’ zou zijn. Uit de landelijke cijfers bleek ook dat de uitslagen ver af lagen van de aannames die waren gemaakt bij invoering van de wet: in september 2022 had 39% van de inburgeraars die de leerbaarheidstoets hadden gemaakt de uitslag ‘niet haalbaar’ gekregen. Vooraf was rekening

⁵³ Maatschappelijke begeleiding is ook in het huidige stelsel een verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit was ook in het vorige stelsel al zo; daar is niets veranderd. Mede daarom is dit onderwerp niet meegenomen in het huidige onderzoek.

⁵⁴ Verzamelbrief inburgering, 6 april 2023, blz 3.

gehouden met een percentage van 15% voor asielstatushouders en 3% voor gezinsmigranten.⁵⁵

Naar aanleiding hiervan werden in de maanden daarna enkele veranderingen doorgevoerd. Dat betrof de techniek (er bleken onhandigheden in de afnameomgeving van de toets te zitten), de inhoud (er kwam een extra test om uit te sluiten dat digitale vaardigheden werden gemeten; naar aanleiding daarvan zijn enkele vragen aangepast of vervangen) en de beoordeling (voorheen kreeg men het oordeel ‘haalbaar’ als men 31 van de 40 vragen goed had; dit werd naar beneden bijgesteld naar 28 van de 40). Ook werd afgesproken om de evaluatie van de leerbaarheidstoets ‘naar voren te halen’. Het huidige rapport bevat die evaluatie.

2.4.3 Taakstellingen voor gemeenten

Een belangrijke ontwikkeling in de context van de afgelopen jaren is dat het aantal statushouders, en daarmee de taakstellingen voor gemeenten (de aantallen te huisvesten en daarmee te begeleiden inburgeraars) fors zijn toegenomen. In 2020 was de taakstelling voor alle gemeenten samen 12.120 te huisvesten vergunninghouders.⁵⁶ In 2021 liep dit op naar 24.500. In 2022 bleef het met een totale taakstelling van 23.469 op vergelijkbaar niveau⁵⁷ en in 2023 steeg dit naar 38.800.⁵⁸ De verwachting is dat het aantal te huisvesten vergunninghouders verder zal stijgen in de komende taakstellingsperiodes. Dit heeft verschillende redenen: er is een aanhoudende hoge asielinstroom uit met name onveilige landen en de IND heeft maatregelen getroffen om de achterstanden in te lopen. De verzoeken die daar liggen leiden in veel gevallen tot nareisverzoeken en dit heeft als gevolg dat veel van de aanvragen uit 2023 tot nareizigers zullen leiden in 2024.

Kortom: gemeenten kregen de afgelopen jaren dus fors meer inburgeraars die ze moesten huisvesten en begeleiden dan ze ten tijde van het ontwikkelen van het nieuwe inburgeringsstelsel hadden verwacht. Dit zal de komende jaren waarschijnlijk nog voortduren.

2.4.4 Woningnood en wachttijden voor inburgeraars

Naast een stijgend aantal vergunninghouders is het oplopende woningtekort een andere belangrijke ontwikkeling in de context van de inburgeringswet. Deze is in 2023 van 3,9% naar 4,8% gestegen.⁵⁹ Inburgeraars verblijven daardoor na koppeling aan een gemeente veel langer in het azc dan de bedoeling is (de bedoeling is dat er binnen circa twaalf weken huisvesting is) en ook dan was bedacht bij invoering van de Wi2021. Dat betekent dat het goed benutten van de tijd in het azc, redenerende vanuit de beleidstheorie van de wet, des te belangrijker is

⁵⁵ TK 32 824, nr. 376, kamerbrief van 29 september 2022.

⁵⁶ Overzicht huisvesting vergunninghouders 2020. Peildatum: 01-12-2020.

⁵⁷ Overzicht huisvesting vergunninghouders 2022. Peildatum 22-01-2024, via: [Platform open overheidsinformatie](#)

⁵⁸ Huisvestingtaakstelling 2024-I. Peildatum 22-01-2024, via: [pdf \(overheid.nl\)](#)

⁵⁹ ABF Research. Dashboard Woningtekort Nederland. Peildatum 22-01-2024, via: ([Dashboard - Woningtekort - Nederland \(abfresearch.nl\)](#))

geworden.⁶⁰ Uit analyses van het ministerie van SZW bleek dat slechts een klein deel van de inburgeraars die in het azc wonen al een PIP heeft.⁶¹ In totaal wachtten er op 15 januari 2024 15.722 statushouder in het azc op een woning.⁶²

2.4.5 Complicaties en vertragingen in vaststellen inburgeringsplicht

In de afgelopen jaren zijn er meerdere keren complicaties of vertragingen geweest in de vaststelling van de inburgeringsplicht.

Vlak na de invoering van het nieuwe inburgeringstelsel bleek dat verschillende nieuwkomers ten onrechte een kennisgeving hadden ontvangen dat zij onder de Wi2021 moesten inburgeren. Zij hadden onder de wet uit 2013 moeten vallen. Op verzoek van de minister heeft DUO daarom het inburgeringsproces tijdelijk stilgelegd. In maart 2022 is het proces hervat voor nieuwkomers die moeten inburgeren onder de Wi2021 en op 23 mei 2022 voor nieuwkomers onder de Wi2013. Deze tijdelijke stillegging heeft tot een vertraging geleid in de instroom van inburgeraars onder de Wi2021.⁶³

Begin 2023 signaleerde DUO onregelmatigheden in de gegevensuitwisseling met de IND. DUO ontving steeds meer verzoeken vanuit gemeenten om na te gaan of een persoon al dan niet inburgeringsplichtig was. Ook potentiële inburgeringsplichtigen zelf vroegen hiernaar. Uiteindelijk bleek dat ruim 3200 personen tussen januari 2022 en mei 2023 ten onrechte niet zijn geïnformeerd over hun inburgeringsplicht onder de nieuwe wet. De groep bestond uit zo'n 450 asielstatushouders en 2760 gezinsmigranten en overige migranten. Gemeenten hebben hierdoor vanaf de zomer van 2023 grotere aantallen inburgeringsplichtigen in een keer te verwerken gekregen.⁶⁴

2.5 Eerder onderzoek

Er wordt volop onderzoek gedaan naar inburgering en integratie. Dit huidige onderzoek heeft niet als doelstelling om de inzichten uit bestaande onderzoeken samen te vatten en daarop voort te bouwen. Evenwel zijn er twee specifieke eerdere onderzoeken die voor ons als onderzoeksteam bijzonder waardevol zijn geweest in de voorbereiding op de dataverzameling. De inzichten uit deze onderzoeken helpen ook om de bevindingen van dit onderzoek te verrijken en in perspectief te plaatsen. Daarom noemen we deze twee bronnen hier en beschrijven we kort de belangrijkste inzichten.

⁶⁰ Uitvoeringsbrief inburgering, 20 december 2022.

⁶¹ Uitvoeringsbrief inburgering, 13 juli 2023.

⁶² COA. Capaciteit en bezetting. Peildatum 22-01-2024, via: [COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl](#)

⁶³ Brief aan Tweede Kamer van 26 januari 2022 ([Integratiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)) en van 21 maart 2022 ([Integratiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)).

⁶⁴ Rijksoverheid. Nieuwsbrief inburgering nr. 35. Peildatum 22-01-2024, via: [Nieuwsbrief Inburgering nr 35 | Actueel | Rijksoverheid.nl](#)

2.5.1 Synthese van de evaluaties van VOI-pilots

Zoals reeds kort genoemd hebben in de periode 2020-2021 onder de noemer van de Veranderopgave Inburgering tientallen gemeenten geëxperimenteerd met elementen van het nieuwe stelsel. Deze experimenten zijn geëvalueerd, en vervolgens zijn de bevindingen van die evaluaties in een syntheserapport bijeengebracht.⁶⁵ Dit rapport werd vlak voor inwerkingtreding van de nieuwe wet beschikbaar; sommige onderliggende rapporten waren dus nog niet beschikbaar toen de wet werd gemaakt, en zijn niet meegenomen in de totstandkoming daarvan.

We noteren enkele belangrijke inzichten uit het syntheserapport voor zover relevant voor dit rapport:

- Uit de pilots rondom de snelle start bleek dat de snelle start (inburgering start al in het azc) meestal niet lukte. De warme overdracht (driegesprek COA-gemeenten-inburgeraar) vond meestal niet plaats, ofwel omdat klantmanagers het niet nodig vonden, ofwel door tijdgebrek en praktische belemmeringen (afstand).
- Uit de pilots rondom de brede intake bleek dat gemeenten dit op details anders invullen: gemeenten voeren iets meer of minder gesprekken, en sommige gemeenten zetten ‘assessment tools’ in, bijvoorbeeld over psychische problematiek. Gemeenten vonden met name de gesprekken die klantmanagers met inburgeraars voerden belangrijk en dat zij interculturele gesprekstechnieken beheersen en de sociale kaart in de gemeente kennen. Sommige gemeenten zetten ervaringsdeskundigen in bij de brede intake.
- Uit de pilots rondom het opstellen van PIP’s bleek dat de doorlooptijd voor het opstellen van PIP’s circa 4-15 weken na vestiging was. De ervaring van klantmanagers was dat het meestal mogelijk was om het binnen de termijn van 10 weken te doen, maar dat het langer duurt om iemand goed te leren kennen. Gemeenten verwachtten daarom dat het PIP later bijgesteld zou moeten worden; omdat het een formele beschikking is en daardoor niet erg flexibel werkten sommige gemeenten met twee documenten: een PIP op hoofdlijnen en nog een minder formeel ontwikkelplan dat makkelijker was om aan te passen.
- Uit de pilots rondom financieel ontzorgen bleek dat het voor gemeenten complex was om het ontzorgen vorm te geven; ze liepen tegen dezelfde problemen aan als waar burgers in die situaties ook tegenaan lopen, bijvoorbeeld dat toeslagen pas later binnenkomen en lopende rekeningen niet alleen uit de uitkering kunnen worden betaald. Soms lukte het hierdoor niet of nauwelijks om leefgeld uit te keren aan de inburgeraar. Ook bleek dat de ontzorging voor een deel van de inburgeraars niet nodig was omdat ze al financieel zelfredzaam waren. Sommigen wilden niet ontzorgd worden. Soms maakten gemeenten fouten, en die werkten verstorend en leidden tot

⁶⁵ Marjolein Sax en Mirjam Engelen, Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021 (De Beleidsonderzoekers, december 2021).

minder vertrouwen van de inburgeraar in de begeleider. Ook kwam het risico van een scherpe overgang na zes maanden ontzorgen in beeld.

2.5.2 Onderzoek naar de start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft de Erasmus Universiteit gevraagd om onderzoek te doen naar de uitvoering en resultaten van de inburgering in Rotterdam. Het is een vierjarig onderzoek, waarvan een eerste publicatie in juni 2023 is verschenen.⁶⁶ Enkele van de belangrijkste uitkomsten van dat rapport, voor zover relevant voor ons onderzoek:

- Snelle start: in Rotterdam werd ervoor gekozen om niet al in het azc te beginnen met de brede intake en inburgering, omdat er geen azc in de buurt is. Ook andere factoren speelden een rol, zoals personeelstekort, verdeling van het team klantmanagers in 'Noord' en 'Zuid', zodat men pas aan de slag kon als iemand een huis had, en problemen met data die men van DUO kreeg waardoor wachtlijsten ontstonden en niet duidelijk was tot welke doelgroep mensen behoorden.
- Brede intake en PIP: het vaststellen van het PIP binnen tien weken lukt vaak niet, door verschillende zaken. Ten eerste biedt de gemeente een opstartklas (Taalstart) aan die tien weken duurt en die onderdeel is van de brede intake. Verder zijn er ook veel verschillende stappen in het proces: huisvesting, intake, maatschappelijke begeleiding, leerbaarheidstoets, eventueel erkenning van diploma's. Bij elke stap kan vertraging optreden waardoor de termijn van tien weken meestal niet wordt gehaald. Verder gold voor gezinsmigranten ook dat men vrij vaak niet kwam opdagen bij intakegesprekken.
- Leerbaarheidstoets: de ervaringen met de toets waren in het begin niet positief. De toets was later klaar dan gepland, waardoor er geen testperiode meer was. Er waren daardoor enkele technische problemen en de uitslagen sloten niet aan bij de verwachtingen. Men nam de adviezen van de leerbaarheidstoets daarom ook niet over. Na de aangebrachte wijzigingen in de toets (zie paragraaf 2.4.2) werden de ervaringen positiever. Wel zijn er soms vertragingen bij afname van de toets, wat ook leidt tot vertraging bij vaststelling van het PIP.
- Ontzorgen: ontzorging leidde in Rotterdam juist tot zorgen; voor statushouders leidden het af en toe zelfs tot schulden. Wanneer de vaste lasten werden ingehouden uit de uitkering bleek het resterende leefgeld te laag om van te leven. Het ontzorgen startte bovendien pas nadat de energierekening al binnen was, en de toekenning van toeslagen bleek lastig.
- Leerroutes: in Rotterdam kwamen meer hoogopgeleide, zelfredzame inburgeraars dan verwacht. Daardoor schoot het aanbod voor die groep tekort.

⁶⁶ Roxy Damen et al., Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering (Erasmus Universiteit, juni 2023).

3. Bevindingen: de uitvoering van de Wi2021 in de praktijk

Dit hoofdstuk bevat de kern van de opbrengsten van dit onderzoek. We beschrijven de wijze waarop de gemeenten de Wi2021 uitvoeren – daarbij natuurlijk de begrenzing van dit onderzoek in acht nemende, namelijk dat we ons richten op het begin van het inburgeringstraject tot aan de start van de leerroutes. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de caseverslagen die we per gemeente hebben opgesteld, en die als bijlagen bij dit rapport zijn gevoegd.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd.

- In paragraaf 3.1 beschrijven we ter inleiding kort de wijze waarop alle acht gemeenten de uitvoering hebben georganiseerd.
- In paragraaf 3.2 staan we stil bij beleidskeuzes en eventuele additionele doelen die gemeenten voor zichzelf formuleren bij de uitvoering van de Wi2021.
- In paragrafen 3.3 t/m 3.8 bespreken we de verschillende elementen van het inburgeringstraject zoals we die in paragraaf 2.3 onderscheiden hebben.
- In paragraaf 3.9 vatten we tot slot nog samen hoe er in de uitvoering aandacht wordt besteed aan verschillende doelgroepen van de Wi2021, waaronder het onderscheid tussen asielstatushouders en gezinsmigranten, en wat de ervaringen daarmee zijn.

3.1 Organisatorische inbedding inburgering bij gemeenten

Wat betreft de organisatorische inrichting van de wet hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt. De eerste vraag is of gemeenten de uitvoering van de wet in eigen huis hebben gehouden of dat zij deze hebben ondergebracht bij een externe organisatie. Daarnaast hebben gemeenten keuzes moeten maken over de samenwerking met andere gemeenten en met externe samenwerkingspartners. Gemeenten variëren eveneens in de taken die zij consulenten toebedelen: in sommige gemeenten doen consulenten alléén de uitvoering van de Wet inburgering, in andere voeren zij daarnaast ook andere wetten uit, zoals de Participatiewet. Tot slot hebben gemeenten keuzes gemaakt over specialisatie op doelgroepen: in sommige gemeenten zien alle consulenten iedereen, in andere begeleiden sommige consulenten bijvoorbeeld vrijwel uitsluitend jongeren. In wat volgt beschrijven we de belangrijkste gemaakte keuzes voor iedere gemeente. Dit doen we per gemeente, omdat het meteen een beeld geeft van de onderlinge diversiteit qua organisatorische inrichting.

3.1.1 Aalten

De gemeente Aalten heeft de uitvoering van de Wet inburgering uitbesteed aan Laborijn, een uitvoeringsorganisatie gevestigd in de Achterhoek – sinds 1 januari 2024 als onderdeel van een gemeenschappelijke regeling. Laborijn voert nu de Wet inburgering, de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) voor enkele gemeenten uit in de Achterhoek, waarvan de Wet inburgering alleen voor de gemeenten Doetinchem en Aalten.

Laborijn werkt met inburgeringsconsulenten die gedurende het hele inburgeringstraject betrokken zijn bij inburgeraars en verantwoordelijk zijn voor de beslissingen die worden genomen, zoals de keuze voor een bepaalde leerroute, het vaststellen van het PIP en het onderhouden van contact met de samenwerkingspartners. De regisseurs werken in vaste duo's samen met 'medewerkers inburgering', die de eerste kennismaking doen en gesprekken voeren met inburgeraars. Deze medewerkers spreken de taal van de inburgeraar. Daarnaast heeft Laborijn cultuurvertalers in dienst, die laagdrempelig contact met inburgeraars onderhouden en activiteiten rondom sociale activering verzorgen. De medewerkers inburgering zijn voormalig cultuurvertalers, en cultuurvertalers hebben zelf ook, onder een eerdere Wet inburgering, het inburgeringstraject doorlopen. In Aalten wordt er dus gespecialiseerd op land of regio van herkomst, omdat de medewerker inburgering en de cultuurvertaler dezelfde taal spreken als de inburgeraar die zij begeleiden, en de consulent altijd in een vast duo met een medewerker inburgering werkt.

In de gemeente Aalten werkt Laborijn, behalve met aanbieders van de leerroutes, samen met *Figulus*, een welzijnsorganisatie die de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars uitvoert. Op een regeldag vlak na de huisvesting zorgt maatschappelijk begeleider *Figulus* voor het doen van aanvragen van de uitkering. *Bureau voor Financiële Ondersteuning* voert de financiële ontzorging uit. Andere samenwerkingspartners, behalve de aanbieders van de leerroutes en, op afstand, het COA en DUO, zijn er voor Laborijn in Aalten niet.

3.1.2 De BUCH-gemeenten

Ook de vier BUCH-gemeenten hebben hun samenwerking in het geheel belegd bij een externe uitvoeringsorganisatie, namelijk Zaffier, gevestigd in Alkmaar, wederom als gemeenschappelijke regeling. Zaffier voert de Wet inburgering behalve voor de vier BUCH-gemeenten ook uit voor de gemeenten Alkmaar en Dijk en Waard; in totaal dus voor zes gemeenten. Het beleid voor de uitvoering van de wet verschilt niet tussen die gemeenten onderling: Zaffier heeft voor allemaal één en hetzelfde werkproces opgesteld. In totaal werken er bij Zaffier 13,9 fte aan consulenten bij team inburgering, waarvan 1,25 fte besteed wordt aan het financieel ontzorgen van inburgeraars die onder de nieuwe wet vallen.

Het team inburgering bij Zaffier werkt grotendeels volgens 'integraliteit'. Dat wil voor hen zeggen dat het team bestaat uit inburgeringsconsulenten die een integrale functie hebben, waarbij zij zowel de inburgeringswet als de Participatiewet volledig uitvoeren. Dat betekent voor de Participatiewet het beoordelen, toekennen en afwijzen van een aanvraag, van mutaties en van bijzondere bijstand; en voor de Wet inburgering het uitvoeren van zowel de oude als de nieuwe wet. Er zijn bij Zaffier enkele consulenten die zich specifiek richten op jongeren onder de 27 jaar, en voor hen alleen de inburgeringswet uitvoeren.

Zaffier werkt voor de vier BUCH-gemeenten samen met *Inova* voor maatschappelijke begeleiding, met taalscholen voor de verschillende leerroutes. Het afnemen van de leerbaarheidstoets gebeurt bij Zaffier zelf, door medewerkers die hiervoor aangesteld zijn.

Ook het financieel ontzorgen gebeurt bij en door medewerkers van Zaffier zelf, die werkzaam zijn bij de afdeling budgetbeheer.

3.1.3 Deventer

De uitvoering van de Wi2021 is belegd in de eigen organisatie, vanuit de gedachte dat de ondersteuning van inburgeraars zoveel mogelijk binnen reguliere infrastructuur en in samenhang met andere vormen van ondersteuning georganiseerd zou moeten worden. De inkoop van de leerroutes is in stedendriehoek-verband gedaan, samen met Deventer, Apeldoorn, Epe, Heerde, Voorst en Olst-Wijhe. Het team van consultants inburgering is nieuw opgericht voor de Wi2021, er zijn dus nieuwe mensen aangetrokken. De uitvoering is belegd bij vijf inburgeringsconsultanten in het team Inkomensondersteuning, met 4,2 fte. Deze consultants zijn alleen bezig met inburgeraars en begeleiden hen gedurende het hele traject. In het team zitten ook inkomensconsultanten die de uitkering voor de inburgeraar regelen (en voor alle andere groepen in de Participatiewet). De caseload is 70-80 voor een fulltime inburgeringsconsultant.

Leerwerkbedrijf *KonnecteD* voert de regie op de oude-wetters en is onder de Wi2021 verantwoordelijk voor participatie- en werktrajecten. Financieel ontzorgen is belegd bij het *Budget Adviesbureau Deventer*, een aparte uitvoeringsorganisatie van de gemeente Deventer. Het begeleiden en de training voor financiële zelfredzaamheid is uitbesteed aan *Vluchtelingenwerk*, die ook verantwoordelijk is voor de maatschappelijke begeleiding. *TopTaal* en *Vluchtelingenwerk* zijn gecontracteerde aanbieders voor de B1-route en Z-route. Bij het contract van de onderwijsroute is ook Zutphen aangesloten. Ook wordt samengewerkt met *DeventerDoet* voor vrijwilligerswerk en *Stichting Vangnet* en *Humanitas/Stichting Rechtop*. Sinds kort draait er een speciaal voorinburgeringstraject 'Iedereen aan boord' voor statushouders die in de gemeente wonen maar nog niet kunnen starten met de inburgering. Dit wordt uitgevoerd door *Bureau de Werkvloer* en wordt bekostigd uit aanvullende gemeentelijke middelen.

3.1.4 Hengelo

De uitvoering van de inburgering is belegd bij de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Deze afdeling voert ook de Participatiewet uit. Bij deze afdeling werken circa 75 consultants, verdeeld in drie teams: jeugd, werk en participatie. Elk team bestaat uit een aantal consultants inburgering. In totaal werken er 13 consultants inburgering. Zij hebben in hun caseload zowel inburgeraars (met en zonder uitkering) als reguliere uitkeringsgerechtigden op basis van de Participatiewet. Voor hun inburgeraars voeren ze dus zowel de Wi2021 als de P-wet uit (voor zover van toepassing), inclusief uitkeringsadministratie. Een voordeel van dit brede takenpakket is dat de inburgeraar één contactpersoon heeft voor zowel uitkering als inburgering en werk, wat het voor de inburgeraar overzichtelijk maakt. Een nadeel is dat het takenpakket breed wordt; de uitkeringsadministratie levert werklast op in pieken en dalen, en tijdens die pieken is het moeilijk om aan ander werk toe te komen.

De consultants inburgering besteden samen in theorie 5,5 fte aan de Wet inburgering, hoewel dit in de praktijk door langdurige uitval de afgelopen jaren nooit is gehaald. Er wordt binnen Hengelo nagedacht over verdere specialisatie, door bijvoorbeeld consultants inburgering niet meer reguliere Participatiewet-kandidaten te laten begeleiden en ze samen onder te brengen in één team.

Hengelo belegt de uitvoering van de leerbaarheidstoets bij en door de bibliotheek. De gemeente Hengelo voert de Wet inburgering ook uit voor twee kleinere naastgelegen gemeenten (Borne en Haaksbergen), met uitzondering van de maatschappelijke begeleiding, de PVT en de individuele begeleiding bij het ontzorgen (dat doen deze gemeenten zelf). Daarnaast wordt voor de Z-route ook samengewerkt met Hof van Twente: Hengelo subsidieert deze route voor de gehele regio Midden-Twente.

3.1.5 Roermond

De gemeente Roermond draagt zelf zorg voor de uitvoering van de Wi2021. Er is wel sprake van een gezamenlijke inkoop van leerroutes met meerdere gemeenten binnen de arbeidsmarktregio. Destijds is deze keuze gemaakt om aan de benodigde aantallen inburgeraars te komen. In Roermond is de bewuste keuze gemaakt om een aantal consultants vanuit de afdeling Werk en Inkomen volledig vrij te maken voor de inburgering, zodat de juiste kennis en een mate van specialisme kunnen worden gewaarborgd. Daarnaast vindt de gemeente het belangrijk dat de mensen die werkzaam zijn op inburgering affiniteit hebben met de taken en de doelgroep zodat zij optimale begeleiding kunnen bieden. Momenteel zijn er vier consultants inburgering werkzaam binnen de gemeente.

De gemeente neemt een voortrekkersrol in bij het vormen van het netwerk van betrokken partijen zoals *Vluchtelingenwerk*, *W&I*, de wijkteams, de *GGD*, de *Vrijwilligerscentrale*, de woningcorporaties, het welzijnswerk en diverse initiatieven in de wijken.

3.1.6 Tholen

De gemeente Tholen doet alles zelf qua uitvoering van de inburgeringswet, met uitzondering van de leerroutes, die zijn belegd bij Scaldia, een mbo-school die in Goes zit. Doordat de gemeente het zelf doet zijn er in de ervaring van betrokkenen korte lijntjes en hebben medewerkers de ruimte om op persoonlijk niveau naar de inburgeraars te kijken. Bovendien is het in hun ervaring vaak goedkoper om zelf de uitvoering te organiseren en kan de gemeente dit op maat doen voor de gemeenschap die in Tholen woont. Ze hebben Zeeuwsbrede afspraken over het gelijktrekken van tegemoetkomingen voor statushouders in reiskosten, kinderopvang, werkgeversvergoedingen.

Eén beleidsmedewerker besteedt dertig procent van haar tijd aan inburgering. Daarnaast werken een regisseur inburgering en een consultant inburgering allebei fulltime, met dezelfde inburgeraars: ze vinden het fijn dat de inburgeraar beide consultants kent. Daarnaast hebben

ze een medewerker voor het spreekuur. Tot slot is er nog een consulent Werk en Inkomen, waar de Participatiewet wordt uitgevoerd, die specifiek met de doelgroep statushouders werkt. Zij kent alle inburgeraars, doet de inplaatsing en is betrokken bij de toewijzing of afwijzing van de uitkering. De werkzaamheden van deze consulent komen overeen met die van de consulent inburgering. De consulent inburgering doet alleen niets op het gebied van werk en inkomen.

3.1.7 Tilburg

In Tilburg is de uitvoering van de Wi2021 belegd binnen de eigen organisatie. Momenteel zijn er zestien consulenten werkzaam in het team. Hierbij is er sprake van een gemengde caseload; het gros van de consulenten begeleidt een mix van asielstatushouders, gezinsmigranten en mensen die onder de oude wet vallen. In de gemeente Tilburg wordt er momenteel toegewerkt naar de start van het programma 'Welkom in Tilburg'. Dit programma brengt al het beleid van asiel tot integratie voor verschillende groepen nieuwkomers in één programma. Hiermee snijdt het door verschillende afdelingen en wordt integraliteit bevorderd.

Gemeente Tilburg heeft enkele belangrijke samenwerkingspartners op inburgering: het *RefugeeTeam* neemt de brede intake af en verzorgt in de eerste 10 weken een programma voor alle inburgeraars gericht op taal en sociale activering. *Vluchtelingenwerk* zorgt daarnaast voor het financieel ontzorgen van inburgeraars en doet de maatschappelijke begeleiding.

3.1.8 Utrecht

De gemeente Utrecht voert de Wet inburgering grotendeels zelf uit. Utrecht is contractmanager voor een gezamenlijke aanbesteding binnen de zestien Utrechtse gemeenten verenigd in de U16, op het gebied van de onderwijsroute en taalscholen. Er is daarnaast afstemming met gemeenten binnen de regio over de plaatsing van inburgeraars. In Utrecht is de uitvoering van de wet belegd bij Team Inburgering, dat onder de afdeling Werk en Inkomen valt. Het team begon met 20 fte maar staat nu al op 35 fte – er zijn daarom nu twee teams (Team A en Team B) ingericht, waar inhoudelijk geen onderscheid tussen bestaat. Sommige consulenten, die in Utrecht 'inburgeringscoaches' heten, hebben zich gespecialiseerd en begeleiden met name jongeren.

Utrecht is uitzonderlijk in haar uitgebreide en brede samenwerking voor de uitvoering van de wet, in het netwerkteam *Inburgering030*. Daar vallen de begeleiders van Team Inburgering van de gemeente Utrecht, maar ook *VluchtelingenWerk*, en de *Buurtteams* Sociaal en Jeugd & Gezin. Het voordeel hiervan is dat inburgeraars niet langs allerlei verschillende loketten hoeven en dat deze opzet de onderlinge samenwerking vergemakkelijkt. Utrecht werkt verder volgens de methode van het *Het Huishoudboekje* voor de financiële ontzorging.

3.2 Beleid en aanvullende doelstellingen van gemeenten

Dit onderzoek richt zich op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Als start van elke case study hebben we echter ook geïnventariseerd of gemeenten beleidsstukken hebben die ten grondslag liggen aan de uitvoering, of de doelstellingen en uitgangspunten van de Wi2021 daarin nader worden ingevuld en of de gemeente wellicht additionele doelstellingen hebben. In deze paragraaf delen we de belangrijkste inzichten hierover.

3.2.1 De meeste gemeenten formuleren geen additionele doelen of uitgangspunten

Veel gemeenten hebben een beleidsstuk geschreven over het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarbij valt op dat deze stukken doorgaans vooral herhalen wat er in de wet staat, of de wet in eigen woorden samenvatten, en daarbij duidelijk maken wat dit betekent voor de gemeentelijke uitvoering. Er worden soms op onderdelen keuzes gemaakt en toegelicht, zoals hoe de brede intake wordt ingestoken en in hoeverre men een vroege start denkt te kunnen realiseren (in de volgende paragrafen belichten we dit soort keuzes). Bij de meeste gemeenten worden er geen additionele doelen of uitgangspunten omschreven die richting moeten geven aan de uitvoering.

Hengelo koos ervoor geen beleidsstuk te schrijven

In Hengelo werd er juist voor gekozen om geen beleidsstuk te schrijven. Het argument daarvoor was dat de Wi2021 een uitvoeringswet is en dat er in een beleidsstuk vooral herhaald zou worden wat al in de wet staat. Het voeren van beleid op dit thema wordt daar vooral geïnterpreteerd als goed regionaal samenwerken en de uitvoering goed in stelling brengen om de wet uit te voeren. Dat houdt onder andere in dat ze veel tijd hebben gestopt in het maken van uitgebreide toelichtingen voor het afnemen van de brede intake en het invullen van het PIP.

Roermond formuleert streefcijfers

Roermond heeft in het plan van aanpak implementatie van de Wi2021 enerzijds de wettelijke doelen in eigen woorden overgenomen. Anderzijds formuleert de gemeente naar eigen zeggen ambitieuze streefcijfers. De gemeente vindt het echter belangrijk om doelen te stellen die ambitie reflecteren en die de lat hoog leggen:

- 90% van alle nieuwkomers is binnen drie maanden na huisvesting gestart met de inburgering
- 90% van alle nieuwkomers is binnen drie jaar geslaagd op een inburgeringstraject
- 80% van alle nieuwkomers doet mee binnen drie jaar.
- 40% van alle statushouders (in de bijstand) stroomt uit naar werk of studie binnen twee jaar.

3.2.2 Enkele gemeenten formuleren een eigen visie of additionele doelen

Tilburg, Utrecht en Aalten formuleren doelen die verder gaan dan die van de wetgever in de Wi2021, of hanteren een eigen visie. Deze ambitieuze doelen en eigen visie worden vervolgens ook gereflecteerd in uitvoeringskeuzes.

Tilburg en Utrecht: doelen die verder gaan dan de Wi2021

Tilburg werkt nauw samen met gemeenten in de regio, onder andere door, in voorbereiding op deze wet, samen pilots uit te voeren. Samen met deze regiogemeenten heeft Tilburg ook een regionale visie opgesteld en uitgesproken dat deze gemeenten willen inzetten op “een vroegtijdige, integrale en doorlopende aanpak waardoor iedere inburgeraar optimaal de kans krijgt om zichzelf te ontwikkelen en op maat ondersteund wordt.” In de beleidsnota van de gemeente Tilburg 2022-2026 formuleert de gemeente doelen die verder gaan dan die van de wetgever in de Wi2021: “Met het nieuwe inburgeringsbeleid willen we de inburgeraars warm welkom heten, inzetten op hun talentontwikkeling en hun zelfredzaamheid en veerkracht vergroten. Hierin staan participatie, empowerment en taal centraal.” Deze doelen komen onder andere tot uiting in de opstartklas die Tilburg inzet tijdens de brede intake (zie paragraaf 3.4.2).

Ook Utrecht hanteert op het gebied van inburgering ambitieuzere doelen dan de wet voorschrijft. Zo wil Utrecht dat nieuwkomers zich ‘thuis weten’ in Utrecht. Dat betekent dat zij zich thuis voelen in de stad en dezelfde kansen krijgen als iedere andere Utrechter. Uit een document van juli 2021, blijkt dat Utrecht dit doel wil bereiken door Welkomhuizen in te richten, één begeleidingsteam aan te stellen, het programma Kansrijke Start vorm te geven, te plussen op de leerroutes, en tot slot te zorgen dat alle doelgroepen kunnen profiteren van wat ingericht wordt. In dat plan wordt expliciet gesteld dat ‘de gemeente Utrecht een hoge ambitie [heeft], die verder gaat dan de wettelijke taken.’

‘Thuis weten’ is het kernbegrip van het ambitieuzere doel van Utrecht. Dat betekent, in de woorden van toenmalig wethouder Asiel en Migratie Maarten van Ooijen, uit de nota van uitgangspunten van oktober 2020: ‘We maken samen meer werk van inburgering, zodat inburgeraars zich thuis weten in onze stad. Thuis weten betekent dat je je welkom en veilig voelt en gelijke kansen hebt. Thuis weten betekent ook dat je de Nederlandse taal leert spreken en begrijpen, niet alleen op papier, maar al doende in de praktijk. Naast de taal leren zijn ook werk, zelfredzaam zijn, gezondheid, een fijne school voor je kinderen en contacten met anderen, ook andere Utrechters, heel belangrijk om je thuis te weten. Thuis weten staat ook voor meedoen en werk of een andere manier van zingeving of bijdragen vanaf dag 1. Op maat en in aansluiting bij wat kan en past.’

Aalten: een uitvoeringsorganisatie met eigen visie

De gemeente Aalten heeft niet expliciet additionele doelen gesteld voor uitvoering van de Wi2021. De uitvoeringsorganisatie Laborijn heeft echter wel een duidelijke eigen visie op hoe de inburgering van nieuwkomers zo goed mogelijk kan verlopen. In een implementatieplan van februari 2021, toen Laborijn zich aan het voorbereiden was op de uitvoering van de aanstaande wet, schrijft de organisatie dat ze ernaar streeft ‘via sociaaleconomische integratie (o.a. onderwijs en betaald werk) en via sociaal-culturele integratie (o.a. identificatie met Nederland en contact met de lokale samenleving, sport, cultuur en welzijn) iedere inburgeraar de mogelijkheid te bieden het maximale uit zichzelf te halen.’

Die visie is bijvoorbeeld goed terug te zien in de inzet van ‘cultuurvertalers’, zoals in paragraaf 3.1 al kort aan de orde kwam. Laborijn maakt gebruik van de ervaringsdeskundigheid van voormalig inburgeraars door hen aan te nemen als cultuurvertaler en hen doorstroommogelijkheden richting de functie van medewerker inburgering te bieden. Het idee

achter deze opzet is dat cultuurvertalers (en met hen ook de medewerkers inburgering) behalve de taal ook de cultuur van inburgeraars kennen. Volgens Laborijn behelst vertalen meer dan taal alleen: cultuurvertalers duiden ook non-verbale communicatie en overbruggen daarmee culturele verschillen. Bovendien hebben cultuurvertalers en medewerkers inburgering ook persoonlijk ervaring met het inburgeringstraject. Het mes snijdt zo aan twee kanten: inburgeraars krijgen iemand voor zich die hun taal spreekt en cultuur kent, en daarnaast ook zelf de inburgering heeft doorlopen. Aan de andere kant biedt het voormalig inburgeraars die een uitkering kregen een baan en doorstroommogelijkheden binnen de organisatie. Medewerkers van Laborijn zijn erg te spreken over deze aanpak.

3.3 Start in het azc en warme overdracht naar gemeente

In dit onderdeel zullen we twee onderdelen van de vroege start bespreken: ten eerste de vroege start in het azc, waarbij consultants vanuit de gemeente al contact opnemen met inburgeraars wanneer zij nog in het azc wonen en ten tweede de warme overdracht, waarbij de gemeentemedewerker en iemand van het COA contact met elkaar hebben voor de overdracht.

3.3.1 De vroege start in het azc

De vroege start wordt in twee van de acht onderzochte gemeenten uitgevoerd, hoewel dat in beide gevallen niet voor alle inburgeraars lukt: in Utrecht en Tilburg. In de andere gemeenten gebeurt het in principe niet. Daar start het traject pas op het moment dat iemand een huis toegewezen heeft gekregen in de betreffende gemeente, en de sleuteloverdracht geweest is. Het is in die gemeenten wel mogelijk dat er op individuele basis een uitzondering wordt gemaakt en wel eerder wordt gestart, wanneer er iets bijzonders speelt.

In Hengelo alleen in uitzonderlijke gevallen

Hengelo wil in principe graag al starten met de brede intake en de inburgering als inburgeraars nog in het azc wonen. De afgelopen jaren is dit nog niet gelukt vanwege grote drukte onder consultants. In de praktijk beginnen consultants daardoor met de brede intake zodra de inburgeraar huisvesting heeft en is ingeschreven in de gemeente. Er is dus in de regel nog geen contact met gekoppelde inburgeraars die nog in het azc wonen. Hierop worden in individuele gevallen uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld wanneer een statushouder die in het azc van de gemeente zelf woont, aangeeft zeer gemotiveerd te zijn om te beginnen met de inburgering, of wanneer deze bijvoorbeeld nu nog mee zou kunnen doen aan de onderwijsroute maar de leeftijdsgrens daarvoor nadert. In zulke gevallen neemt de casemanager van het COA contact op en wordt de brede intake gestart terwijl de inburgeraar nog in het azc woont.

Ook in Aalten, de vier BUCH-gemeenten en Tholen is de staande praktijk, net als in Hengelo, dat het traject voor de gemeenten gaat lopen op het moment dat iemand een woning gevonden heeft. Het is onderdeel van de manier van werken: dat is het moment dat de gemeente of de uitvoeringsorganisatie in actie komt. De vroege start in het azc is hier geen onderdeel van de aanpak.

In Deventer en Roermond ligt dat net anders. Daar is het beleid wel om wél vroeg te starten en er zijn ook pogingen ondernomen om al op het azc kennis te maken met inburgeraars die aan de gemeente gekoppeld zijn. Het lukt ze om verschillende redenen echter niet om de vroege start (regelmatig) te realiseren.

Deventer: wenselijk maar nu niet mogelijk door drukte

In eerste instantie was bedacht om vanuit het DUO-portaal te kijken naar wie in Deventer gaat inburgeren. De gemeente wilde de statushouders die nog in het azc zitten al laten starten met de inburgering nog voor ze in de gemeente komen. Dit is nog niet gelukt omdat de consulenten het druk hebben, mede door de inzet van een tussenvoorziening. Hierdoor kwamen er opeens veel inburgeraars in de gemeente wonen en ontstonden er achterstanden in de brede intake. Kortom: consulenten hebben het te druk om ook met inburgeraars aan de slag te gaan die nog in het azc wonen. In principe wordt een kennismaking op het azc nog steeds als wenselijk beschouwd, maar in de huidige situatie is dit simpelweg niet mogelijk.

In Roermond gaat het, anders dan bij Deventer, minder om beperkingen door drukte en caseload, en meer om de afstand tussen de gemeente en het azc. Voor inburgeraars die uit het azc in Roermond komen, lukt het soms wel om de intake al op te starten, maar voor inburgeraars uit andere azc's is het lastig. Daarom vindt hier de start ook vaak plaats nadat iemand huisvesting heeft.

Roermond: af en toe lukt het bij een azc in de buurt

In het kader van de 'vroegtijdige start' zou de kennismaking tussen consulent en inburgeraar idealiter al in het azc plaatsvinden, nog voordat er huisvesting is geregeld. In een deel van de gevallen lukt dit ook in de praktijk. Vlakbij Roermond is een azc, van waaruit inburgeraars ook in Roermond zelf worden geplaatst. Dit helpt in sommige gevallen om de brede intake in een vroeg stadium op te starten. Als de inburgeraar uit een azc in een andere regio zit, is de vroege start om logistieke redenen minder haalbaar. Door de afstand en de caseload, en ook omdat het COA bijvoorbeeld soms simpelweg geen ruimte heeft om consulenten op locatie gesprekken te laten voeren. In sommige gevallen laat de gemeente mensen dan naar zich toe komen, wat weer extra middelen vergt die toch al schaars zijn. Vaak vindt de kennismaking daarom pas plaats wanneer de huisvesting beschikbaar is.

De redenen die genoemd worden voor het niet uitvoeren van de vroege start, ook in de gemeenten waar deze helemaal niet op de agenda staat, zijn divers. Net als in Deventer en Roermond, benadrukken consulenten met name de caseload en werkdruk, en daarnaast ook de afstand tot het azc. Inburgeraars wonen vaak in verschillende azc's, verspreid door het hele land, wat het opbouwen van een samenwerkrelatie met specifieke medewerkers op een azc bemoeilijkt.

Sommige gemeenten of respondenten binnen gemeenten uiten ook hun twijfels over het nut van de vroege start. Een medewerker van Zaffier, die de wet uitvoert voor de vier BUCH-gemeenten, zegt dat het hoofd van inburgeraars er vaak ook nog niet naar staat, door stress, doordat zij wachten op gezinshereniging of doordat ze op het azc te weinig (mentale) rust hebben om te kunnen studeren.

Je hebt inburgeraars bovendien weinig te bieden, zeggen consultants uit verschillende gemeenten. Zelfs als je contact legt en mensen willen starten met inburgeren, kan dit vaak nog niet vanwege de reistijd of de kosten die daaraan verbonden zijn.

Hoe werkt dit dan in gemeenten waar de vroege start wél (deels) gerealiseerd wordt? Utrecht heeft er een eigen invulling aan gegeven middels het programma Kansrijke Start.

Utrechts Kansrijke Start

De vroege start, in Utrecht de Kansrijke Start genoemd, betekent dat er contact is met de inburgeraar vanaf het moment dat dat de inburgeraar is toegewezen aan een gemeente. De Kansrijke Start is er voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Er zijn afspraken gemaakt tussen gemeente en COA dat de meeste mensen die in Utrecht geplaatst worden uit azc's uit de regio komen. In ruim de helft van de gevallen gebeurt dit ook. De inburgeringscoach vanuit de gemeente stemt af met het COA voor het kennismakingsgesprek. Een driegesprek heeft daarbij de voorkeur. Volgens medewerkers lukt het doorgaans om dit gesprek binnen drie weken na koppeling aan de gemeente te plannen, bij voorkeur op het azc en anders online. Zelfs voor mensen die niet vroeg (willen of kunnen) starten levert het vroege contact met de gemeente wel informatie op die relevant is voor zowel de inburgeraar als de gemeente.

De Kansrijke Start loopt met name goed bij dichtbijgelegen azc's. Utrecht heeft daarom een uitgebreide pilot 'AZC Elders' uitgevoerd, om te onderzoeken hoe de vroege start op azc's die verder weg gelegen zijn ook zou kunnen worden gerealiseerd, en wat daar de effecten van zijn. Er is onderscheid gemaakt tussen mensen die in de regio Utrecht wonen, waarbij de reisafstand minder dan anderhalf uur is en mensen die verder weg wonen. In de eerste groep hoeft de afstand geen belemmering te vormen voor het starten met de inburgering. Hieronder vallen de U16 regiogemeenten, Amersfoort, Almere en Amsterdam. In de tweede groep, waar de reistijd meer dan anderhalf uur is, kan de afstand een grote belemmering vormen voor het starten met inburgeren.

Een derde van de mensen die in een 'AZC elders' woont, is gemotiveerd en in staat om vroeg te starten. Dit zijn vaak jonge, hoogopgeleide, alleenstaande mensen. De overige groep, die niet willen starten of in de Z-route zitten, heeft soms fysieke of mentale problemen. Soms hebben mensen kinderen, waardoor ze minder flexibel zijn. Sommige inburgeraars zijn zo gemotiveerd om te starten dat ze bijvoorbeeld een logeerplek in Utrecht regelen. Qua financiering is het echter lastig. Het is onduidelijk uit welk potje de reiskosten voor de vroege start betaald moeten worden. Momenteel betaalt de gemeente reiskosten uit het re-integratiebudget.

Volgens medewerkers in Utrecht pakt de vroege start op azc's in de buurt positief uit voor zowel de inburgeraar als gemeente. Ook als iemand nog niet direct start met inburgeren, wordt het als prettig ervaren dat er reeds contact is gelegd. Een probleem waar Utrecht tegenaan loopt is dat de financiering gekoppeld is aan de huisvesting: het zou voor hen beter zijn als deze gekoppeld zou zijn aan het PIP. Ook het opstellen van het PIP wanneer iemand nog in het azc woont is soms lastig, omdat dan de inburgeringstermijn ook begint te lopen. Tot slot is er dus het vraagstuk van de reiskosten: die zijn niet begroot maar kunnen snel oplopen.

Tilburg: deelnemen als je binnen reisafstand woont

In Tilburg wil men in principe vroeg starten met de inburgering. De brede intake bestaat daar uit een intensieve opstartklas (tien weken lang, drie dagdelen per week; zie paragraaf 3.4.2). Het is praktisch eigenlijk alleen mogelijk om daaraan deel te nemen als je binnen reisafstand woont. Dat betekent dat de vroege start alleen lukt voor inburgeraars die in een azc in de buurt wonen. In de buurt van Tilburg zijn twee azc's; met één van deze twee zijn afspraken gemaakt over de vroege start, met de ander nog niet. Consulents van de gemeente nemen contact op met inburgeraars die in dat ene azc wonen zodra deze aan Tilburg zijn gekoppeld. Op basis van een kennismakingsgesprek wordt een inschatting gemaakt of het mogelijk is om alvast deel te nemen aan de brede intake. Uiteindelijk lukt het op deze wijze voor een klein deel van de inburgeraars om vroeg te starten. Dat het niet voor een groter deel lukt ligt voornamelijk aan het feit dat er niet veel regioplaatsingen zijn: een groot deel van de inburgeraars komt van azc's elders in het land. Een ander deel van de verklaring is dat niet alle inburgeraars al klaar zijn voor de brede intake; in die gevallen start de brede intake na huisvesting in de gemeente.

Er zijn dus grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om wanneer zij in actie komen. Het maakt voor inburgeraars nogal uit in welk azc zij geplaatst worden, aan welke gemeente zij gekoppeld worden, en de combinatie tussen die twee. In sommige gevallen kan iemand gauw aan de slag, in andere is er eerst een (lange) periode van wachten op huisvesting.

3.3.2 Warme overdracht met het COA

Het tweede onderdeel van de vroege start betreft de warme overdracht met het COA. Ook als er nog geen contact wordt gelegd met de inburgeraar op het azc kan er op het moment van huisvesting wel een overdracht worden georganiseerd waarbij de consulents van de gemeente, de COA-medewerker en de inburgeraar aanwezig zijn. In Utrecht lukt het vaak wel om een driegesprek te organiseren. Het contact met het COA loopt over het algemeen goed. Ook in Roermond proberen consulents een warme overdracht te realiseren.

Roermond: overdracht via Teams of Webex

Consulents geven aan daar waar mogelijk te opteren voor een warme overdracht via Teams of Webex, waarbij tevens de COA- casemanager aanwezig is. Dit lukt in een redelijk aantal gevallen, behalve wanneer het bericht over de beschikbaarheid van een woning pas laat binnenkomt. Als er geen warme overdracht op het azc heeft plaatsgevonden, nemen de consulents meestal telefonisch contact op met de COA casemanager om aanvullende informatie over de inburgeraar in te winnen die niet in TVS te vinden is. Consulents waarderen dit contact met de casemanager als extra voorbereiding, omdat het helpt om alvast een beeld te krijgen van de inburgeraar.

In de resterende gemeenten gebeurt het weinig. De gemeenten hebben over het algemeen weinig contact met het COA. Gemeenten ontvangen informatie via het TVS-systeem. Wanneer er aanvullende informatie nodig is neemt de gemeente wel contact op met het COA. De meeste gemeenten zien wel meerwaarde in vroegtijdig contact met het COA, maar hebben

daar tot nu toe weinig tijd voor. Ook de afstand en de verschillende azc's waar inburgeraars vandaan komen wordt weer als beperkingen genoemd.

Aalten: warme overdracht niet haalbaar

Het is meestal niet haalbaar om een warme overdracht te doen waarbij de casemanager vanuit het COA aansluit. De informatie uit het door COA opgestelde profiel wordt door de regisseurs wel gebruikt. De wens om meer samen te werken met het COA is er, alleen wordt dit bemoeilijkt doordat inburgeraars uit verschillende azc's komen en de afstanden soms groot zijn.

Of het driegesprek nuttig wordt gevonden varieert ook tussen gemeenten. In Deventer zien consulenten in sommige gevallen wel meerwaarde van direct contact met COA-consulenten, bijvoorbeeld wanneer inburgeraars vanuit de intensief begeleide opvang (IBO) komen. In Hengelo vinden consulenten de informatie die door het COA in TVS wordt gezet over het algemeen voldoende, en is er daarom geen behoefte aan een driegesprek of nader contact met het COA.

3.4 De brede intake

In deze paragraaf beschrijven we de vorm die de brede intake aanneemt in de onderzochte gemeenten. We zien dat de brede intake bij de meeste gemeenten er redelijk vergelijkbaar uitziet. In de eerste deelparagraaf schetsen we dit proces. In de tweede deelparagraaf staan we stil bij enkele bijzonderheden die we tegenkwamen. In de derde paragraaf gaan we in op het onderwerp voorschoolse educatie.

3.4.1 Een 'doorsnee' brede intake

De brede intake die we het meest tegenkwamen bestond uit drie of vier stappen: één of meerdere gesprekken tussen consulent en inburgeraar, de afname van de leerbaarheidstoets en een intake door de taalschool. Voor brede intakes die niet in het azc starten (dat wil zeggen: de overgrote meerderheid van de brede intakes) geldt dat deze doorgaans een aantal weken na vestiging starten. In een paar gemeenten is er bewust voor gekozen om enkele weken rust in te bouwen, en verder geldt dat het simpelweg een paar weken duurt voordat een afspraak gemaakt is en mensen langs kunnen komen. In de BUCH-gemeenten zijn door drukte onder consulenten langere wachttijden voordat de brede intake kan starten, tot enkele maanden na huisvesting.

De kern van de brede intake bestaat in de meeste gemeenten vervolgens uit één of meerdere gesprekken tussen consulent en inburgeraar. In een aantal gemeenten, zoals Hengelo en de BUCH-gemeenten, is er meestal één gesprek om kennis te maken en daarna eventueel nog één gesprek om het PIP te bespreken. In andere gemeenten, zoals Aalten en ook Tholen, vindt eerst een kennismaking plaats voordat het meer gestructureerde intakegesprek plaatsvindt. In Aalten is naast de consulent bovendien ook de cultuurvertaler aanwezig bij de gesprekken. In Roermond vinden in totaal drie gesprekken plaats in het kader van de brede intake. Opvallend

is dat consulenten daar ook, meer dan in andere gemeenten, aangeven dat de brede intake niet alleen draait om het verzamelen van informatie maar ook over het opbouwen van een vertrouwensband met de inburgeraar.

De brede intake in Tholen

Tijdens de inplaatsing – de dag waarop de inburgeraar een uitkering aanvraagt – hebben de consulenten al kort kennis gemaakt met de inburgeraar. Vervolgens heeft de inburgeraar na de verhuizing in theorie vier weken de tijd om te ‘landen’. In deze eerste periode wordt meestal al wel de leerbaarheidstoets afgenomen, maar verder nog niet gestart met de brede intake. In de ervaring van de consulenten verschilt het per inburgeraar of de vier weken rustperiode prettig is. Wanneer er veel aan een huis moet gebeuren, is deze tijd fijn. Er zijn soms ook mensen die juist graag snel willen beginnen. Na deze vier weken wordt de brede intake gedaan. Dit is één gesprek dat wordt afgenomen door beide consulenten, zodat beide consulenten alle inburgeraars goed leren kennen. Er is een tolk bij het eerste gesprek aanwezig, ofwel via de tolktelefoon of één van hun eigen medewerkers doet het. Zij is zelf voormalig inburgeraar, is geen beëdigd tolk maar in de ervaring van consulenten werkt dit vaak erg goed. Doorgaans is de uitslag van de LBT al beschikbaar als input voor de brede intake. Soms heeft ook de taalschool (Scalda) al een intakegesprek en eigen leerbaarheidstoets afgenomen en is ook die input beschikbaar voor de brede intake.

Als input voor de gesprekken beschikken consulenten vaak over het klantprofiel van het COA. De gesprekken bestaan verder uit twee voornaamste componenten: het delen van informatie over het inburgeringstraject en de rechten en plichten van de inburgeraar daarin, en het leren kennen van de inburgeraar. Wat dit laatste betreft gaan alle consulenten in op achtergrondzaken zoals werkervaring, onderwijsachtergrond, gezinssituatie, gezondheid en wensen en mogelijkheden in Nederland. De informatie die wordt opgehaald wordt in alle gevallen vastgelegd in standaardformulieren die de gemeenten hebben ontwikkeld voor de brede intake.

Groepsbijeenkomsten in Deventer

In één gemeente – Deventer – wordt een individueel gesprek voorafgegaan door een groepsbijeenkomst waarin kennismaking en uitleg van het inburgeringsproces centraal staan. De groepen worden samengesteld op basis van taalachtergrond van de inburgeraars. De grootte van de groep hangt dan ook af van hoeveel nieuwe inburgeraars er zijn met een bepaalde taalachtergrond. Bij de bijeenkomsten is een tolk aanwezig.

Deze werkwijze is ontstaan als noodgreep toen, vanwege complicaties bij het vaststellen van de inburgeringsplicht en in de gegevensuitwisseling tussen DUO en IND (zie paragraaf 2.4.5), ineens bij 70 inburgeraars een brede intake moest worden afgenomen. Het was dus bedacht vanuit het oogpunt van efficiëntie. Uiteindelijk bleek het niet zozeer tijdswinst op te leveren, maar de ervaringen zijn al met al wel positief: de betrokkenen vinden het een goede werkwijze voor een eerste kennismaking en het overbrengen van informatie. Daarom gaat men ermee door.

Voor gezinsmigranten wordt overigens geen groepsgewijze kennismaking georganiseerd, omdat zij uit veel verschillende landen komen, verschillende talen spreken en dus niet makkelijk in groepen geplaatst kunnen worden.

Bij de confrontatie tussen het beleid en de praktijk binnen gemeenten valt op dat verschillende gemeenten de doelen die ze zichzelf hadden gesteld niet helemaal waar kunnen maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor Deventer en de BUCH-gemeenten. Zij hebben in hun beleid opgenomen dat ze de brede intake wilden baseren op drie gesprekken, en in de praktijk ligt dat aantal op één of twee. Als oorzaak hiervoor wijzen de gemeenten naar de drukte en de overbelasting van de consulenten. Ook in deze gemeenten zijn er wachttijden voordat gestart kan worden met de brede intake: wegens drukte bij consulenten moeten inburgeraars soms 2-3 maanden wachten voordat de intake kan starten.

Speciale diagnostische instrumenten in Tholen en Aalten

In Tholen komen tijdens het intakegesprek ook de 'Protectvragen van Pharos' aan de orde. Deze zijn om te checken hoe mentaal stabiel iemand is. De consulenten hebben hier goede ervaringen mee. Mensen vinden het meestal helemaal niet gek om deze vragen te beantwoorden. De consulenten zijn zelf opgeleid als sociaal werker en hebben ook de post-hbo opleiding 'rouw en verlies' gedaan, omdat ze in de regio een gebrek aan cultuursensitieve zorg signaleerden. Op deze wijze kunnen ze zelf deels in het gat stappen.

In Aalten is de uitvoeringsorganisatie Laborijn onlangs gestart om aanvullende diagnostiek in te zetten, die al langer wordt gebruikt voor mensen met een bijstandsuitkering, en nu ook ingezet kan worden voor inburgeraars. Op verzoek, en naar de specifieke vragen, van de regisseur kijkt een team (waar ook een fysiotherapeut en arbeidsdeskundige inzit) naar iemands mogelijkheden en belemmeringen. Een voorbeeld: hoe zit het met het concentratievermogen? Is het haalbaar dat iemand vijf dagen in de week naar school gaat? Hoe is iemands belastbaarheid of leerstijl? Deze diagnostiek vormt dus een aanvulling op de leerbaarheidstoets en de gesprekken.

Bij de BUCH-gemeenten werd in eerste instantie gewerkt met een gestandaardiseerde vragenlijst voor de brede intake die door Divosa is ontwikkeld, maar deze werd te lang bevonden en wordt niet meer gebruikt.

Behalve de gesprekken die consulenten voeren met de inburgeraar – en de leerbaarheidstoets waar we in paragraaf 3.5 aandacht aan besteden – betrekken veel consulenten ook de intake door de taalschool bij de brede intake. Consulenten melden de inburgeraars na een eerste kennismaking – of in Tholen, waar met slechts één taalschool wordt samengewerkt, soms zelfs al voor de brede intake – aan bij een taalschool, die een eigen intakegesprek voert en een eigen leerbaarheidstoets afneemt. Het oordeel van de taalschool weegt voor de consulenten vaak zwaar bij het vaststellen van de leerroute, en het PIP wordt vaak ook pas na deze intake vastgesteld. Dit werkt voor veel consulenten prettiger wanneer er wordt samengewerkt met één taalschool of wanneer taalscholen meerdere routes aanbieden; als er voor elke route een andere aanbieder is, of zelfs meerdere aanbieders per route, dan is het voor consulenten

lastiger om tijdens de brede intake te kiezen welke taalschool ze moeten inschakelen voor een intake en zijn ze eerder geneigd om deze stap over te slaan.

Proefles bij taalschool in Deventer

In Deventer wordt samengewerkt met twee taalscholen. Een intake, inclusief leerbaarheidstoets door de taalschool, maakt onderdeel uit van de brede intake. Daarnaast volgen de inburgeraars op beide taalscholen een proefles en mogen ze vervolgens zelf een school kiezen waar ze de leerroute willen volgen.

Wat verder opvalt is dat, of er nou één, twee of drie gesprekken worden gevoerd in het kader van de brede intake, men in alle gevallen de indruk heeft dat het voldoende is om een goede keuze te maken voor een leerroute. Om iemand écht te leren kennen is, in de ervaring van consulenten, echter meer (tijd) nodig dan één of twee gesprekken. Hieruit volgt dat het voor veel consulenten niet noodzakelijk is om iemand écht te leren kennen voor het kiezen van een passende leerroute.

Een ander model: 10-weeken opstartklas in Tilburg

In Tilburg kiest men voor een aanpak die afwijkt in vergelijking met andere gemeenten of uitvoeringsorganisaties. In deze gemeente wordt de brede intake namelijk verzorgd door een externe partij (Refugee Team) in samenwerking met een taalaanbieder (WerkvloerTaal). Nadat er een kennismaking heeft plaatsgevonden met de consulent, waarbij zaken zoals gezondheid en werkervaring worden uitgevraagd, wordt de inburgeraar aangemeld bij Refugee Team voor de brede intake. Deze brede intake wordt afgenomen in de vorm van een programma van 10 weken. Hierbij volgt de inburgeraar per week één dagdeel taallessen en twee dagdelen aan workshops. De workshops en taallessen worden gevolgd in groepjes van 8-12 deelnemers. Elke drie weken starten er twee groepjes: een 'snellere' en een 'langzamere' groep. Tijdens de workshops worden thema's zoals financiën, werkervaring, opleiding, gezondheid en familie behandeld. De taallessen sluiten op deze thema's aan. Tijdens het programma ligt de nadruk op ontwikkeling en wordt er toegewerkt naar het stellen van reële doelen voor de komende drie jaar. Zo werken inburgeraars aan een persoonlijk portfolio waarin zij hun kwaliteiten en talenten kunnen opnemen. Het afnemen van de leerbaarheidstoets vindt tevens plaats binnen het traject. De taalschool neemt ook een eigen leerbaarheidstoets af en gebruikt daarnaast een tool voor gestructureerde observatie om nog meer zicht te krijgen op de leerbaarheid, leerstijlen en snelheid van leren van de inburgeraar. Dit alles wordt vastgelegd in een concept-PIP, dat wordt opgesteld door de coach van Refugee Team, en welke wordt gedeeld met de consulent. Dit concept-PIP wordt besproken tijdens een driegesprek waarbij de coach vanuit Refugee Team, de consulent van de gemeente en de inburgeraar aanwezig zijn. Dit gesprek vormt de afsluiting van het brede intake-programma.

Deze uitvoering van de brede intake komt voort uit een eerder gedraaide pilot. Alle partijen zijn er zeer tevreden over. Het doel van deze werkwijze is expliciet breder dan louter informatie verzamelen of een goede keuze voor een leerroute maken. Deze vorm van brede intake dient volgens de betrokkenen ook om mensen te laten landen, welkom te heten, direct bij te dragen aan hun empowerment en ook te laten ervaren dat inburgering leuk kan zijn. Daarbij stelt het inburgeraars in de ervaring van betrokkenen in de gelegenheid om snel te

starten en om sociale contacten op te doen. Ook verwachten de betrokkenen dat door deze intensieve brede intake uiteindelijk een betere keuze wordt gemaakt voor de leerroute, en dat dit uiteindelijk tot uiting zal komen in minder wisselingen tussen leerroutes dan in andere gemeenten.

Deze vorm van brede intake is overigens alleen voor asielstatushouders. Voor gezinsmigranten bestaat de brede intake uit één of twee gesprekken tussen de consulent en de inburgeraar, en afname van de leerbaarheidstoets.

3.4.2 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Als onderdeel van de brede intake hoort volgens de Wi2021 ook VVE aan bod te komen. Voorschoolse educatie houdt in dat jonge kinderen (tussen de 2,5 en 4 jaar oud) van inburgeraars voor een aantal uur per week naar een voorschool kunnen. Vroegschoolse educatie is extra educatie voor kleuters (groep 1 en 2) die daar een indicatie voor hebben. Het idee achter de inzet van VVE is om kinderen extra te ondersteunen in een ontwikkeling en daarmee bij te dragen aan een goede landing op de basisschool.

Bij de meeste gemeenten is de partij die maatschappelijke begeleiding uitvoert ook verantwoordelijk voor het inventariseren of kinderen van de inburgeraar naar de voorschool en/of kinderopvang kunnen. Omdat maatschappelijke begeleiding is uitgesloten van dit onderzoek hebben we de partijen die hiervoor verantwoordelijk zijn in de meeste gevallen helaas niet gesproken. Onze inzichten ten aanzien van voorschoolse educatie baseren we dus op de ervaringen van consulenten.

Op de formulieren waarop consulenten de resultaten van de brede intake invullen, staat doorgaans ook een aanvinkoptie voor voorschoolse educatie: consulenten vinken dat aan als er sprake van is. Wat ons tijdens de gesprekken met consulenten verder opviel is dat sommige consulenten niet weten wat voorschoolse educatie is, en dat het bovendien vaak in één adem wordt genoemd met kinderopvang. De problemen die consulenten signaleren ten aanzien van voorschoolse educatie zijn dan ook vaak dezelfde als de problemen die ze signaleren voor kinderopvang. Namelijk: er zijn wachtlijsten voor kinderopvang en voorschoolse educatie waardoor het een uitdaging is om kinderen te plaatsen. Ook moeten ouders soms een drempel over; ze willen de zorg voor hun kind in deze fase liever niet uitbesteden. Tot slot wijzen sommige consulenten op de financiële complexiteit: er is een eigen bijdrage, die meestal weliswaar wordt vergoed maar dit is niet direct duidelijk en komt soms met vertraging.

VVE-toeiders in Deventer en GGD in Tholen

In Deventer wordt de voorschoolse educatie geregeld via gespecialiseerde 'VVE-toeiders' waar de consulenten inburgering contact mee hebben. Deze toeiders komen op huisbezoek bij de inburgeraars en informeren inburgeraars over de mogelijkheden. De jeugdverpleegkundige van de GGD geeft vervolgens een indicatie voor VVE af. In Tholen wordt voorschoolse educatie ook altijd geregeld door de GGD. Meestal heeft de contactpersoon van de GGD al voordat de brede intake start contact gehad met het gezin. Een specifiek obstakel in

Tholen is dat inburgeraars erg ver moeten reizen voor hun taallessen, en daardoor al vroeg van huis moeten. De kinderopvang en voorschool zijn op dat tijdstip nog niet open.

Roermond reserveert VVE-plekken voor kinderen van inburgeraars

In de brede intake in Roermond hebben consulenten aandacht voor kinderopvang en VVE, vooral vanuit het doel om ervoor te zorgen dat ouders tijd hebben om naar de taallessen te gaan. In de ervaring van consulenten is dit soms ingewikkeld, omdat de inburgeraars het niet gewend zijn hun kinderen naar een opvang te sturen. De ervaring van consulenten is dat de weerstand na verloop van tijd afneemt. De gemeente biedt VVE-plekken aan voor de kinderen van inburgeraars en financiert deze. Er zijn tot nu toe ook voldoende plekken in de kinderopvang en VVE beschikbaar.

3.5 De leerbaarheidstoets

In deze paragraaf bespreken we de leerbaarheidstoets. Eerst staan we stil bij de toets zelf: hoe is deze toets ontstaan, wat meet deze toets en wat heeft de ontwikkelaar gedaan om de validiteit van de toets te waarborgen? Vervolgens gaan we in op de afname van de toets door gemeenten en het belang dat consulenten hechten aan de toets.

3.5.1 Inhoud en totstandkoming van de leerbaarheidstoets

De leerbaarheidstoets is in de periode juli 2021 tot 31 december 2021 ontwikkeld door Bureau ICE, in opdracht van het ministerie van SZW. Het doel van de leerbaarheidstoets is om te voorspellen of het voor de inburgeraar die de toets maakt haalbaar zal zijn om binnen drie jaar (de inburgeringstermijn) taalniveau B1 of A2 te behalen. In juli en augustus van 2021 is de vragenlijst ontwikkeld. Voor de ontwikkeling van de vragenlijst heeft Bureau ICE enerzijds geput uit haar eigen uitgebreide ervaring met het ontwikkelen van leerbaarheidstoetsen, onder andere voor inburgeraars, en anderzijds is men opnieuw te rade gegaan bij literatuur en experts. Na de ontwikkeling zijn vier testrondes geweest: de eerste drie op papier, en de vierde digitaal.

De toets bestaat uiteindelijk uit veertig vragen. Deze zijn zoveel mogelijk 'cultuurvrij'; er wordt niet gemeten of iemand de Nederlandse taal al spreekt, maar wél bijvoorbeeld of iemand een voorbeeldopgave kan begrijpen en de opgedane inzichten direct kan toepassen bij een nieuwe opgave. De toets is in principe ook te maken door analfabeten en mensen die niet of minder bekend zijn met het Latijnse schrift.

Uiteindelijk moet de toets een antwoord geven op de vraag of iemand binnen drie jaar minimaal A2 niveau (na afschaling binnen B1-route) zal kunnen halen. Op deze vraag zijn maar twee antwoorden mogelijk: ja, of nee. De cesuur (het aantal vragen dat goed moet worden beantwoord voor een positief oordeel) is gebaseerd op de inschatting van NT2-docenten tijdens de testfase van de toets. In eerste instantie is de cesuur vastgesteld op 31 goed beantwoorde vragen. In de eerste maanden na inwerkingtreding van de nieuwe wet bleek dat veel meer kandidaten dan verwacht het oordeel 'B1-route niet haalbaar' kregen. Eind 2022 is

toen opnieuw getest, en toen is de cesuur bijgesteld naar 28 goed beantwoorde vragen. Het verschil kan enerzijds worden verklaard door het feit dat de eerste cesuurstelling gebaseerd was op een papieren test en de tweede op een digitale test (in de eerste fase dat de leerbaarheidstoets operationeel was werden dus mogelijk ook digitale vaardigheden getest), en anderzijds doordat de eerste test werd gehouden onder inburgeraars die al met hun inburgeringstraject bezig waren en daardoor wellicht hoger scoorden op de toets.

3.5.2 Validiteit van de toets

Een belangrijke vraag om te stellen ten aanzien van de leerbaarheidstoets is: meet de toets daadwerkelijk wat hij beoogt te meten (namelijk of de inburgeraar met succes de B1-route zal kunnen afleggen); met andere woorden: is de toets valide? De validiteit van de toets valt in wezen uiteen in twee componenten: enerzijds kunnen we ons afvragen of de vragen waaruit de toets bestaat goede vragen zijn (wordt hiermee inderdaad de taalvaardigheid getoetst?); anderzijds kunnen we ons afvragen of de normering in orde is (is het terecht dat de cesuur bij 28 goede vragen ligt?). We kunnen deze vragen niet sluitend beantwoorden op basis van ons onderzoek, en we kunnen dus geen oordeel vellen over de validiteit. Maar we kunnen wel kort uiteen zetten wat de ontwikkelaar heeft ondernomen om deze twee componenten van de validiteit te waarborgen en wat dit uiteindelijk betekent.

Ten aanzien van de eerste component (wordt met de veertig vragen inderdaad de taalvaardigheid getoetst) kunnen we vaststellen dat de ontwikkelaar zich naar eigen zeggen heeft gebaseerd op enerzijds de wetenschappelijke literatuur, anderzijds op de uitgebreide expertise en ervaring binnen de eigen organisatie en van externe experts. Ook zijn er verschillende testrondes geweest om te komen tot een goede vragenset. De ontwikkelaar zelf is uiteindelijk tevreden over de toets en heeft er vertrouwen in dat met de toets de taalvaardigheid wordt getoetst.

Ten aanzien van de tweede component (ligt de cesuur terecht bij 28 goed beantwoorde vragen) kunnen we vaststellen dat deze normering is gebaseerd op inschattingen van taaldocenten. Met andere woorden: tijdens de testfase is aan de taaldocenten van de betrokken inburgeraars die de toets maakten gevraagd wat hun inschatting is: zouden deze inburgeraars de B1-route succesvol kunnen afleggen? Door veel van deze inschattingen te vragen is met uiteindelijk, na eerder genoemde bijstelling eind 2022, gekomen op een cesuur van 28 goed beantwoorde vragen. In theorie zijn er ook alternatieven denkbaar om de normering vast te stellen. Zo zouden inburgeraars die de toets hebben gemaakt kunnen worden gevolgd en zou het resultaat van hun inburgeringstraject (wel of niet B1-route succesvol afgerond) kunnen worden vergeleken met hun toetsresultaat, om op die manier de normering te baseren op feitelijke resultaten van de inburgering (predictieve validiteit). Sowieso was dit bij aanvang niet mogelijk (de toets was nieuw, in een nieuw stelsel), daarnaast is het vrij belastend om dit te onderzoeken. Bovendien zijn er andere factoren naast de taalvaardigheid die beïnvloeden of iemand een B1-traject wel of niet succesvol afrondt, en deze factoren zouden een dergelijke analyse van de predictieve validiteit vervuilen. Een ander alternatief om de cesuur te stellen zou zijn om de toetsresultaten te vergelijken met bestaande leerbaarheidstoetsen. Hier heeft de ontwikkelaar niet voor gekozen omdat iemand ook 'leert'

van het invullen van een leerbaarheidstoets. De tweede toets zal dus beter worden gemaakt dan de eerste, wat de vergelijking verstoort.

Uit ons onderzoek onder gemeenten is gebleken dat veel consultants de normering in eerste instantie te streng vonden: ze hadden vaak kandidaten waarvan ze dachten dat ze de B1-route zouden kunnen volgen, maar die uit de leerbaarheidstoets de uitslag 'B1-route niet haalbaar' kregen. Na de bijstelling van de normering naar 28 goede antwoorden komen de resultaten in de ervaring van de consultants een stuk beter overeen met hun eigen verwachtingen. Hierbij speelt ook een rol dat consultants in eerste instantie alleen het dichotome antwoord kregen (haalbaar of niet haalbaar), terwijl ze later ook de score konden inzien (aantal goede antwoorden). Daardoor konden ze zien welke kandidaten juist rond de cesuur scoorden en dus misschien twijfelgevallen waren; dit helpt in de ervaring van de consultants bij het interpreteren van de toetsresultaten.

De validiteit van de toets wordt ook beïnvloed door afnamecondities. De aanname is dat een score van 28 punten bij de ene inburgeraar hetzelfde betekent als de score van 28 bij een andere inburgeraar. Maar wil deze aanname kloppen, dan moeten de afnamecondities ook uniform zijn. Dat betekent dat inburgeraars op dezelfde wijze moeten zijn voorbereid op de toets, dat ze dezelfde verwachtingen hebben ten aanzien van de toets, dat ze dezelfde rustige setting hebben en de toets op vergelijkbare apparatuur maken. Ten aanzien van dit laatste punt heeft de ontwikkelaar enkele specifieke eisen gesteld, bijvoorbeeld dat inburgeraars gebruik kunnen maken van een touch screen met een bepaalde minimale resolutie. Dit is om zoveel mogelijk te voorkomen dat de toetsuitslag ook een weergave is van iemands digitale vaardigheden. Uit dit onderzoek onder acht gemeenten blijkt dat bij deze gemeenten de afnamecondities niet altijd uniform waren.

Bij het beoordelen van de validiteit van de toets en bij het interpreteren van de resultaten is het ook belangrijk om te beseffen dat de toets een momentopname is. Een tijdelijke toestand – bijvoorbeeld vermoeidheid, ziekte, stress - kan invloed hebben op de toetsresultaten.

Tot slot is het belangrijk om te beseffen dat er, behalve de theoretische taalleerbaarheid, uiteindelijk ook andere belangrijke factoren zijn die bepalen of iemand wel/niet de B1-route succesvol af zal kunnen leggen. Hierbij kunnen we denken aan iemands motivatie (wil iemand er graag hard voor werken?), iemands gezondheid (zijn er specifieke belemmeringen?) of iemands persoonlijke context (heeft de persoon voldoende rust en tijd om te studeren?). Dit alles maakt dat ook de ontwikkelaar van de toets aangeeft dat de resultaten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd en dat de score altijd in relatie met andere informatie moet worden gezien.

3.5.3 Afname van de toets door gemeenten

In het restant van deze paragraaf over de leerbaarheidstoets gaan we in op de afname van de toets door gemeenten en de toegevoegde waarde die gemeenten ervaren.

Wie neemt de toets af?

In Aalten en de vier BUCH-gemeenten wordt de leerbaarheidstoets afgenomen door medewerkers van de uitvoeringsorganisatie die voor hen de inburgeringswet uitvoert. In Aalten gaat het om twee medewerkers van het klantcontactcentrum die hiervoor gecertificeerd zijn, en worden ondersteund door de medewerkers inburgering. In Deventer, Roermond en Tholen zijn de consulenten zelf gecertificeerd om de toets af te nemen. In de vier BUCH-gemeenten zijn het andere medewerkers van de uitvoeringsorganisatie, die de aanmelding ontvangen van de consulenten en de toets vervolgens inplannen en afnemen. Ook in Utrecht neemt een andere medewerker van de gemeente Utrecht de toets af, samen met iemand die Arabisch, Engels, Turks of Dari spreekt. In Hengelo wordt de toets afgenomen door medewerkers van de bibliotheek. In Tilburg neemt RefugeeTeam de toets af als onderdeel van de 'opstartklas' (zie paragraaf 3.4.2). In een aantal gemeenten worden inburgeraars één voor één uitgenodigd om de leerbaarheidstoets te maken, en in een aantal gemeenten gebeurt dit in groepsverband, mede afhankelijk van de instroom.

Wanneer wordt de toets afgenomen?

Het moment waarop gemeenten de toets afnemen varieert. Zo nemen de gemeente Aalten en Roermond de toets kort na de intakegesprekken af, terwijl de toets in Tholen nog vóór het intakegesprek wordt afgenomen. De inburgeraars hebben daar na het moment van huisvesting vier weken de tijd om te landen en te wennen aan de nieuwe leefomgeving. In deze vier weken wordt ook de leerbaarheidstoets afgenomen. Dat gebeurt – vanwege de werkdruk – soms ook in de vier BUCH-gemeenten. Idealiter wordt de toets daar pas afgenomen nadat de consulenten het intakegesprek al hebben gevoerd, maar soms lukt dat niet. Er wordt dan tijd bespaard door de toets eerst te laten afnemen, en in het gesprek dat volgt zowel de intake te doen als de leerroute te bepalen. In Deventer wordt de toets vaak afgenomen na de eerste groepsbijeenkomst en dus nog voor het eerste individuele gesprek van de brede intake. In Utrecht wordt de toets in principe als onderdeel van de brede intake, de Kansrijke Start, afgenomen.

In de meeste gemeenten verloopt de planning van de leerbaarheidstoetsen goed. Alleen in Hengelo waren tijdelijk te weinig plekken om alle inburgeraars op tijd de toets te laten maken. Dit vertraagde op dat moment de brede intake.

Afamelocatie

In Hengelo wordt de leerbaarheidstoets bij de bibliotheek afgenomen. Hiervoor is gekozen om het waardevol werd geacht dat inburgeraars al vroeg in hun inburgeringstraject kennis maken met de bibliotheek. Daarnaast wijst het inburgeraars al op het taal- en ondersteuningsaanbod van de bibliotheek. In de gemeenten Deventer, Tholen, Roermond en Utrecht wordt de leerbaarheidstoets op het gemeentehuis zelf afgenomen. Daarnaast neemt de gemeente Utrecht leerbaarheidstoetsen af op of in de buurt van azc's als daar statushouders wonen die al wensen te starten met de inburgering. In de vier BUCH-gemeenten en in Aalten wordt de toets afgenomen op het kantoor van de uitvoeringsorganisatie.

Meestal wordt de toets individueel of in kleine groepjes (2-4 mensen) afgenomen. Er zijn meestal geen tolken bij aanwezig, hoewel we ook gevallen zijn tegen gekomen waar dit wel

werd gedaan. Indien nodig wordt er bijvoorbeeld vertaald via google translate. Vaak probeert men om mensen met één bepaalde taalachtergrond samen de toets te laten afnemen, zodat de instructie in één taal kan worden gedaan.

3.5.4 Hoe wordt de toets van tevoren ingeleid en begeleid op het moment van afname?

Inburgeraars ontvangen per post, per mail of mondeling een uitnodiging voor de leerbaarheidstoets. Deze uitnodiging bevat ook een link naar de oefentoets, maar consulenten uit meerdere gemeenten geven aan dat zij het idee hebben dat die niet vaak gemaakt wordt.

Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

De inburgeraar ontvangt per post of per mail een brief met een uitnodiging voor het maken van de leerbaarheidstoets. In deze uitnodiging staat kort uitgelegd waarom iemand wordt uitgenodigd voor de leerbaarheidstoets en de link naar de oefentoets. In de praktijk lijkt maar een klein deel van de deelnemers de oefentoets te bekijken, vooral omdat veel mensen geen laptop hebben en het scherm van een mobiele telefoon te klein is.

In een aantal gemeenten wordt de toets mondeling verder toegelicht. De consulenten leggen dan uit hoe de toets eruitziet, en waar de toets voor dient, dat de toets mede bepaalt hoe de inburgering er verder uit gaat zien. In Deventer wordt van tevoren al gecheckt hoe digivaardig iemand is, zodat beslist kan worden of de toets op een laptop met muis of met touchscreen wordt afgenomen. Consulenten uit verschillende gemeenten vertellen dat ze benadrukken dat er geen goede of foute uitslag is. Desondanks geven verschillende consulenten aan dat sommige inburgeraars veel stress ervaren voor deze toets.

Tholen

De leerbaarheidstoets wordt niet heel gebruiksvriendelijk gevonden. Zo is het verwarrend dat er links in het scherm een voorbeeld wordt gegeven en dat aan de rechterkant de 'echte' toets staat. Sommige inburgeraars weten echt niet wat te doen, die kunnen soms niet eens op 'volgende' drukken. In die gevallen is vaak direct al duidelijk dat iemand naar de Z-route gaat en dan is het vervelend dat deze persoon alsnog driekwartier veel stress ervaart en zich soms ook schaamt. De toets legt in de ervaring van de consulenten ook veel druk op sommige mensen. Een aantal inburgeraars raakt echt in paniek. De consulent probeert hen dan gerust te stellen met dat er geen goed of slecht resultaat is.

Op het moment van afname zelf voorzien de medewerkers die de leerbaarheidstoets afnemen de inburgeraar van de benodigde informatie. Het verschilt per gemeente of er een tolk aanwezig is. Bij verschillende gemeenten is gebleken dat sommige inburgeraars veel begeleiding nodig hebben voorafgaand aan de toets, omdat het voor hen onduidelijk is wat de bedoeling is. Eén van de consulenten gaf aan dat dit soms schaamte kan oproepen bij de inburgeraar. Daarnaast geven twee gemeenten expliciet aan dat de medewerker die de toets afneemt de toets afsluit, zodat deze persoon kan controleren of echt alle vragen zijn beantwoord. Dit gaat anders wel eens mis.

Roermond

In het begin van de toets kan een tolk gebeld worden als dat nodig is. De consulent blijft vervolgens in de ruimte wanneer de toets wordt gemaakt en doet aan het einde een check of alles goed is ingevuld.

3.5.5 Welke laptops en instellingen worden gebruikt?

Over het algemeen worden zowel laptops met muis als laptops met touchscreen gebruikt. De laptops met touchscreen worden vooral ingezet bij inburgeraars die niet digivaardig zijn. De meeste gemeenten lijken niet op de hoogte te zijn van de voorschriften: laptop met touchscreen en Kioskmodus. Bij Zaffier, voor de vier BUCH-gemeenten, is veel geëxperimenteerd met de goede voorzieningen en instellingen.

Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Op de dag van de toets neemt de medewerker de online demo met voorbeeldvragen nogmaals door met de inburgeraar. Ze geven praktische tips over hoe te klikken en te slepen. Daarna maakt de kandidaat volledig zelfstandig de toets. Dat gebeurt in principe op een 15 inch laptop waarop de benodigde software van Optimum is ingesteld. De inburgeraar maakt de toets met een muis, maar in geval van digibeten, analfabeten, of een anderszins lastige omgang met computers of taal en tekst is er een 15 inch touchscreen laptop beschikbaar.

De instellingen van de toets zijn 100% schermgrootte, resolutie 2496 x 1664 (4K). Op andere laptops die eerder geleend waren van een andere afdeling, was de resolutie eigenlijk te laag. Het gevolg was dat niet alle knoppen en afbeeldingen in één keer in beeld kwamen, maar dat de inburgeraar naar beneden moest scrollen om bijvoorbeeld de PLAY-knop tevoorschijn te krijgen.

3.5.6 Terugkoppeling resultaten

De uitslag van de toets wordt op verschillende manieren gecommuniceerd. De meeste gemeenten geven de uitslag in een gesprek en lichten het resultaat dan ook toe, samen met de keuze voor een bepaalde leerroute. In Tholen, waar de consulenten sowieso veel contact hebben met inburgeraars via whatsapp, wordt de uitslag soms ook via WhatsApp gecommuniceerd, tenzij iemand heel laag heeft gescoord. In de vier BUCH-gemeenten vertelt de medewerker die de toets afneemt dat de uitslag na 48 uur online beschikbaar is en dat een consulent van Zaffier binnen een paar weken contact zal opnemen met de inburgeraar.

3.5.7 Toetsuitslagen en keuzes voor leerroutes

De tabel hieronder laat zien hoe, voor de acht gemeenten die in dit onderzoek zijn onderzocht, de toetsuitslagen zijn verdeeld en hoe de toetsuitslagen samenhangen met de uiteindelijk ingezette leerroutes. De cijfers per gemeente staan in de caseverslagen (bijlagen 3 t/m 10).

TABEL 1 - UITSLAGEN OP DE LEERBAARHEIDSTOETS EN VERDELING OVER LEERROUTES. BRON: DUO (PEILDATUM 16-11-2023)

Score	B1-route		O-route		Z-Route		Nog niet bekend		Totaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<20	58	4%	6	3%	220	60%	57	16%	341	15%
20-27	124	9%	18	9%	110	30%	61	17%	313	13%
28-30	127	9%	12	6%	19	5%	32	9%	190	8%
>30	1.076	78%	171	83%	16	4%	213	59%	1476	64%
Totaal	1.385	100%	207	100%	365	100%	363	100%	2320	100%

Hierboven hebben we gezien dat de cesuur van de toets op 28 ligt: bij 28 of meer goede antwoorden is te verwachten dat *wat betreft de theoretische taalleerbaarheid* de inburgeraar de B1-route binnen drie jaar succesvol zal kunnen afleggen. In de tabel hierboven zien we dan ook dat hogere scores samenhangen met de keuze voor de B1- of Onderwijs-route (die hetzelfde taalniveau beoogt). Maar we zien ook dat er inburgeraars die laag scores (minder dan 28) en toch op de B1- of O-route worden ingedeeld, en andersom zien we dat er inburgeraars zijn die hoog scores (28 of hoger) en toch in de Z-route worden ingedeeld. De volgende tabel maakt dit nog duidelijker, door aan te geven hoeveel inburgeraars uiteindelijk conform uitslag of juist in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets worden ingedeeld. Wederom staan de cijfers per gemeente in de betreffende caseverslagen (bijlagen 3 t/m 10).

TABEL 2 – HOE VAAK WORDT ER AFGEWOKEN VAN DE UITSLAG VAN DE LEERBAARHEIDSTOETS? BRON: DUO (PEILDATUM 16-11-2023).

Totaal	B1-route		O-route		Z-route		Totaal ⁶⁷	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Ingedeeld conform uitslag	1.203	87%	183	88%	330	90%	1716	88%
Ingedeeld anders dan uitslag LBT	182	13%	24	12%	35	10%	241	12%
Totaal	1.385	100%	207	100%	365	100%	1957	100%

In de tabel zien we dat, in de acht onderzochte gemeenten, de keuze van de leerroute in 88% van de gevallen overeenkomt met de uitslag van de leerbaarheidstoets. In 12% van de gevallen wordt een andere leerroute ingezet dan op basis van de leerbaarheidstoets zou kunnen worden verwacht. Er wordt iets vaker ‘omhoog afgeweken’ (B1-route of O-route inzetten terwijl eigenlijk Z-route wordt geadviseerd) dan ‘omlaag afgeweken’ (Z-route inzetten terwijl eigenlijk B1-route wordt geadviseerd). Wanneer we naar afzonderlijke gemeenten kijken dan zien we dat in Deventer vaker dan in andere gemeenten afwijkt van de leerbaarheidstoets, en wél ‘omhoog’. Dat wil zeggen dat men vaker dan elders inburgeraars toch in de B1- of O-routes indeelt, ook al is de toetsuitslag lager dan 28.

⁶⁷ In deze tabel is de kolom ‘NNB’ van tabel 1 niet meegenomen. Het totaal in deze tabel wijkt daarom af van het totaal in tabel 1.

In Tilburg en Hengelo kijkt men iets vaker dan elders ‘omlaag’ af, dus dat men inburgeraars in de Z-route indeelt terwijl men 28 of hoger scoorde op de leerbaarheidstoets. We hebben in het onderzoek geen verklaringen gevonden voor deze verschillen tussen gemeenten.

Eén van de onderzoeksvragen van dit onderzoek luidt: ‘in welke gevallen wijken consulenten af van de uitslag van de leerbaarheidstoets?’ Deze vraag veronderstelt in zekere zin een volgorde, namelijk dat consulenten eerst de uitslag van de toets zien en vervolgens overwegen of ze redenen hebben om van die uitslag af te wijken. In werkelijkheid ligt de volgorde vaker andersom: consulenten hebben een beeld gekregen van de inburgeraar en hebben op basis van de brede intake een idee van welke leerroute en taalschool passend zouden zijn. Belangrijk daarbij is ook de motivatie en de wens van de inburgeraar zelf. Vervolgens krijgt de consulent de uitslag van de leerbaarheidstoets en vaak ook de uitslag van de leerbaarheidstoets die door taalscholen wordt afgenomen, inclusief het advies van de taalschool.

Op basis van deze verschillende bronnen komt men uiteindelijk tot een keuze. De uitslag van de leerbaarheidstoets is daarbij meestal niet leidend; het advies van de taalschool weegt bijna altijd zwaarder, en de motivatie van de kandidaat en de eigen inschatting van de consulent op basis van allerlei factoren wegen doorgaans ook zwaarder dan de leerbaarheidstoets. Redenen om ‘naar boven’ af te wijken van de uitslag van de leerbaarheidstoets zijn dan bijvoorbeeld dat de kandidaat bijzonder gemotiveerd is, dat de leerbaarheidstoets van de taalschool anders uitwijst of dat iemand in land van herkomst een degelijke opleiding heeft genoten. Redenen om ‘naar beneden’ af te wijken van de uitslag van de leerbaarheidstoets zijn dan bijvoorbeeld wanneer de kandidaat specifieke belemmeringen heeft (medisch of bijvoorbeeld in de gezinssituatie), de motivatie van de inburgeraar of dat de leerbaarheidstoets van de taalschool anders uitwijst. Het belang dat consulenten aan de uitslag van de leerbaarheidstoets hechten verschilt uiteindelijk ook per consulent. Hieronder gaan we dieper in op de ervaringen van consulenten.

3.5.8 Hoe zien consulenten de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets?

Vrijwel alle consulenten in alle gemeenten gebruiken de uitslag van de leerbaarheidstoets in combinatie met hun eigen indruk uit de gesprekken en eventuele andere beschikbare informatie, zoals een additionele toets van een taalschool. Veel consulenten zien de toets als overbodig, maar enkele consulenten hechten er wel (veel) waarde aan. De consulenten die de toets als overbodig zien, vinden dat zij ook zonder de toets wel een leerroute hadden kunnen bepalen, dat de toets dus onnodig tijd kost van zowel medewerker als inburgeraar, en dat het de inburgeraar bovendien stress oplevert. Ook de vragen die worden gesteld leiden soms tot onbegrip. De consulenten die de toets wel nuttig vinden, zeggen dat dat vooral zo is bij twijfelgevallen. Ook lijken met name meer onervaren consulenten waarde te hechten aan de leerbaarheidstoets en de uitslag ervan.

Voor het beoordelen van de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets is het ook belangrijk om oog te hebben voor de context waarbinnen deze wordt afgenomen, dat wil

zeggen: hoe ziet verder de brede intake eruit? In Tilburg bijvoorbeeld, waar de brede intake vrij intensief is, wordt de meerwaarde van de leerbaarheidstoets over het algemeen als heel beperkt ervaren. Ook wanneer een gemeente nauw samenwerkt met een taalschool, waar nog een eigen intake met leerbaarheidstoets wordt gedaan, zien zij de centrale leerbaarheidstoets sneller als overbodig. Voor gezinsmigranten, die geen intake bij een taalschool krijgen en bijvoorbeeld in Tilburg ook een lichtere intake doen, wordt de toets eerder als nuttig gezien. Tegelijkertijd hebben we ook gehoord over gezinsmigranten die na een paar minuten klaar waren en zich afvragen waarom ze daarvoor naar het stadhuis moesten komen. Consulenten geven soms zelfs aan dat ze het ‘beschamend’ vinden om mensen hiervoor naar de gemeente te laten komen. Kortom, de (gepercipieerde) toegevoegde waarde van de toets verschilt nogal: tussen gemeenten, tussen consulenten, tussen de doelgroepen, en zelfs binnen doelgroepen.

De toets wordt niet altijd afgenomen volgens de eisen die de maker van de toets aan de afnamecondities stelt. Gemeenten blijken ook niet altijd op de hoogte van deze eisen en lopen er tegenaan dat de toets niet goed werkt. Consulenten denken dat de digivaardigheid van inburgeraars ook invloed heeft op het resultaat dat ze scoren op de toets. Als iemand (nog) niet met de computer om kan gaan, is het nodig om verder te kijken dan de toets en te zien of een inburgeraar verder de capaciteit heeft om wel de B1 route bijvoorbeeld te volgen. Ten opzichte van de eerdere versie van de leerbaarheidstoets wordt deze variant beter gewaardeerd. Consulenten geven aan dat de uitkomst van de toets nu vaker overeenkomt met de eigen inschatting van de consulent.

3.6 Totstandkoming en inhoud van het PIP

3.6.1 Format, afspraken en doelstellingen

De werkwijze die de verschillende gemeenten hanteren met betrekking tot het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) is grotendeels uniform. Conform de wet vormt het plan de basis van het inburgeringstraject en wordt deze opgesteld na de brede intake. Het PIP heeft de vorm van een beschikking en bevat belangrijke afspraken en doelstellingen die beschrijven waar een inburgeraar aan moet voldoen vanuit de inburgeringsplicht. Gemeenten maken bij het invullen van het PIP gebruik van een gestandaardiseerd format. Dit format bevat informatie over de leerroute die de inburgeraar zal volgen, KNM, PvT, MAP en deelname aan voorschoolse educatie.

Deventer

Voor het PIP wordt een standaard format gebruikt dat niet afwijkt van het format in andere gemeenten. In de eerste sectie wordt beargumenteerd waarom iemand een bepaalde route kan doen, dit is het meest persoonlijke deel. Hierbij wordt de uitslag van de taaltoets van de taalschool meegenomen in combinatie met andere aanwijzingen waarom de specifieke leerroute goed past. Verder bevat het PIP vooral standaardinformatie over de MAP en PVT, etc.

Daarnaast wordt de inburgeringstermijn benoemd, de gevolgen van het niet nakomen van de inburgeringsplicht en de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar. Ook afspraken over voorschoolse educatie worden opgenomen in het PIP, en soms ook afspraken over kinderopvang en zorg. Ook wordt er een beschikking op basis van de Participatiewet aan het PIP toegevoegd, wanneer iemand een bijstandsuitkering ontvangt. Sommige consulenten geven aan dat dit verwarrend kan zijn voor inburgeraars.

Roermond

Consulenten benoemen dat er naast een PIP sprake is van een beschikking en een plan van aanpak vanuit de uitkering. Dit plan van aanpak is gekoppeld aan het PIP, maar dit kan verwarrend zijn voor mensen. De consulenten proberen dan ook om het PIP centraal te stellen, en alleen voor de volledigheid te verwijzen naar het plan van aanpak vanuit de P-wet.

Daarnaast benoemen sommige gemeenten dat zij nog afspraken toevoegen over het vervolg van het inburgeringstraject en de afspraken en contactmomenten die zullen plaatsvinden. Deelname aan trainingen of coaching wordt ook opgenomen in het PIP. Sommige gemeenten nemen ook ruimte op voor factoren die van invloed kunnen zijn op het traject, zoals bijvoorbeeld een geplande medische ingreep, ziekte of zwangerschap. Tot slot nemen sommige gemeenten ruimte op voor informatie over het bijstellen van de leerroute.

Hengelo

Er is op het formulier ruimte om randvoorwaarden op te nemen. Er wordt aangevinkt of er sprake zal zijn van voor- en voegschoolse educatie. Tot slot wordt een rooster ingevuld van hoe de week eruit zal zien wanneer men een taalcursus volgt, en worden afspraken gemaakt voor het voeren van voortgangsgesprekken.

Deventer en Utrecht maken naast het PIP ook gebruik van een POP, dat meer op de ontwikkeling en persoonlijke doelen van de inburgeraar gericht is. Uit gesprekken met consulenten bleek echter dat de POP een marginale rol speelt.

3.6.2 Doorlooptijd van het PIP

De wet schrijft voor dat het PIP uiterlijk binnen tien weken na huisvesting in de gemeente dient te worden opgesteld. Zoals ook in eerdere onderdelen is beschreven, ervaren gemeenten belemmeringen om deze termijn te halen. Zo kunnen achterstanden, werkdruk en pieken in de instroom van inburgeringsplichtigen tot gevolg hebben dat het niet lukt om het PIP binnen deze termijn vast te stellen. Wanneer er sprake is van een wachtlijst voor bijvoorbeeld de brede intake of de afname van de leerbaarheidstoets, vertaalt deze vertraging zich door in het opstellen of vastleggen van het PIP. Consulenten moeten verschillende gesprekken inplannen, de leerbaarheidstoets moet afgenomen worden, soms moet er een intake gedaan worden bij een taalschool. Soms zegt een inburgeraar zelf af of komt iemand niet opdagen. Als ergens in de keten vertraging optreedt, wordt de tien-wekentermijn al gauw overschreden.

Bij de vier BUCH-gemeenten duurt het gemiddeld vaak een maand of drie voordat een inburgeraar wordt uitgenodigd voor de intake, met name door werkdruk en achterstanden. Vervolgens wordt het PIP binnen een maand afgerond. Dit betekent dat de termijn in veel gevallen niet gehaald wordt.

Soms stellen consulenten het PIP bewust nog niet op. Wachttijden tussen de aanmelding bij de taalschool en de start van het onderwijs worden genoemd als belangrijkste reden om te wachten. Meerdere gemeenten geven aan dat men het PIP meestal pas formaliseert wanneer er een intake en taaltoets heeft plaatsgevonden bij de taalschool en de taalschool dus ook een advies heeft gegeven over de te volgen leerroute.

Utrecht

Soms zit er echter veel tijd tussen de aanmelding bij de taalschool en het moment waarop iemand kan beginnen met het taalonderwijs. Een inburgeringscoach zegt vanwege deze wachttijd soms te wachten met het vaststellen van het PIP. Een andere medewerker merkt op dat het PIP voor druk bij inburgeraars zorgt, omdat de inburgeringstermijn op dat moment gaat lopen, vooral als zij nog op het azc verblijven. In positieve zin geeft het PIP inburgeraars echter juist duidelijkheid en grip. Als de coaches echt twifelen over de route, wachten ze eerst een intake met een taalschool af en stellen ze daarna pas het PIP op.

3.6.3 Het PIP-gesprek

De wettelijke en formele aard van het PIP vraagt volgens de meeste gemeenten om een gesprek dat ervoor dient om te zorgen dat de inburgeraar de inhoud goed begrijpt. In die gemeenten voert de consulent in eerste instantie dat PIP-gesprek. Daarnaast sluit in sommige gemeenten soms nog een andere medewerker aan, zoals bijvoorbeeld een consulent werk & inkomen of een medewerker inburgering in Aalten. Naast het doorlopen van alle inhoudelijke afspraken is er ruimte voor het stellen van vragen. Enkele gemeenten benoemen expliciet dat zij inburgeraars op het hart drukken om contact op te nemen bij onduidelijkheden of vragen, maar ook wanneer er sprake is van factoren die de inburgering kunnen belemmeren of vertragen. Door hier aandacht voor te vragen hopen zij het opleggen van boetes in de toekomst te kunnen voorkomen.

Een enkele gemeente benoemt dat het PIP-gesprek tenslotte wordt gebruikt om praktische zaken omtrent de start van de leerroute te bespreken. Zo vullen zij een lesrooster in, nemen ze deze door en worden er gesprekken ingepland om de voortgang van de inburgeraar te monitoren.

Tholen en de vier BUCH-gemeenten geven aan geen aparte afspraak in te plannen om het PIP te bespreken. Tholen stopt het PIP in een fysieke map die aan de inburgeraar wordt gegeven, in de vier BUCH-gemeenten wordt het PIP opgestuurd. De redenen die zij hiervoor geven zijn tweeledig. Enerzijds ervaren zij dat hier onvoldoende tijd voor is en dat dit de werkdruk te veel zou verhogen, anderzijds geven ze aan dat er voorafgaand aan het opstellen van het PIP al uitvoerig wordt gesproken over alle zaken en dat het soms nog te vroeg is om in detail te

treden wanneer het gaat om de KNM of de MAP. Dit komt in latere gesprekken aan bod. In Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo komt het verder ook voor dat er, om de werkdruk te verlagen, juist maar één gesprek gevoerd wordt. In dat gesprek valt dan de brede intake, het bespreken van de leerbaarheidstoets, het bepalen van de leerroute en het vaststellen van het PIP. In dat geval is er dus wel sprake van een gesprek waarin ook het PIP wordt besproken.

3.7 Financieel ontzorgen

In wat volgt zullen we de verschillende uitvoeringskeuzes met betrekking tot het ontzorgen van gemeenten bespreken, en daarna de ervaringen van gemeenten met de begeleiding van inburgeraars naar financiële zelfredzaamheid.

3.7.1 Uitvoeringskeuzes

De start van het financieel ontzorgen valt in alle gemeenten gelijk met de ingang van de bijstandsuitkering. In Aalten is de ontzorging belegd bij een externe organisatie. In Deventer, Roermond en Utrecht wordt de ontzorging uitgevoerd door een aparte afdeling of organisatie van de gemeente zelf. In de vier BUCH-gemeenten verzorgt de afdeling budgetbeheer van uitvoeringsorganisatie Zaffier de ontzorging.

In Tilburg heeft men al vroeg de inschatting gemaakt dat het niet mogelijk was om alle vaste lasten vanuit de uitkering te betalen, dat daarvoor ook toeslagen nodig zijn en dat die pas enkele tijd na aanvragen worden gestort. Men heeft er daarom voor gekozen de bestaande werkwijze te handhaven, waarin Vluchtelingenwerk in het kader van de maatschappelijke begeleiding ook op financieel vlak begeleiding biedt. Zo helpen ze bijvoorbeeld bij het instellen van automatische incasso's voor de vaste lasten; de vaste lasten worden dus niet vanuit de uitkering betaald.

In Tholen gebeurt het ontzorgen inmiddels ook niet of nauwelijks meer. De laatste inburgeraars die ontzorgd werden zijn daar een jaar geleden mee gestart. Een van de zaken die ze daar doen om de periode te overbruggen waarin nog geen toeslagen zijn binnengekomen en de financiën nog niet structureel op orde zijn is dat inburgeraars de eerste drie maanden een abonnement voor de de voedselbank krijgen.

In Hengelo zijn verschillende mogelijkheden geprobeerd: eerst is verkend of alle vaste lasten uit de uitkering betaald konden worden, maar de uitkering bleek daarvoor te laag. Vervolgens is gekozen om met dubbelrekeningen te gaan werken, waarbij alle inkomsten van de statushouder op een rekening binnen zouden komen, vanaf die rekening zouden alle vaste lasten worden betaald en het restant zou naar een leefgeldrekening worden gestort. Deze uitvoeringsvariant is door organisatorische problemen niet van de grond gekomen. Inmiddels zijn de consultants weer overgegaan op de werkwijze die eerder al werd gehanteerd, namelijk op individuele basis, indien het nodig is, de huur en de kosten voor de zorgverzekering inhouden van de uitkering en deze direct aan de betreffende partijen overmaken.

In de gemeenten die de ontzorging nog uitvoeren, Aalten, Deventer, Roermond, Utrecht en de vier BUCH-gemeenten, is de ontzorging gekoppeld aan de maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijk begeleiding regelt bijvoorbeeld de benodigde formulieren en aanvragen, en organiseert in sommige gevallen ook de cursus financiële zelfredzaamheid. Zo gaat dat bijvoorbeeld ook in Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. De consultants van Zaffier die de inburgeraars begeleiden hebben daar dan ook relatief weinig van doen met de ontzorging.

Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

De maatschappelijke begeleiding van Inova regelt het aanvragen van gas, water, licht, een zorgverzekering, toeslagen, en het tekenen van een machtingsformulier 'ontzorgen' en toestemmingsformulier 'budgetbeheer'. Inova stuurt dan alle verzamelde informatie per mail naar (het budgetbeheer van) Zaffier. Budgetbeheer stelt een budgetplan op, en stuurt dit terug naar Inova, met het verzoek om dit te laten ondertekenen door de statushouder. Budgetbeheer houdt de vaste lasten in en maakt het restant over naar de leefgeldrekening van de statushouder.

Consulenten uit verschillende gemeenten benoemen dat de taakverdeling bij het ontzorgen lastig is. Het zou in principe iets moeten zijn tussen de inburgeraar, de maatschappelijke begeleider en de budgetbeheerder, maar in de praktijk komen inburgeraars toch vaak naar de consulenten met vragen, met (soms ten onrechte) ontvangen facturen, en met andere problemen. Consulenten proberen zelf te helpen of sturen de inburgeraar dan weer door naar de maatschappelijke begeleider of naar de budgetbeheerder. Het blijkt lastig om de taken van de drie betrokken partijen goed te scheiden.

In lijn met de wet omvat de ontzorging in ieder geval de betalingen voor huur, gas, water, licht en de ziektekostenverzekering. Sommige gemeenten verstrekken nog extra kredieten, bijvoorbeeld voor woninginrichting. Een consulent in Deventer benoemt dat in de eerste maand de vaste lasten vaak uit dit krediet worden betaald, omdat de uitkering achteraf wordt uitbetaald en niet op tijd binnenkomt, en ook toeslagen niet direct worden ontvangen. Andere gemeenten benoemen eveneens dat het in de eerste maanden vaak niet uitkomt, waardoor er een gat zit in de inkomsten, en er met potjes geschoven moet worden. Voor Tholen, waar inmiddels dus geen ontzorging meer plaatsvindt, is het niet uitkomen van de bedragen één van de redenen waarom zij dat niet meer doen. Omdat er onvoldoende ruimte in de uitkering is om alle vaste lasten te betalen, is het steeds een kwestie van pleisters plakken.

Roermond

De gemeente geeft de eerste maand huur als gift aan de inburgeraar. Toch is er een overbrugging nodig in de tijd dat nog geen uitkering wordt betaald en ook nog geen toeslagen binnenkomen. De enige oplossing is om gebruik te maken van het inrichtingskrediet om de vaste lasten te betalen.

In de BUCH-gemeenten wordt met een 'dubbelrekening' gewerkt. Het idee is dat op de basisrekening alle inkomsten (zoals uitkering en toeslagen) binnenkomen en dat hiervan alle uitgaven worden betaald. Er worden zoveel mogelijk automatische incasso's ingesteld. Vanaf

de basisrekening wordt wekelijks of maandelijks leefgeld op de leefgeldrekening gestort, en de inburgeraar heeft een pasje van de leefgeldrekening. Ook Hengelo wilde zo werken, maar dat is nog niet gelukt.

Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Als de bijstandsuitkering niet toereikend is, is de statushouder zelf verantwoordelijk voor de betaling van de vaste lasten die de budgetbeheerder niet vanuit de uitkering kan betalen. Inburgeraar en consulent kijken dan samen welke vaste lasten dan overgeheveld moeten worden naar de leefgeldrekening.

In principe moeten gemeenten alle inburgeraars die recht hebben op een bijstandsuitkering ontzorgen. Sinds de Kamerbrief van april 2023 is er door het Rijk ruimte geboden om van de vorm van het ontzorgen af te wijken indien dat door gemeenten nodig wordt geacht. Sommige consulenten die we spraken waren daar echter niet van op de hoogte. Consulenten hebben geen richtlijnen benoemd om te bepalen wie wel ontzorging aangeboden krijgt en wie niet. Uit de interviews maken we op dat dat bepaald wordt op basis van gesprekken met en de omstandigheden van inburgeraars. We hebben niet gehoord dat er objectieve of ‘harde’ criteria gebruikt worden om dat te bepalen.

Veel consulenten stellen dat de periode van ontzorging eigenlijk te kort is. Het duurt enkele maanden voordat alle inkomsten en uitgaven gestabiliseerd zijn. De periode waarin alles echt goed loopt wordt daardoor erg kort. Dat maakt het ontzorgen lastig om uit te voeren, zowel op praktisch en administratief vlak als qua communicatie naar de inburgeraar. Om goed budgetbeheer te voeren heb je volgens meerdere consulenten dus een langere periode nodig. Een gevolg van de relatief korte periode waarin ontzorgd wordt is dat sommige inburgeraars nog niet voldoende zelfredzaam zijn wanneer de ontzorging stopt.

De wettelijke duur van de ontzorging en begeleiding bedraagt zes maanden. Gemeenten maken na de periode van zes maanden een inschatting met betrekking tot de voortzetting van de ontzorging. Een verlenging wordt met name ingezet bij inburgeraars die kwetsbaar zijn of bij wie uit de eerste zes maanden blijkt dat er een aanvullende behoefte aan begeleiding ligt. Consulenten benoemen ook dat zij niet altijd weten wat hierbij de (juridische) mogelijkheden zijn; of, hoe lang en onder welke voorwaarden je de ontzorging mag verlengen.

De meeste gemeenten zijn niet erg te spreken over het ontzorgen. Het blijkt een complexe taak, die, ook door de korte periode waarin het opgestart moet worden en ook alweer eindigt, soms juist tot problemen leidt. In meerdere gemeenten benoemen consulenten dat er geregeld klachten binnenkomen, of dingen niet goed geregeld blijken te zijn. Inburgeraars krijgen bijvoorbeeld alsnog ten onrechte facturen opgestuurd. Consulenten uit de vier BUCH-gemeenten vertellen dat ze soms boze inburgeraars voor zich hebben. Roermond noemt de communicatie met inburgeraars ‘uitdagend’: er is sprake van veel vragen en weerstand. Vooral bij hoogopgeleide statushouders voelde het ‘betuttelend’, vertelt een medewerker van Zaffier voor de BUCH-gemeenten, omdat veel van hen de ontzorging helemaal niet nodig hebben.

3.7.2 Financiële zelfredzaamheid

In alle acht gemeenten wordt in principe begeleiding of een cursus aangeboden die inburgeraars moeten helpen meer financieel zelfredzaam te worden. De manier waarop dit gebeurt verschilt. In Hengelo worden er zeven trainingen georganiseerd, waarbij tolken aanwezig zijn. In Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo verzorgt de organisatie die maatschappelijke begeleiding biedt een training financiële zelfredzaamheid. Deventer maakt gebruik van het programma ‘Omgaan met geld’, dat aangeboden wordt door VluchtelingenWerk. Soms verzorgt de gemeente de cursus zelf. Utrecht gebruikt op het gebied van ontzorging de methode van het Huishoudboekje. De begeleiders van VluchtelingenWerk nemen de inschrijving bij en uitleg over de werkwijze van het Huishoudboekje voor hun rekening. Zij geven daarnaast een vaste lastentraining, over omgaan met geld, wat inkomsten en uitgaven zijn, hoe de Belastingdienst werkt. In Aalten wordt verder geëxperimenteerd om een goede vorm te vinden voor de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. De externe organisatie die het budgetbeheer uitvoert, BvFO, wil budgetcoaching inzetten, maar loopt daarbij aan tegen een taalbarrière en niveauverschillen tussen inburgeraars onderling.

Aalten

Ook is de vraag of het ontzorgen mensen werkelijk zelfredzaam maakt: de vaste lasten worden betaald, maar ondertussen leren mensen niet goed hoe ze het allemaal zelf moeten doen. Een cursus is noodzakelijk, maar dat loopt niet altijd goed. BvFO wil wel budgetcoaching inzetten, maar daarbij bleek de taal een obstakel, dus nu loopt dat via maatschappelijke begeleiding, bij Figulus. Laborijn probeert nu zelf ook in te springen met een training, met een module financiën, maar het is nog zoeken hoe dit te doen qua taal, qua niveau en qua privacy. Er wordt door BvFO, Laborijn en Figulus samen gewerkt aan een nieuwe werkwijze. De verwachting is dat hier in het voorjaar van 2024 mee gestart kan worden

In verschillende gemeenten lukt het niet altijd om de cursus te laten plaatsvinden vóór het einde van de periode van ontzorging. Hierdoor gebeurt het dat inburgeraars uitstromen zonder dat ze veel begeleiding hebben gekregen. Dit komt soms door capaciteitsgebrek en personeelsverloop bij de aanbieder, maar heeft soms ook praktische oorzaken gerelateerd aan het vullen van de trainingsgroepen, zoals in Deventer.

Deventer

Vluchtelingenwerk geeft aan dat de training ‘Omgaan met geld’ in de meeste gemeenten na vier of vijf maanden wordt aangeboden, maar dat dit in Deventer iets later is. Wellicht hebben veel inburgeraars daarom de training nog niet gevolgd ten tijde van het uitstroomgesprek. Bij de organisatie van deze training houdt Vluchtelingenwerk rekening met volume en de timing. Een trainingsgroep moet een minimaal aantal deelnemers hebben, dus de training kan worden gegeven zodra dit aantal is bereikt. Daarnaast is het van belang dat de inburgeraar de training op een juist moment in diens traject volgt. Er kan dus niet zomaar een groep worden gevuld. Het gevolg hiervan is wel dat de timing van de training en het tijdspad van de financiële ontzorging uit de pas kunnen lopen.

3.8 Doorverwijzing en start van leerroute

In de interviews hebben wij consulenten gevraagd hoe ze de keuze maken voor een bepaalde leerroute: welke informatie ze daarbij gebruiken en welke doorslaggevend is. We hebben het gevraagd naar de verschillende doelgroepen, of er voor iedereen een passende route is, en zo nee, voor wie niet. We zullen beide punten bespreken, samen met de wachttijden voor de start van de leerroutes. In het algemeen kunnen we stellen dat de keuze voor de leerroute voor consulenten over het algemeen niet zo moeilijk is. Het is geen pijnpunt. Soms is er sprake van twijfel, maar dan kan de motivatie van de inburgeraar of eventueel de leerbaarheidstoets de doorslag geven.

3.8.1 Keuze voor een leerroute

Wat betreft de manier waarop een consulent bepaalt naar welke leerroute iemand gaat, is er nauwelijks verschil tussen gemeenten. Consulenten maken in hun keuze voor de leerroute een weging van alle informatie die zij ter beschikking hebben. Dat is voor de meeste consulenten in eerste instantie de gesprekken die zij zelf met inburgeraars hebben gevoerd, en de motivatie en wensen die iemand daarin kenbaar heeft gemaakt. Vervolgens speelt de uitslag van de leerbaarheidstoets mee – hoewel er tussen consulenten onderling variatie was in de manier waarop zij die twee ten opzichte van elkaar wogen. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 houden sommige consulenten steviger vast aan de uitslag van de toets dan anderen. Tot slot nemen consulenten informatie mee die ze van partners hebben gekregen. Soms is er sprake van overleg met de maatschappelijk begeleider, en vaak heeft de taalschool nog een eigen intake gedaan. Als dat laatste het geval is, wordt daar over het algemeen zwaar aan getild: consulenten geven zonder uitzondering aan dat de toets van taalscholen uitgebreider is en dat zij daar meer vertrouwen in hebben en gewicht aan toekennen dan aan de leerbaarheidstoets. In Tilburg, waar de brede intake plaats vindt in de vorm van een startklas, komt een advies voor de leerroute in eerste instantie tot stand door overleg tussen de taalschool en de coach die de startklas begeleidt. De taalschool baseert zich hiervoor op de uitgebreidere leerbaarheidstoets die zij afnemen en de gestructureerde observaties die zij tijdens de taallessen uitvoeren. De coach van de startklas baseert zich op hoe hij/zij de persoon in kwestie in die tien weken heeft leren kennen, inclusief motivatie en omgevingsfactoren.

Er zijn enkele algemeenheden als het gaat om het toewijzen van een route. Veel gemeenten benoemen dat ze jongeren graag naar de onderwijsroute willen verwijzen. Als dat niet lukt, wordt de B1-route geprobeerd. In de gemeente Roermond werkt dat echter anders: jongeren worden nauwelijks naar de onderwijsroute verwezen, omdat deze te veeleisend voor hen blijkt te zijn. Verder proberen consulenten inburgeraars uit andere doelgroepen ook graag 'zo hoog mogelijk' in te delen, dus in de B1-route, omdat er altijd nog afgeschaald kan worden naar A2-niveau of naar de Z-route. Tegelijkertijd benoemen sommige consulenten dat het demotiverend kan werken als een inburgeraar boven diens niveau wordt geplaatst. We zien op dat punt wel verschillende visies, niet zozeer tussen gemeenten maar tussen consulenten. Gezinsmigranten komen vaak in de B1-route terecht. Zij kunnen vaak niet in de onderwijsroute terecht omdat zij het bedrag voor deze route niet kunnen lenen bij DUO. Of de kosten de

keuze voor de B1 of Z-route voor gezinsmigranten beïnvloeden is onduidelijk.⁶⁸ De ene gemeente zegt van wel, de andere van niet.

3.8.2 Wachttijden

De wachttijden voordat iemand kan starten met de lessen variëren tussen gemeenten en tussen de verschillende routes. In de meeste gevallen gaat het om enkele weken tot enkele maanden. Consulents noemen verschillende oorzaken. Een belangrijke is het tekort aan docenten, waardoor taalscholen minder flexibel zijn in hun aanbod. Soms komen de wachttijden ook door vaste instroommomenten. In Tholen starten de lessen bijvoorbeeld twee keer per jaar, in februari en september. Dat betekent dat inburgeraars in het slechtste geval een halfjaar moeten wachten. In de tussentijd worden er al wel lessen aangeboden: alfabetiseren of Nederlandse les voor de mensen die de B1-route gaan doen. Ook in Deventer wordt de tijd die de inburgeraars moeten overbruggen opgevuld met een soort voorinburgeringstraject waarin ook taallessen worden opgenomen.

Deventer: een voorinburgeringstraject

Omdat inburgeraars niet altijd meteen kunnen starten met hun traject, is er sinds half november een voorinburgeringstraject opgestart. Dit traject duurt zes maanden en omvat taallessen, oriëntatieactiviteiten in Deventer en sociale activiteiten. Doel van dit traject is om mensen tijdens de wachttijd actief te houden en alvast te laten beginnen met leren en oriënteren.

Consulents vertellen dat zij soms spelen met het moment waarop zij het PIP vaststellen: soms wachten ze nog even met formeel vaststellen om de inburgeringstermijn van inburgeraars niet bij voorbaat te verkorten. Na het vaststellen van het PIP gaat immers de inburgeringstermijn van drie jaar in.

3.8.3 Passende route voor iedereen

Consulents en medewerkers van alle gemeenten benoemen dat er voor het grootste deel van de inburgeraars een passende route bestaat. Er worden enkele groepen genoemd voor wie het moeilijker is om een passende route in te zetten. Zo wil Deventer bijvoorbeeld graag een B1-route *light*, waarin direct wordt ingezet op niveau A2, in plaats van dat later afgeschaald moet worden. Soms is al direct duidelijk dat iemand beter op zijn plaats is op A2-niveau; in dat geval wordt het niet nuttig en soms ook demotiverend gevonden om iemand eerst een half jaar op de B1-route boven zijn niveau te laten 'spartelen'. In Hengelo is de ervaring dat er al op onderdelen kan worden afgeschaald binnen de B1-route en worden opgeschaald in de Z-route: inburgeraars kunnen dan bijvoorbeeld onderdelen volgen op A2-niveau. Door die flexibiliteit in

⁶⁸ Gezinsmigranten moeten zelf hun taalcurssussen bekostigen. In de B1-route kunnen ze er ook voor kiezen om geen formele taalcurssus in te kopen, maar op informele wijze te leren (bv zelfstudie, taalmaatjes); als ze uiteindelijk het examen maar halen. In de Z-route is het verplicht om 800 uur taallessen te volgen. De inburgeraar moet deze lessen dus zelf betalen. De B1-route kan dus goedkoper uitpakken, en dit zou een overweging kunnen zijn voor consulents om een B1-route voor te schrijven in plaats van een Z-route.

de routes kunnen consulenten voor de meeste inburgeraars wel een passende route vinden, zeggen zij. Toch ziet ook Hengelo, net als de andere gemeenten, dat er bepaalde groepen zijn voor wie het aanbod niet passend is. De belangrijkste groepen die genoemd werden, vaak in meerdere gemeenten:

- Voor jongeren met een laag leerniveau maar met een onderwijsbehoefte is zowel de onderwijsroute als de Z-route niet geschikt. De Z-route is voor hen te traag. Bovendien zitten hier veel ouderen en is het gericht op mensen die niet echt kunnen leren. Dat wringt. Verschillende gemeenten hintten op een route B1-light, Onderwijsroute-light, of een Z-route+. Een respondent pleitte bovendien voor meer differentiatie op de verschillende soorten van taalverwerving: dat spreken en luisteren op een bepaald niveau afgerond kunnen worden (dat gaat vaak goed, bijvoorbeeld voor jongeren die van het ISK komen), maar lezen en schrijven op een ander, lager niveau.
- Dit punt, over het gat tussen de B1-route en Z-route geldt niet alleen voor jongeren, maar ook breder voor mensen die er tussenin vallen; mensen die net niet in aanmerking komen voor de B1-route, maar een relatief hoog taalniveau voor de Z-route hebben. Zij worden dan in de Z-route onvoldoende uitgedaagd. Daar mist in de betreffende gemeenten dan een uitstroom op A2-niveau.
- Voor vrouwen met (veel) kinderen die een grote zorgtaak en een laag leerniveau hebben, is het lastig om de Z-route te volbrengen, met de 800 uren aan taal en participatie die deze route vergt. De mogelijkheden tot kinderopvang zijn beperkt, onder meer door wachtlijsten. Ook als er wel plek is voor kinderopvang, en deze vrouwen hun kinderen daar naartoe willen brengen (wat ook niet altijd het geval is), zijn er soms praktische beperkingen. Het komt bijvoorbeeld voor dat de lessen vroeg in de ochtend beginnen en het niet mogelijk is om daarvoor de kinderen nog naar de opvang te brengen, met het OV. Dit wordt nog moeilijker wanneer iemand in een andere gemeente naar school gaat dan waar degene woont. Consulenten verwachten dat deze groep vrouwen langer over de inburgering gaat doen dan de tijd die ervoor staat.
- Het is lastig maatwerk te bieden aan mensen die iets anders willen of nodig hebben. Zo is er een groep hoogopgeleide inburgeraars die vanwege hun leeftijd niet naar de onderwijsroute kan, maar voor wie het reguliere B1-onderwijs te traag gaat. Onder deze groep bestaan wensen voor een intensiever traject. Sowieso zeggen consulenten dat inburgeraars in de B1-route vaak uiteenlopende niveaus hebben. Het werkt niet goed om hen allemaal bij elkaar te zetten, hier moeten verschillende klassen voor zijn. Ook voor mensen die werken is het vaak lastig om maatwerk te bieden. Extra onderwijs of intensievere lessen voor mensen die sneller willen zouden nuttig zijn, of lessen in de avonden voor mensen die werken, maar taalscholen zijn daar niet altijd happig op, vertellen consulenten. Er moet daar een bepaalde massa voor zijn, en als die er niet is, is het duur om docenten op kleine groepjes te zetten – wat verder bemoeilijkt wordt door tekorten aan docenten waar consulenten in verschillende gemeenten over spreken.
- Voor ouderen, mensen met een beperking of andere kwetsbare mensen is de Z-route soms te veel gevraagd. Het gaat dan overigens met name om de participatie-uren.

Een respondent uit Utrecht benoemde ook enkele van deze knelpunten, maar vroeg zich daarbij af wat dan de juiste oplossing is: moet je voor mensen die tussen de drie routes in vallen, of voor wie een route om andere redenen niet passend is, een nieuw traject in het leven roepen? Of probeer je op individuele basis oplossingen te zoeken? Tot nu toe gebeurt dat laatste, maar de mogelijkheden zijn beperkt.

3.9 Diversiteit onder inburgeraars

In de interviews is specifiek gevraagd naar verschillen tussen groepen inburgeraars, omdat de omgang met deze verschillende groepen, en de ervaringen daarmee, onderdeel zijn van de onderzoeksvragen die deze studie leiden. Veel gemeenten maken op enige manier onderscheid in hun dienstverlening aan verschillende typen inburgeraars. Een voor de hand liggend onderscheid is dat tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Ook richten sommige gemeenten hun processen anders in voor jongeren. Sommige gemeenten noemen – soms desgevraagd, soms uit zichzelf – vrouwen als groep die extra aandacht nodig heeft. Tegelijkertijd is er bijvoorbeeld in Utrecht, en ook in Aalten, expliciet het beleid dat de voorzieningen en programma's die worden opgetuigd voor alle inburgeraars beschikbaar moeten zijn, niet alleen voor bepaalde groepen. Hieronder zullen deze ervaringen van gemeenten met verschillende typen inburgeraars verder worden uitgewerkt.

Consulenten benoemen ten eerste vaak het verschil tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Dat gaat in sommige gevallen niet eens zozeer om het traject, omdat dat in veel gemeenten in de eerste fase nog grotendeels overeenkomt. Het verschil zit meer in de begeleiding die zij nodig hebben. In de brede intake hebben gezinsmigranten doorgaans minder gesprekken (nodig) dan asielstatushouders. Contact met gezinsmigranten verloopt in de meeste gevallen ook soepeler dan met asielstatushouders, vertellen consulenten. Dat komt doordat zij vaker hoogopgeleid zijn, dat zij een voorbereiding van hun partner hebben gekregen, of doordat zij zich in het buitenland al voorbereid hebben op de inburgering.

In Deventer, Utrecht en Tholen zien consulenten statushouders vaak meer dan gezinsmigranten, maar is er verder geen onderscheid in aanpak. In Roermond wel: daar zien consulenten gezinsmigranten als een aparte doelgroep. Aalten en Tilburg geven aan dat daar ook verschillen bestaan in de mate van begeleiding tussen asielmigranten en gezinsmigranten. In Tilburg bestaat de brede intake voor gezinsmigranten bijvoorbeeld uit één gesprek met de consulent, terwijl statushouders daar in een klasje terecht komen en een programma van tien weken volgen.

Hoewel het contact met gezinsmigranten vaak soepeler loopt en gezinsmigranten in veel gevallen ook minder begeleiding nodig hebben, zijn er ook gezinsmigranten waarvoor consulenten juist graag meer begeleiding in zouden willen zetten. Soms hebben gezinsmigranten vergelijkbare hulpbehoeften als asielstatushouders. Het is op basis van dit onderzoek niet met hardheid te zeggen hoe groot deze groep gezinsmigranten is; het beeld verschilde ook per consulent die we hierover spraken. Over het geheel genomen is onze

inschatting dat het om een minderheid van de groep gezinsmigranten gaat waarvoor consulenten graag meer inzet zouden plegen.

Daarnaast benoemen consulenten jongeren als aparte groep. De visie van Tholen is dat jongeren een andere aanpak vereisen dan oudere inburgeraars, omdat bij jongeren de nadruk meer ligt op onderwijs en ontwikkeling dan bij oudere inburgeraars. Dit vraagt om specifieke kennis en daarom is daar ook een consulent jongeren, voor 27minners, voor aangesteld. Datzelfde geldt voor de vier BUCH-gemeenten: daar zitten de consulenten voor 27minners in een apart team, met een eigen overleg, waar ook casuïstiek besproken wordt. Een inburgeringscoach uit Utrecht benoemt dat er veel op jongeren afkomt, helemaal als zij bijvoorbeeld nog verantwoordelijk zijn voor hun eigen gezinshereniging. Begeleiding van deze groepen vraagt daarom soms om meer gesprekken dan het wettelijk kader biedt. Utrecht biedt geen specifieke aanpak voor jongeren, maar heeft wel consulenten die zich in deze doelgroep hebben gespecialiseerd. Datzelfde is het geval in Tilburg. In Roermond wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de werkwijzen van de consulenten die inburgeraars jonger dan 27 begeleiden en de consulenten die inburgeraars ouder dan 27 begeleiden.

Zorgen zijn er met name, zoals in paragraaf 3.8 benoemd, over jongeren voor wie zowel de onderwijsroute als de Z-route niet passend is. Ook benoemen consulenten in zowel Utrecht als Aalten dat zij bezorgd zijn om de groep Eritrese jongeren. In beide gemeenten vinden overleggen plaats om tot een betere aanpak voor deze groep te komen, om te zorgen dat zij meer betrokken en gemotiveerd raken.

In de interviews benoemen consulenten tot slot af en toe verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke inburgeraars. Hoewel geen van de gemeenten genderspecifiek beleid heeft geformuleerd, zien consulenten dat mannen en vrouwen soms tegen andere obstakels aanlopen in het inburgeringsproces. Consulenten zeggen dat het voor de gespreksvoering kan uitmaken of een partner al dan niet aanwezig is en meedoet aan het gesprek. Ook benoemen zij dat er soms sprake is van culturele normen over het volgen van onderwijs, over werken, over de verdeling van zorgtaken of over de kinderopvang die maken dat het inburgeringstraject voor sommige vrouwen minder passend is. Deventer heeft zichzelf expliciet tot doel gesteld om vrouwen en mannen gelijkwaardig te laten participeren. Ook in Roermond is aandacht voor bredere manieren om vrouwen te ondersteunen richting participatie, ook wanneer hun partner werkt. De nieuwe wet biedt hier meer mogelijkheden voor, zeggen consulenten.

4. Duiding: de uitvoering Wi2021 in het licht van de beleidstheorie

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven welke keuzes gemeenten maken in de uitvoering van de Wi2021, en welke ervaringen ze daarmee hebben. In dit hoofdstuk analyseren we de uitvoeringspraktijk van de acht onderzochte gemeenten aan de hand van de beleidstheorie van de Wi2021 zoals we die in hoofdstuk 2 hebben samengevat. In paragraaf 4.1 doen we dit stap voor stap aan de hand van de verschillende elementen van het inburgeringstraject; in paragraaf 4.2 doen we dit aan de hand van de subdoelen en de uitgangspunten die de wetgever heeft geformuleerd. We sluiten het hoofdstuk – en het rapport – af met een meer beschouwende paragraaf (4.3) waarin we de belangrijkste bevindingen samenvatten en lessen trekken voor de toekomst.

4.1 Analyse aan de hand van de elementen van het inburgeringstraject

In deze paragraaf confronteren we de uitvoeringspraktijk zoals we die in hoofdstuk 3 hebben beschreven met de ideeën van de wetgever zoals we die in paragraaf 2.3 hebben beschreven. We gaan daarmee in op de verschillende elementen van de eerste fase van het inburgeringstraject en bekijken of de uitvoeringspraktijk overeenkomt met de verwachtingen die de wetgever heeft.

4.1.1 Start in het azc en warme overdracht

In hoofdstuk 2 zagen we dat de regierol van gemeenten in gaat op het moment van koppeling van een asielstatushouder aan een gemeente, dus wanneer de asielstatushouder nog in het azc woont. De wetgever vindt het belangrijk dat, indien mogelijk, gemeenten al starten met de brede intake, een PIP opstellen en een inburgeringsaanbod doen terwijl de inburgeraar nog in het azc woont, om te voorkomen dat de inburgering vertraging oploopt of stil komt te liggen. Dit is des te belangrijker wanneer inburgeraars na koppeling langer in het azc verblijven dan de 12 weken die daarvoor staan. Verder omvat een vroege start volgens de wetgever ook een goede overdracht van COA naar de gemeente, liefst in de vorm van een driegesprek tussen COA, gemeente en inburgeraar.

In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) hebben we gezien dat twee gemeenten (Utrecht en Tilburg) in meer of mindere mate al starten met brede intake wanneer inburgeraars nog in het azc wonen. In Utrecht gebeurt dit uiteindelijk voor een groot deel van de inburgeraars; er is een pilot geweest om de brede intake al te starten voor inburgeraars die in azc's elders in het land verblijven (niet in de buurt van Utrecht). In Tilburg lukt het uiteindelijk voor een klein deel van de inburgeraars om al te starten terwijl ze nog in het azc wonen. Dit komt vooral doordat slechts een beperkt deel van de aan Tilburg gekoppelde inburgeraars in het azc woont waarmee men afspraken heeft gemaakt over een vroege start; van dat deel blijkt uiteindelijk, volgens de gemeente, ook nog niet iedereen klaar om al in het azc te beginnen met inburgering.

De andere zes gemeenten starten pas met de brede intake wanneer de inburgeraars in de gemeente zijn gehuisvest. Hier zijn vier verklaringen voor. Ten eerste de drukte bij gemeenten en consulenten: de gemeentelijke uitvoering heeft de afgelopen twee jaar hard gewerkt om alles rond te krijgen. Daarbij zijn gemeenten geconfronteerd met een veel hoger aantal inburgeraars dan aanvankelijk werd verwacht (hogere taakstellingen). Daarbij komt dat er soms onverwachte dingen gebeuren, zoals wanneer door een fout in de gegevensuitwisseling opeens tientallen extra inburgeraars bediend moeten worden (zie paragraaf 2.4.5). Dit legt flink beslag op de uitvoering, die vaak toch al behoorlijk druk is. Wanneer er al een wachtlijst is van reeds gehuisveste inburgeraars om te starten met de brede intake, zoals in enkele het geval is, dan is er simpelweg geen tijd om ook inburgeraars te bedienen die nog in het azc wonen. Tijdens het onderzoek bleek ook dat enkele gemeenten die nu nog geen vorm geven aan de vroege start, momenteel wél aan het verkennen zijn of en hoe ze dit in de nabije toekomst wél kunnen gaan doen.

De tweede verklaring waarom de vroege start niet goed van de grond komt ligt in het kleine aandeel regioplaatsingen bij de meeste gemeenten. Voor de meeste gemeenten geldt dat slechts een klein deel van de aan hen gekoppelde inburgeraars in een azc in de buurt woont. Voor sommige gemeenten geldt dat er helemaal geen azc in de buurt is. Over het algemeen zagen onze respondenten het als niet praktisch uitvoerbaar om een brede intake af te nemen voor inburgeraars die ver weg wonen.

Een derde verklaring waarom de vroege start niet goed van de grond komt ligt in het risico dat gemeenten zien wanneer zij investeren in een vroege start. Het komt namelijk voor dat inburgeraars, nadat zij zijn gekoppeld aan een bepaalde gemeente, weer worden *ontkoppeld* om vervolgens aan een andere gemeente te worden gekoppeld. Wanneer een gemeente al heeft geïnvesteerd in een kennismaking en de inburgeraar wordt vervolgens toch aan een andere gemeente gekoppeld, dan is de moeite vanuit het oogpunt van de eerste gemeente voor niets geweest. Afgaande op de ervaringen van gemeenten komt het ontkoppelen in de praktijk niet vaak voor, maar toch noemen de gemeenten dit vaak als een risico dat kleeft aan een vroege start in het azc. In de perceptie van gemeenten is dit een reëel risico.

De vierde verklaring waarom de vroege start niet goed van de grond komt ligt in de overtuiging bij een aantal respondenten dat inburgeraars vaak ook nog niet klaar zijn om met de inburgering te beginnen wanneer zij in het azc wonen, en dat de gemeente de statushouders hier nog niet mee wil belasten. Wanneer ze eenmaal in de gemeente zijn gehuisvest zouden ze hier meer tijd en rust voor hebben.

Voor wat betreft de warme overdracht van COA naar gemeenten zien we dat de acht gemeenten vaak en graag gebruik maken van de informatie die COA in TVS deelt met gemeenten (het klantprofiel, waarin kort achtergrondinformatie over de kandidaat wordt gedeeld) en dat consulenten ook regelmatig contact opnemen met COA-casemanagers wanneer er informatie ontbreekt of de consulent nog aanvullende vragen heeft, maar dat de overdracht in de vorm van een driegesprek zelden plaats vindt. Alleen in Utrecht en Roermond wordt vaak gebruik gemaakt van een driegesprek. Verder gebeurt het in de acht onderzochte

gemeenten weinig; consulenten achten het niet goed uitvoerbaar of zien de meerwaarde er niet van in.

4.1.2 Brede intake

In hoofdstuk 2 zagen we dat gemeenten verplicht zijn om aan het begin van het inburgeringstraject voor elke inburgeraar een brede intake af te nemen. Tijdens deze brede intake vormt de gemeente zich een beeld van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar. De brede intake vormt de basis voor begeleiding en ondersteuning op maat en mondt uit in de vaststelling van een PIP, waarin afspraken worden vastgelegd. Gemeenten zijn door de wetgever vrijgelaten in hoe ze de brede intake in willen vullen, maar de wetgever benoemt wel onderwerpen die aan de orde moeten komen tijdens de brede intake: onderwijs en werkervaring in land van herkomst, persoonlijke omstandigheden waaronder de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeraar, gezinssituatie, voor- en vroegschoolse educatie voor kinderen, taalniveau, de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie en de zelfredzaamheid.

In hoofdstuk 3 zagen we dat de meeste van de onderzochte gemeenten de brede intake vormgeven door één of meerdere gesprekken tussen consulent en inburgeraar, de afname van de leerbaarheidstoets (zie volgende paragraaf) en een intake door een taalschool, inclusief een eigen (andere) leerbaarheidstoets. Deze intake door de taalschool gebeurt niet in elke gemeente en ook binnen gemeenten zijn daar nog wel eens verschillen. Wat het aantal gesprekken betreft valt op dat er bij een deel van de gemeenten vanwege grote drukte bij consulenten in de praktijk minder gesprekken worden gevoerd in het kader van de brede intake dan vooraf in het beleid is opgenomen. De meest voorkomende brede intake bestaat uit één gesprek en eventueel nog een tweede gesprek waarin het PIP wordt besproken. We kwamen in het onderzoek ook één gemeente tegen die de brede intake wezenlijk anders uitvoert: in Tilburg doen alle statushouders mee aan de opstartklas waarbij inburgeraars in groepjes van circa 10 deelnemers 10 weken lang twee dagdelen per week workshops hebben over allerlei thema's (bv werk, opleiding, financiën, netwerk) en één dagdeel per week taalles.

De onderwerpen waarvan de wetgever vindt dat die in de brede intake aan de orde moeten komen, komen in principe altijd wel aan bod. Er wordt vaak gewerkt met formulieren waarop consulenten de informatie van de brede intake vastlegt. Daar staan deze onderwerpen ook op benoemd. De diepgang waarmee dat gebeurt verschilt: wanneer een brede intake uit één gesprek bestaat kunnen niet alle onderwerpen grondig worden besproken. De ervaring van veel consulenten is dan ook dat het in de regel langer duurt voordat ze de inburgeraar echt leren kennen. Consulenten hebben over het algemeen wel de indruk dat de brede intake volstaat om de juiste leerroute te kiezen en eventuele obstakels die inburgering in de weg zouden staan te identificeren.

4.1.3 Leerbaarheidstoets

In hoofdstuk 2 zagen we dat gemeenten voor elke inburgeraar verplicht zijn om, als onderdeel van de brede intake, de leerbaarheidstoets af te nemen. Deze toets heeft als bedoeling om antwoord te geven op de vraag of een inburgeraar in staat is om binnen drie jaar B1-niveau te halen (inclusief afschaalmogelijkheid naar A2) en dient daarbij, geredeneerd vanuit de wet, als

indicator voor het vaststellen van de leerroute. Uit interviews die we voor dit onderzoek afnamen bleek dat, om uitslagen van de toets vergelijkbaar te maken, het belangrijk is dat alle inburgeraars zich op vergelijkbare wijze voorbereiden op de toets en dat de afnamecondities uniform zijn. Met andere woorden: de mate van voorbereiding en de afnamecondities kunnen de uitslagen beïnvloeden. We zagen ook dat gemeenten bij de keuze voor een leerroute af mogen wijken van de toetsuitslag; in dat geval moeten ze in het PIP beredeneren waarom ze afwijken.

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat de leerbaarheidstoets overal, zoals de bedoeling van de wetgever, als onderdeel van de brede intake en dus voor het vaststellen van het PIP wordt afgenomen. Er zijn verschillen in de wijze waarop en mate waarin inburgeraars worden voorbereid op afname van de toets, en ook zijn er verschillen in de omstandigheden waaronder de toets wordt afgenomen (met tolk, zonder tolk, technische specificaties van de computers). Dit doet ons concluderen dat in de acht onderzochte gemeenten niet volledig aan de voorwaarde van uniforme afnamecondities wordt voldaan en dat de toetsuitslagen deze diversiteit zullen reflecteren (de toetsuitslag geeft dus niet alleen de leerbaarheid weer maar ook de kwaliteit van de afnamecondities). Deze observatie onderstreept de noodzaak voor consulenten om de toetsuitslag in samenhang met andere informatie over de inburgeraars te bezien, een noodzaak die ook door de ontwikkelaars van de toets wordt geformuleerd.

In de ervaring van consulenten kwam de uitslag van de toets in de eerste periode na invoering van de wet vaak niet overeen met hun eigen inschatting. Na de doorvoering van wijzigingen (zie paragraaf 2.4) is dit een stuk beter geworden. Vaak komt de toetsuitslag overeen met de inschatting van de consulent en van de taalschool.

De toets is één van de zaken waarop een consulent zich kan baseren bij de keuze voor een leerroute. Andere zaken zijn de eigen indruk op basis van gesprekken die de consulent voert met de inburgeraar, de intake inclusief uitgebreidere leerbaarheidstoets die taalscholen vaak nog uitvoeren voordat het PIP wordt vastgesteld, en de motivatie en wensen van de inburgeraar zelf. Consulenten uit de acht onderzochte gemeenten wegen de intake van de taalschool meestal het zwaarst, gevolgd door hun eigen inschatting en de motivatie en wensen van de inburgeraar. De leerbaarheidstoets speelt in deze gemeenten in de meeste gevallen niet of nauwelijks een rol bij de keuze voor een leerroute. Dat is enerzijds het geval omdat de bronnen meestal allemaal in dezelfde richting wijzen; in geval van twijfel is de leerbaarheidstoets meestal niet doorslaggevend. De toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets bij de keuze voor een leerroute is in de acht onderzochte gemeenten dus beperkt. In sommige gevallen is deze echter groter, bijvoorbeeld wanneer er geen intake door de taalschool is gedaan. Bij gezinsmigranten gebeurt dit bijvoorbeeld nooit, en in gevallen van twijfel waarderen consulenten het dat ze dan ook de uitslag van de leerbaarheidstoets hebben waar ze op kunnen varen. Onervaren consulenten waarderen de uitslag van de leerbaarheidstoets vaak ook wat zwaarder ten opzichte van hun eigen inschatting.

In totaal zien we dat, in de acht gemeenten, de gekozen leerroute in 88% van de gevallen overeen komt met de uitslag van de leerbaarheidstoets. In 12% van de gevallen wijken consulenten bij de keuze van de leerroute dus af van de toets. Kortom: op basis van dit

onderzoek kunnen we concluderen dat de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets als indicatie voor de keuze van een leerroute in deze acht gemeenten vaak beperkt is, met name omdat er ook nog zoveel andere bronnen zijn waar consulenten hun keuze op baseren. Dat gezegd hebbende concluderen we ook dat er wél een behoorlijke grote correlatie is tussen toetsuitslag en keuze voor de leerroute.

4.1.4 Vaststellen PIP

In hoofdstuk 2 zagen we dat de wetgever gemeenten de verantwoordelijkheid geeft om, op basis van de brede intake, een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) op te stellen waarin onder andere op de persoon toegesneden einddoelen voor de inburgering worden geformuleerd en wordt vastgelegd welke leerroute de inburgeraar gaat volgen en welke begeleiding en ondersteuning de gemeente zal bieden. Het PIP moet binnen tien weken na inschrijving in de BRP zijn vastgesteld.

In hoofdstuk 3 zagen we dat de onderzochte gemeenten grotendeels op dezelfde wijze werken met betrekking tot het PIP. In alle gevallen zijn er standaardformulieren die ze invullen. In deze PIP's wordt vastgelegd welke leerroute iemand zal doorlopen, staat er genoteerd of iemand deel zal nemen aan PVT, KNM en MAP, wordt aangegeven of er sprake is van voorschoolse educatie, en staat doorgaans ook iets over het einddoel van de inburgering (werk, onderwijs of zelfredzaamheid). Soms staat er nog additionele informatie, zoals specifieke ondersteuning die ingezet zal worden of een voorbeeld van een weekrooster dat bij de betreffende leerroute hoort. De uitslag van de leerbaarheidstoets staat doorgaans ook in het PIP.

In de kamerbrief van 13 juli 2023 werd geconstateerd dat grofweg de helft van de PIP's binnen de 10-weken termijn wordt vastgesteld. De case studies die voor dit onderzoek zijn verricht, wekken de indruk dat het in de acht onderzochte gemeenten meestal niet lukt om de PIP-termijn van 10 weken te halen. In een deel van deze gemeenten zijn er wegens drukte onder consulenten wachttijden voordat de intake kan worden gestart en wordt het om die reden niet gehaald. In Tilburg, waar is gekozen voor een uitgebreide intake met een opstartklas die in zichzelf al tien weken duurt, kan het PIP per definitie pas later worden vastgesteld. Een andere oorzaak voor het niet halen van de 10-weken termijn ligt in het feit dat er in het begin van het traject veel stappen gezet moeten worden: de inburgeraar verhuist, er vindt maatschappelijke begeleiding plaats, wordt uitgenodigd voor een intakegesprek, er vindt doorverwijzing plaats in het sociaal domein, er moet een leerbaarheidstoets worden afgenomen, soms volgt nog een verdiepend gesprek en vaak ook nog een intake door de taalschool. De veelheid aan stappen, die allemaal in volgorde moeten worden uitgevoerd, maakt dat de hele brede intake al snel meer dan tien weken doorlooptijd vergt.⁶⁹ Dit werd ook al gesignaleerd in het eerder aangehaalde onderzoek naar inburgering in Rotterdam: in de eerste fase van de inburgering moeten veel stappen worden gezet, waardoor het complex wordt en er wachttijden en vertragingen ontstaan.

⁶⁹ Dit is ook in lijn met analyse van landelijke cijfers in de uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli 2023, waarin werd geconcludeerd dat het grootste deel van de PIP's niet binnen de termijn van 10 weken wordt vastgesteld (maar dat er wel een versnelling zichtbaar was).

4.1.5 Ontzorgen

In hoofdstuk 2 zagen we dat de wetgever gemeenten verplicht om bijstandsgerechtigde asielstatushouder in de eerste zes maanden financieel te ontzorgen, zodat inburgeraars hun aandacht kunnen richten op de inburgering. Ontzorgen houdt in dat de gemeente in die maanden de rekeningen voor huur, gas/water/licht en ziektekostenverzekering betaalt vanuit de uitkering. Daarnaast moet in die periode de inburgeraar worden begeleid richting financiële zelfredzaamheid. Verderop in hoofdstuk 2 zagen we dat al vrij snel bleek dat financieel ontzorgen niet altijd werkte zoals beoogd, en dat de minister in een brief van april 2023 meer ruimte gaf aan gemeenten om af te wijken van de standaard vorm van financieel ontzorgen. Ook zagen we dat eerder onderzoek erop wees dat experimenten met het ontzorgen in de aanloop naar de invoering van de Wi2021 en het financieel ontzorgen in Rotterdam geen positieve uitkomsten hadden.

In hoofdstuk 3 zagen we op basis van dit onderzoek een beeld ontstaan dat hierbij aansloot. De meeste van de acht onderzochte gemeenten hebben het financieel ontzorgen geprobeerd uit te voeren zoals de wetgever dit van hen verlangde. Ze stuiten daarbij op een aantal problemen. Ten eerste, de uitkering is niet hoog genoeg om de vaste lasten van te betalen. De inburgeraar is voor het betalen van de vaste lasten ook afhankelijk van toeslagen, en het duurt doorgaans enkele maanden voordat toeslagen worden uitbetaald. De inburgeraars kunnen in die eerste maanden dus niet volledig worden ontzorgd vanuit de uitkering, en als dat wél gebeurt dan hebben inburgeraars geen of nauwelijks leefgeld. Om ervoor te zorgen dat inburgeraars in die eerste periode toch eten kunnen kopen worden verschillende dingen gedaan, zoals alleen de huur en ziektekostenverzekering inhouden van de uitkering, standaard een voedselbankabonnement afgeven en overbruggingskredieten (in de vorm van een gift of een lening) afgeven. Ten tweede, het ontzorgen is een complexe taak waar ook fouten mee gemaakt worden. Dit is voor inburgeraars heel vervelend; ze komen erdoor in financiële problemen en het tast ook hun vertrouwen aan in hun consulent. Ten derde, men acht het ontzorgen lang niet altijd van toegevoegde waarde. Veel inburgeraars zijn financieel behoorlijk zelfredzaam; voor hen werkt het ontzorgen in de ogen van onze respondenten eerder averechts.

De meeste van de acht onderzochte gemeenten proberen nog steeds om, in enigszins aangepaste vorm (bijvoorbeeld alleen huur en ziektekosten inhouden op de uitkering en niet de rekeningen voor gas/water/licht), het financieel ontzorgen vorm te geven. In andere gemeenten is men afgestapt van eerdere plannen, en regelt men het op individuele basis indien nodig. In één gemeente – Tilburg – heeft men al aan het begin gekozen om het financieel ontzorgen niet toe te passen zoals het in de wet stond omdat men het, vanwege de hierboven genoemde redenen, onuitvoerbaar achtte.

In alle onderzochte gemeenten wordt aandacht besteed aan financiële zelfredzaamheid. Vaak doet de partij die ook maatschappelijke begeleiding uitvoert dit. In sommige gemeenten komt dit door capaciteitsgebrek en drukte pas laat op gang, soms pas na de afronding van de zes maanden financiële ontzorging. In Hengelo heeft men een interessant aanpak, daar krijgen alle asielstatushouders een serie van zeven workshops aangeboden over financiën. De ervaringen hiermee zijn positief.

4.1.6 Leerroutes

In hoofdstuk 2 zagen we dat de wetgever van gemeenten verlangt dat zij ten minste drie verschillende leerroutes kunnen aanbieden aan inburgeraars: de B1-route (met examens op B1- of A2-niveau), de onderwijsroute (met name voor jongere inburgeraars, bedoeld om na afronding van de inburgering door te stromen naar regulier onderwijs op mbo, hbo of wo-niveau) en de Z-route (voor iedereen voor wie de B1-route en de onderwijsroute niet haalbaar zijn).

In hoofdstuk 3 zagen we dat de onderzochte gemeenten deze leerroutes inderdaad overal aanbieden. Ze zijn daarmee, vaak in regioverband, contracten aangegaan met taalaanbieders. Soms zijn er per route meerdere aanbieders. Gemeenten kiezen daar soms voor omdat deze verschillende aanbieders een iets andere invulling aan de route geven (ander tempo, of bijvoorbeeld ook avondlessen), omdat er op verschillende locaties wordt gewerkt en dit prettig is voor regiogemeenten, of omdat er simpelweg goede ervaringen met de verschillende taalscholen waren.

Over het algemeen zijn onze respondenten van mening dat ze voor het grootste gedeelte van de inburgeraars een passende route in kunnen zetten. Voor enkele relatief kleine groepen vinden consulenten het soms lastiger. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Jongeren die niet naar de onderwijsroute of B1-route kunnen zijn niet altijd op hun plaats in de Z-route. Soms omdat het niveau dan net te laag is, maar soms ook simpelweg omdat ze weinig aansluiting hebben met andere inburgeraars in die route.
- Voor mensen die al werken is het soms moeilijk om het inburgeringsrooster te combineren met hun werkrooster. In die gevallen moet er in de beleving van consulenten vaak een keuze worden gemaakt: werk of inburgering.
- Voor mensen met veel zorgtaken in het gezin geldt dat met name de verplichte participatie-uren in de Z-route als 'veelgevraagd' worden beschouwd en een reden kunnen zijn om 'dan maar' de B1-route in te zetten.
- Voor gezinsmigranten, die zelf hun inburgering moeten bekostigen, is de B1-route financieel gezien aantrekkelijker dan de Z-route; in de B1-route worden zij namelijk niet verplicht om taallessen in te kopen, als ze uiteindelijk maar het examen halen. In de Z-route doen ze geen examen maar zijn ze verplicht om voor minimaal 800 uur aan taallessen te volgen. Die moeten ze zelf inkopen. Dit kan een reden zijn voor consulenten om bij twijfel voor de B1-route te kiezen.

Na keuze en aanmelding voor een leerroute varieert de wachttijd – de tijd tussen aanmelding en start van de leerroute, van enkele weken tot enkele maanden. De langste wachttijd zien we in Tholen, waar de taalschool maar twee startmomenten heeft per jaar en de maximale wachttijd dus een half jaar kan bedragen. In de tussentijd worden daar door een taalschool taallessen aangeboden op het stadhuis. Een dergelijke inzet van taallessen in de wachttijd zien we ook in Deventer.

4.2 Analyse aan de hand van de subdoelen en uitgangspunten

In deze paragraaf confronteren we de uitvoeringspraktijk zoals we die in hoofdstuk 3 hebben beschreven met subdoelen en uitgangspunten van de Wi2021 zoals we die in paragraaf 2.2 hebben beschreven. Wat de subdoelen betreft beperken we ons in deze analyse tot de doelen tijdige start, snelheid van inburgering en maatwerk. Dualiteit en kwaliteit komen volgens de wetgever met name tot uiting in en tijdens de leerroutes zelf – een fase van de inburgering die buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Verder hebben we ervoor gekozen om ten behoeve van deze analyse de begrippen ‘tijdige start’ en ‘snelheid’ iets anders af te bakenen dan de wetgever doet. De wetgever schaaft alles tot aan de start van de leerroute onder ‘tijdige start’ en betreft het begrip ‘snelheid’ alleen op de leerroute. Wanneer we deze afbakening zouden volgen dan zou het begrip snelheid betekenisloos zijn voor dit onderzoek – we beperken ons hier immers tot de inburgeringsfase tot aan de start van de leerroute – en zou het begrip tijdige start alles omvatten wat met tempo in die eerste fase te maken heeft. Daarom vatten wij het begrip ‘tijdige start’ op als: wanneer komt de gemeente voor het eerst in contact met de inburgeraars? Het begrip snelheid gaat voor ons over het tempo vanaf het moment waarop gemeente en inburgeraar met elkaar in contact komen tot aan de start van de leerroute.

4.2.1 Tijdige start

Dit onderzoek geeft aanleiding om te concluderen dat de tijdige start zoals de wetgever deze beoogde in de acht onderzochte gemeenten niet goed van de grond komt. Alleen in Utrecht en in mindere mate in Tilburg starten de gemeenten al met brede intake terwijl de inburgeraar nog in het azc woont. In de meeste andere onderzochte gemeenten is de wens om dit te doen weliswaar aanwezig, maar door drukte is het nog niet gelukt. Gemeenten zien als voorwaarde voor dergelijke vroege start bovendien dat inburgeraars in een azc in hun regio woont, en signaleren dat hier doorgaans slechts voor een minderheid van de aan hen gekoppelde inburgeraars aan is voldaan. Wil de tijdige start écht van de grond komen dan moet, volgens de door ons gesproken respondenten, het aandeel regioplaatsingen fors omhoog. Daarnaast zien gemeenten nog praktische hobbels, zoals reiskosten en het risico op ‘ontkoppelingen’.

De wetgever verstaat onder de tijdige start ook dat maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen direct na huisvesting worden opgestart. We hebben geen onderzoek gedaan naar maatschappelijke begeleiding; financiële ontzorging wordt in principe direct na huisvesting opgestart, met daarbij de aantekening dat elke gemeente zijn eigen invulling geeft aan het financieel ontzorgen.

4.2.2 Snelheid

Dit onderzoek geeft een gemengd beeld van de mate waarin het tempo erin zit in de eerste fase van het inburgeringstraject in de acht onderzochte gemeenten. In twee gemeenten zijn er wegens drukte wachttijden voordat de brede intake kan starten. In de andere gemeenten start de brede intake doorgaans vlot op maar kan het proces wel een flinke tijd in beslag nemen. De belangrijkste vertragende factor is het feit dat er tijdens het begintraject een groot aantal stappen moet worden gezet – opstarten maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen,

intakegesprek, leerbaarheidstoets, intake door de taalschool, opstellen PIP – en dat deze stappen vaak in volgorde plaats moeten vinden en dat er samenwerking met andere partijen voor nodig is. Dit zorgt ervoor dat het begin van het traject vaak behoorlijk wat tijd in beslag neemt. De afgelopen tijd is het voor gemeenten bovendien soms lastig geweest dat zij door complicaties en vertragingen in de informatieverwerking bij DUO/IND (zie paragraaf 2.4.5) in één keer een grote hoeveelheid inburgeraars op hun lijst erbij kregen. Dit zorgde voor een ‘prop’ in het systeem: eerst kunnen dan de consulenten het grote aantal intakegesprekken niet aan; vervolgens kan de afnemer van de leerbaarheidstoetsen het grote aantal leerbaarheidstoetsen niet aan; vervolgens kan de taalschool het grote aantal intakes niet aan. Dit leidt tot vertraging die een tijdje aanhoudt. We zien dan ook dat de 10-weeken termijn voor afronding van het PIP in de onderzochte gemeenten meestal niet gehaald wordt.

Na afronding van de brede intake is er tussen de gemeenten wel verschil hoe lang inburgeraars nog moeten wachten totdat hun inburgeringstraject begint. Meestal is dit 1-3 maanden. Het maximum dat we aantreffen is zes maanden, maar dan werd er in de tussentijd wel alternatief taalonderwijs aangeboden.

4.2.3 Maatwerk

In hoofdstuk 2 zagen we dat de wetgever maatwerk belangrijk vond “om niet alleen snel, maar ook volwaardig mee te kunnen doen aan de maatschappij”. Onder maatwerk verstaat de wetgever in eerste instantie een passend inburgeringstraject voor alle inburgeringsplichtigen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat het de onderzochte gemeenten, naar eigen inschatting, lukt om voor de meerderheid van hun inburgeraars een passend traject in te zetten. Er zijn groepen voor wie de onderzochte gemeenten het moeilijker vinden: jongeren die niet naar de B1-route of de onderwijsroute kunnen worden vaak genoemd. Twee andere groepen waarbij de acht gemeenten maatwerk willen leveren, maar waarbij dat nog niet goed lukt, zijn vrouwen met kleine kinderen en mensen die tijdens de inburgering werken. Voor hen is flexibiliteit in het onderwijs nodig: lessen die wat later in de ochtend starten of juist in de avonden gepland worden. Dit is soms lastig te realiseren, omdat het alleen gaat als er voldoende volume is, als de groepen groot genoeg zijn – wat haaks staat op het bieden van maatwerk.

In alle onderzochte gemeenten zien we onder consulenten een grote wens om met de inburgeraar mee te denken, om samen te kijken wat iemand kan en wil, en hoe daar een mouw aan te passen is – zelfs als dat buiten de geijkte paden moet. Consulenten vertellen in interviews enthousiast over situaties waarbij het tóch is gelukt om iets te realiseren voor iemand. Een voorbeeld daarvan is het organiseren van de vroege start door gemeenten die dat eigenlijk niet doen. Het komt niet vaak voor, maar op het moment dat vanuit het COA bericht komt dat iemand graag eerder wil starten, wordt overal gezocht naar een manier om dat mogelijk te maken. Beperkingen op het bieden van maatwerk zijn volgens de respondenten van de onderzochte gemeenten met name extern. Voor gemeenten lijkt het bieden van maatwerk niet zo ingewikkeld. Maar de uitvoering moet meestal door andere partijen worden gedaan. Gemeenten zijn afhankelijk van anderen om afwijkende trajecten, toegespitst op het

individu, mogelijk te maken. Contextfactoren, zoals de wachtlijsten voor kinderopvang en de weinige flexibiliteit in de lestijden door taalscholen, dit laatste mede ingegeven door het docententekort, staan maatwerk soms dus in de weg.

4.2.4 Regie, integraliteit en beleidsvrijheid

In hoofdstuk 2 zagen we dat de wetgever regie voor gemeenten, integraliteit en beleidsvrijheid als belangrijke uitgangspunten formuleert. Deze drie zijn met elkaar verbonden. Gemeenten hebben in dit stelsel regie gekregen, en uiteindelijk zal de mate waarin gemeenten deze regie waarmaken volgens de wetgever in hoge mate het succes van het stelsel bepalen. Door regie bij gemeenten te beleggen worden zij ook in staat gesteld om integraal te werken, dat wil zeggen, inburgering te verbinden met andere delen van het sociaal domein waar zij ook al verantwoordelijk voor zijn. Op sommige onderdelen van de wet hebben zij daarbij meer beleidsvrijheid dan anderen; voor de onderdelen brede intake en PIP vindt de wetgever het vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid belangrijk dat deze in ieder geval in de basis op vergelijkbare wijze worden uitgevoerd. Voor andere onderdelen, zoals keuzes voor leerroutes en taalscholen en de begeleiding en ondersteuning, hebben zij meer vrijheid om zo goed aan te kunnen sluiten op lokale omstandigheden en maatwerk te kunnen bieden aan de inburgeraar. Uiteindelijk wijst de wetgever op het belang van het vinden van een goede balans tussen uniformiteit, flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk.

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat alle onderzochte gemeenten, en ook hun partners, te spreken zijn over de nieuwe regisserende rol van gemeenten in dit stelsel. Gemeenten voeren regie over het ‘ecosysteem van partijen’ dat zich bezig houdt met inburgering, waaronder taalscholen, partijen die maatschappelijke begeleiding uitvoeren en bijvoorbeeld welzijnsorganisaties die helpen bij financiële ontzorging. Het opbouwen van een goed werkend ecosysteem, en het voeren van regie hierover, heeft de afgelopen jaren bijzonder veel werk gekost en gemeenten hebben hier hard voor gewerkt.

In theorie kijken alle onderzochte gemeenten tijdens de eerste fase van de inburgering integraal naar de inburgeraar. Concreet betekent dit dat tijdens de brede intake op alle relevante leefgebieden informatie wordt uitgevraagd. Mede onder invloed van voortdurende drukte in de uitvoering in enkele gemeenten is de brede intake in sommige gemeenten niet zo diepgravend als de gemeenten zelf hadden gepland. Op basis van dit onderzoek kunnen we niet vaststellen of dit invloed heeft op de mate waarin de betreffende gemeenten integraal kunnen werken. Wat wél opviel is dat maatschappelijke begeleiding in deze eerste fase van de inburgering ook een belangrijke rol heeft in het signaleren van problemen die op andere gebieden spelen, en soms ook in het doorverwijzen naar andere partijen of andere afdelingen van de gemeente die hulp kunnen bieden; kortom, in het waarborgen van de integraliteit tijdens de eerste fase van de inburgering. Omdat maatschappelijke begeleiding buiten de scope van dit onderzoek viel hebben we geen goed zicht gekregen op hun rol en hun wisselwerking met consultants.

We hebben in dit onderzoek gezien dat de onderzochte gemeenten de beleidsvrijheid die ze hebben ook benutten. Zo zijn er wezenlijke verschillen tussen gemeenten in hoe ze de brede

intake uitvoeren, bijvoorbeeld wat betreft het aantal gesprekken dat wordt gevoerd, de inzet van groepsgesprekken daarbij, de uitvoering van de brede intake in de vorm van een intensieve opstartklas of de inzet van cultuurvertalers. Het PIP is vervolgens overal behoorlijk vergelijkbaar. Uiteindelijk ervaren de acht gemeenten over het algemeen voldoende vrijheid om aan te sluiten op hun lokale omstandigheden. Een belangrijke uitzondering daarop betrof het financieel ontzorgen; eerst waren gemeenten verplicht om dit uniform toe te passen en dit leverde problemen op voor gemeenten en inburgeraars. Later kregen gemeenten meer beleidsvrijheid om maatwerk te bieden. Op dit thema zijn de uitvoeringspraktijken zich nog aan het uitkristalliseren. Een andere uitzondering is de afname van de leerbaarheidstoets; ook daar hebben gemeenten geen vrijheid, de wetgever vereist dat dit bij elke inburgeraar afgenomen dient te worden tijdens de brede intake. Op basis van dit onderzoek bij acht gemeenten concluderen we dat de leerbaarheidstoets over het algemeen een geringe meerwaarde heeft, vooral omdat consulenten nog veel andere bronnen hebben waarop zij de keuze voor de leerroute baseren. Behoudens deze punten geeft dit onderzoek toch uiteindelijk alle aanleiding om te veronderstellen dat er in dit stelsel in principe een goede balans bestaat tussen uniformiteit, flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk, zoals de wetgever hoopte.

4.3 Beschouwing: hoe werkt de wet in de praktijk?

Tot slot van dit rapport permitteren we ons nog een aantal reflecties over dit nieuwe inburgeringsstelsel, op basis van het voorgaande.

De belangrijkste reflectie is dat er onder nagenoeg alle partijen die wij hebben gesproken grote tevredenheid heerst over de kern van de nieuwe wet. Gemeenten zijn blij met hun regisserende rol en voelen zich in staat om die in te vullen. Ook de partners van gemeenten zijn tevreden en vinden over het algemeen dat het stelsel beter werkt dan het vorige. Ze ervaren het als prettig en effectief dat gemeenten nu regie voeren en de inburgeraar kennen, en ze zien dat inburgeraars sneller voortgang maken. Gemeenten hebben de periode voorafgaand aan de invoering van de wet, waarin veel pilots gedraaid werden en onderzoek werd gedaan, als erg behulpzaam ervaren.

Bij dit algemene gevoel van tevredenheid willen we drie nuances plaatsen. Ten eerste, de onderzochte gemeenten hebben de afgelopen jaren hard moeten werken om deze wet handen en voeten in de praktijk te geven en hun regierol waar te maken. Het leren kennen van de partijen waar ze mee samen moeten werken, het maken van goede afspraken en het effectief leren samenwerken heeft veel gevraagd van de gemeenten. De context in deze beginfase was uitdagend: de taakstellingen, en dus de aantallen inburgeraars die bediend moest worden, waren veel hoger dan aanvankelijk gedacht. Daardoor moesten gemeenten en hun partners formaties uitbreiden. Dat was niet altijd makkelijk, en er zijn dus ook gemeenten die eigenlijk te weinig consulenten hadden om de hoeveelheid werk aan te kunnen. Daarbij komt nog dat er door complicaties en vertragingen bij de vaststelling van de inburgeringsplicht door DUO/IND en soms ook door tijdelijke huisvestingsoplossingen in een context van een ernstig huizentekort soms opeens grote groepen inburgeraars bediend moesten worden. Dit

vroeg en vraagt veel van de uitvoering, en gemeenten zitten nog steeds in een proces van ontwikkeling op dit punt. De uitvoering in sommige gemeenten lijkt dan ook onder behoorlijke spanning te staan.

Ten tweede, we hebben in de voorgaande hoofdstukken gezien dat er enkele belangrijke verschillen bestaan in de manier waarop gemeenten uitvoering geven aan de wet. Hoewel consulenten in alle gemeenten in staat zeggen te zijn om te bepalen welke leerroute bij iemand past, wordt in sommige gemeenten fors meer inzet gepleegd tijdens de eerste fase van de inburgering dan in andere gemeenten. In sommige gemeenten worden inburgeraars bovendien sneller geholpen dan in andere gemeenten. Dit, gekoppeld aan het feit dat sommige gemeenten de aan hen gekoppeld asielstatushouders veel sneller kunnen huisvesten dan andere gemeenten, maakt dat het voor inburgeraars toch flink uit kan maken aan welke gemeente ze worden gekoppeld.

Ten derde, het huidige stelsel bevat ook enkele elementen waarbij de onderzochte gemeenten knelpunten ervaren. Allereerst is dat het onderdeel financieel ontzorgen. De minister heeft op basis van eerdere signalen niet voor niets al wijzigingen op dit vlak aangekondigd. De leerbaarheidstoets levert op dit moment niet zozeer problemen op, maar uit dit onderzoek blijkt dat uitvoerders vaak geringe meerwaarde zien van het afnemen van de leerbaarheidstoets. Wellicht het belangrijkste knelpunt op dit moment is dat het vaak lang kan duren voordat inburgeraars beginnen met het inburgeringstraject. Dit ligt enerzijds in het feit dat inburgeraars na koppeling aan een gemeenten vaak lang moeten wachten voordat men wordt gehuisvest. Maar ook na huisvesting hebben we in dit onderzoek gezien dat het proces van brede intake tot aan de start van de leerroutes lang kan duren. Dit ligt in drie factoren: bij enkele gemeenten zijn er wegens drukt wachttijden voordat de brede intake start, bij alle gemeenten bestaat de brede intake uit verschillende stappen die in volgorde moeten worden gezet met verschillende partijen, wat zorgt voor langere doorlooptijden, en inburgeraars moeten na afronding van de brede intake altijd ten minste één of enkele maanden wachten voordat het daadwerkelijke inburgeringstraject begint. Dit alles betekent dat het snel starten met de inburgering, zoals de wetgever dat beoogde, op basis van dit onderzoek bij acht gemeenten, onder druk staat.

Bijlage 1: onderzoeksvragen

Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk stelden zijn er twee hoofdvragen voor dit onderzoek geformuleerd:

Onderzoeksvragen	Vindplaats antwoord
1. Hoe is de eerste fase van de Wi2021 door gemeenten vertaald in uitvoeringprocessen?	Hoofdstuk 3
2. In hoeverre werkt de Wet inburgering 2021 zoals de wetgever heeft beoogd?	Hoofdstuk 4 (par 4.1 en 4.2)

Deelvragen

Deze vragen zijn door de opdrachtgever geoperationaliseerd in achttien specifieke onderzoeksvragen. Daarnaast zijn met betrekking tot de leerbaarheidstoets nog eens zeven onderzoeksvragen gespecificeerd.

Onderzoeksvragen	Vindplaats antwoord
1. Hoe vullen gemeenten de tijdige start van de inburgering in de azc's en de (warme) overdracht in? Welke ervaringen zijn er opgedaan? Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en azc's?	Par 3.3
2. Op welke wijze voeren gemeenten de intake uit? Welke onderwerpen, gebruikte instrumenten, duur intake, op welk moment, taal, gebruik tolk, inhuur externen, soort/rol/training professional, vorm verslaglegging?	Par 3.4
3. Hoe worden de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van de inburgeraars vastgesteld? Wordt hierbij gedifferentieerd naar doelgroep? Hoe wordt het onderwerp voor- en vroegschoolse educatie door kinderen van inburgeringsplichtigen meegenomen worden? Zijn er nog meer gespreksonderwerpen nodig in de intake?	Par 3.4
4. Op welke wijze wordt vastgesteld welke leerroute in aanmerking komt en hoe wordt bepaald welke vorm van begeleiding naar werk of vorm van participatie het meest geschikt is? Met welke partners wordt hierbij samengewerkt? Welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?	Par 3.5 en 3.8
5. Op welke wijze wordt bepaald welke randvoorwaarden nodig zijn voor een goede inburgering (maatschappelijke begeleiding, ontzorgen, kinderopvang, reiskosten etc) en hoe wordt hiermee omgegaan?	Par 3.4

6. In hoeverre vervult de intake ook een signaalfunctie voor problematiek die buiten de routes/trajecten aandacht moet krijgen (schulden, zorg, etc.)? Hoe wordt er met deze signalen omgegaan?	Par 3.4 en 4.2
7. Hoe ziet het proces van de totstandkoming van het PIP er uit? Wat zijn de vorm en inhoud van het PIP die gemeenten gebruiken? Welke onderwerpen en afspraken zijn hierin opgenomen?	Par 3.6
8. Hoeveel looptijd hebben gemeenten vanaf het eerste contact met de inburgeraar nodig om het PIP op te stellen? Welke factoren werken hierbij bevorderend dan wel belemmerend om het PIP tijdig (binnen de officiële termijn) af te ronden?	Par 3.6
9. Hoe hebben gemeenten de financiële ontzorging ingevuld? Welke betalingen (indien van toepassing), overbrugging van de toeslagen, doelgroep, uitvoerders, samenwerking? Welke ervaringen zijn er opgedaan?	Par 3.7
10. (Hoe) hebben gemeenten de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid ingevuld? Uitvoerder, inhoud, methode, intensiteit, duur, doelgroep? Welke ervaringen zijn er opgedaan?	Par 3.7
11. Welke ervaringen hebben gemeenten opgedaan met de doorverwijzing en start van de leerroutes? Kan er tijdig gestart worden? Hoe lang is de gemiddelde wachttijd voor de verschillende routes? Wat bieden gemeenten tijdens deze wachttijd aan? In hoeverre is er passend aanbod voor alle inburgeraars beschikbaar? Kan er voldoende maatwerk geboden worden?	Par 3.8
12. Hoe is de begeleiding vanuit gemeenten van de verschillende groepen inburgeraars georganiseerd (asielmigranten, gezinsmigranten, vrouwen, jongeren, analfabeten)? Inhoud, frequentie, uitvoerder, uitdagingen? Het gaat hier niet om de maatschappelijke begeleiding.	Par 3.8
13. Hoe vullen gemeenten hun regierol in? Hoe verbinden gemeenten in de praktijk inburgering met de andere relevante beleidsterreinen binnen het sociaal domein? In hoeverre komt er daarbij een integrale aanpak tot stand?	Par 4.2
14. Hoe wordt omgegaan met de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inburgeraars? Welke ruimte is er voor eigen inbreng van inburgeraars?	Par 3.6 en 3.8
15. Hoe gaan gemeenten om met vrouwelijke inburgeraars in de intake, het PIP, de keuze van de leerroute en de invulling van de participatiecomponent in de routes? Hoe wordt rekening gehouden met verwachte specifieke obstakels voor vrouwen?	Par 3.9

16. Hoe gaan gemeenten om met verschillende groepen jongeren in de intake, het PIP, de keuze van de leerroute en de invulling van de participatiecomponent in de routes?	Par 3.9
17. Hoe gaan gemeenten om met gezinsmigranten en overige migranten in de intake, het PIP, de advisering bij de keuze voor een taalschool en de voortgangsgesprekken?	Par 3.4, 3.6 en 3.8
18. Wat werkt in z'n algemeen goed bij de uitvoering van de Wi2021 door gemeenten, wat werkt minder goed? Welke knelpunten ervaren gemeenten? Hoe worden die opgelost? Welke lessen kunnen er getrokken worden voor gemeenten?	H4.

Specifieke onderzoeksvragen over de leerbaarheidstoets:

Onderzoeksvragen	Vindplaats antwoord
1. In hoeverre hebben de verbetermaatregelen die begin 2023 zijn ingegaan al effect?	Par 3.5
2. In hoeverre is de validiteit van de toets door de ontwikkelaar geborgd? (de validiteit van de toets hoeft in dit onderzoek niet vastgesteld te worden)	Par 3.5
3. In welke situaties wijken gemeenten in het PIP af van het advies van de leerbaarheidstoets? Welke verklaringen c.q. redenen geven gemeenten voor de afwijkingen van het advies van de leerbaarheidstoets? Wordt dit besproken met de inburgeraar? Is er een relatie tussen het uitbesteden van de intake en de mate waarin afwijkingen voorkomen?	P 3.5 en 3.8
4. Welke plek neemt de leerbaarheidstoets in de intake in en wanneer wordt de leerbaarheidstoets afgenomen binnen de brede intake? In hoeverre en zo ja, hoe besteden gemeenten de brede intake uit?	Par 3.5
5. Welke voorbereiding, voorlichting en begeleiding krijgen inburgeraars bij de afname van de leerbaarheidstoets? Hoe communiceren gemeenten met inburgeraars over de (uitslag van de) leerbaarheidstoets?	Par 3.5
6. Hoe stellen gemeenten in de intake vast welke leerroute het beste past bij de inburgeraar? Zijn hier andere partijen, zoals taalscholen, of andere toetsen bij betrokken? Welke invloed heeft het advies van de leerbaarheidstoets hierbij? In hoeverre ervaren gemeenten (potentiële) meerwaarde van de leerbaarheidstoets?	Par 3.5 en 3.7
7. Welke kansen en uitdagingen zien gemeenten als het gaat om de uitvoering van de leerbaarheidstoets binnen de brede intake?	Par 3.5

Aanvullende onderzoeksvragen

Tot slot hebben wij zelf bij aanvang van het onderzoek nog drie aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd die we bij het verzamelen van informatie in ons achterhoofd hebben gehouden en die een rol hebben gespeeld in het opstellen van de caseverslagen.

Onderzoeksvragen	Vindplaats antwoord
1. Hoe hebben de acht gemeenten de doelen van de wet vertaald in de doorontwikkeling van het lokale stelsel?	Par 3.2
2. Hoe hebben de acht gemeenten het idee om van de wet een lerend stelsel te maken vertaald in de inrichting van het lokale stelsel?	Caseverslagen (bijlage 3 t/m 10). We hebben gekozen dit geen plek in het hoofdrapport te geven. De opbrengst op dit thema viel wat tegen.
3. Hoe hebben de acht gemeenten gebruik gemaakt van de couleur locale en rekening gehouden met de externe contextfactoren om de uitvoering zo effectief mogelijk te maken?	Verspreid door rapport waar relevant. Verder in caseverslagen (bijlage 3 t/m 10).

Bijlage 2: samenstelling begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie	
Naam	Organisatie
Mevr. F. de Haan	Min SZW, voorzitter van de begeleidingscommissie
Dhr. L. Mallee	Min SZW
Mevr. N. Tebbens	Min SZW
Dhr. R. Huisman	Min SZW
Dhr. S. Achbab	InHolland/Vrije Universiteit/Stichting Civic
Mevr. W. Hessels	VNG
Mevr. S. Hinrichs	COA
Mevr. Y Lasso	Migration inc
Dhr. J. Dagevos	SCP/ Erasmus Universiteit
Mevr. M. Gietema	Divosa

Bijlage 3: caseverslag Hengelo

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie.					
De gemeente Hengelo voert de Wet inburgering ook uit voor twee kleinere naastgelegen gemeenten (Borne en Haaksbergen), met uitzondering van de maatschappelijke begeleiding, de PVT en de individuele begeleiding bij het financieel ontzorgen (dat doen deze gemeenten zelf). Daarnaast wordt voor de Z-route ook samengewerkt met Hof van Twente (de gemeente Hengelo subsidieert deze route voor de regio Midden-Twente).					
Cijfers					
In de periode 1-1-2022 t/m 31-10-2023 zijn er voor Hengelo in totaal 268 mensen via DUO aangemeld als inburgeringsplichtige. Inclusief de twee naastgelegen gemeenten zijn dat er 384. Van deze 384 inburgeringsplichtigen zijn 297 asielstatushouder, 87 zijn gezinsmigranten.					
De gemeente heeft voor 2023 een taakstelling om circa 225 vergunninghouders te huisvesten (in het najaar werd dit bijgesteld naar 203). Aan het begin van het jaar had de gemeente een achterstand van 24. In 2023 zijn in totaal 165 statushouders gehuisvest (waaronder ook tijdelijk in sloopwoningen); aan het einde van 2023 was er een achterstand van 38.					
De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	224	127	72	25	30
- Gezinsmigrant	75	37	35		2
- Totaal	299	164	107	25	32
Teams en mensen.					
De uitvoering van de inburgering is belegd bij de afdeling werk en inkomen. Deze afdeling voert ook de P-wet uit. Bij deze afdeling werken circa 75 klantmanagers, verdeeld in drie teams: jeugd, participatie en werk. Elk van deze teams wordt aangestuurd door een manager. De klantmanagers inburgering voeren zowel de Wi2021 als de P-wet uit; ze doen daarbij zowel rechtmatigheid (het verstrekken van uitkeringen en zorgen dat die rechtmatig zijn) als doelmatigheid (inzetten op participatie en re-integratie). Ook voeren ze de uitkeringsadministratie uit. Klantmanagers inburgering hebben in hun caseload enerzijds inburgeraars, anderzijds ook reguliere P-wet klanten.					
Klantmanagers hebben in Hengelo hierdoor een breder takenpakket dan in veel andere gemeenten. Bijzonder is bijvoorbeeld dat ze zelf de uitkeringsadministratie uitvoeren, én dat ze zowel inburgeraars als reguliere PW-kandidaten in hun portefeuille hebben. In de ervaring van betrokkenen heeft het brede takenpakket van de klantmanagers voor- en nadelen. Een voordeel is dat de inburgeraar één contactpersoon heeft voor zowel uitkering als inburgering/werk, dat maakt het voor de inburgeraar overzichtelijk. Een nadeel is dat het					

takenpakket breed wordt; de uitkeringsadministratie levert werklast op in pieken en dalen, en tijdens die pieken is het moeilijk om aan ander werk toe te komen. Door de aard van het werk gaat de uitkeringsadministratie bovendien bijna altijd voor; het is nou eenmaal urgent dat het geld op tijd geregeld is.

Binnen elk van deze drie teams zijn klantmanagers die gespecialiseerd zijn in inburgering. Dit zijn er 13 in totaal. Deze 13 klantmanagers besteden in totaal 5,5 fte aan de wet inburgering. Die 5,5 fte is gebaseerd op de AEF-rekentool. Daarnaast hebben deze klantmanagers doorgaans ook nog een reguliere P-Wet caseload. In de praktijk is deze 5,5 fte niet volledig beschikbaar geweest door langdurige uitval van mensen. In de praktijk was de capaciteit dus lager.

Op papier hebben de klantmanagers die zich met inburgering bezighouden geen onderlinge taakverdeling of specialisatie: ze kunnen allemaal alle typen inburgeraars begeleiden. In de praktijk is er bijvoorbeeld wel een klantmanager die met name gezinsmigranten begeleidt, maar dit is een tijdelijke situatie tijdens een inwerkperiode. Uiteindelijk kan iedereen elk type inburgeraar bedienen.

De klantmanagers die zich met inburgering bezighouden hebben in ieder geval wekelijks onderling overleg. Dit overleg gaat alternerend over beleidsontwikkelingen en casuïstiek.

Er wordt momenteel nagedacht over verdere specialisatie, door bijvoorbeeld consultants inburgering niet meer reguliere PW-kandidaten te laten begeleiden en bijvoorbeeld ook sommige klantmanagers vooral inburgeraars zonder uitkering te laten begeleiden en andere klantmanagers juist inburgeraars mét uitkering te laten begeleiden. Ook wordt nagedacht over uitbreiding van de formatie om ook inburgeraars te kunnen gaan begeleiden die nog in het azc wonen (zie hieronder) of het werk/de caseload anders te organiseren zodat er tijd wordt gecreëerd om gekoppelde asielstatushouders die nog in het azc wonen op te pakken.

Samenwerking en ketenpartners.

De gemeente heeft een aantal belangrijke samenwerkingspartners:

- COA: er is een azc in de gemeente, en meerdere in de regio. Daarnaast is er nog een tijdelijke noodopvang. Er wordt niet structureel samengewerkt maar als er in het azc iemand is die bijzonder gebaat is bij vroegtijdige start van de brede intake en leerroutes dan is er contact tussen casemanager van het COA en klantmanagers van de gemeente. Daarover hebben casemanagers en klantmanagers contact.
- Bibliotheek: neemt de leerbaarheidstoets af. Hier is destijds voor gekozen enerzijds vanuit de gedachte dat het nuttig is als inburgeraars de bieb (met name het taalhuis en oefenplein die in de bibliotheek gevestigd zijn) snel leren kennen, anderzijds omdat de gemeente een krapte had aan klantmanager inburgering
- De welzijnsorganisatie (Wijkkracht) voert maatschappelijke begeleiding uit en daarnaast ook de individuele begeleiding financiën voor maximaal zes maanden.

Daarnaast zijn er de taalscholen. Die zijn regionaal ingekocht, in samenwerking dus met een grotere groep gemeenten: 14 Twentse gemeenten hebben samen de B1-route ingekocht bij 4 taalscholen en de onderwijsroute ingekocht bij 2 taalscholen. In de praktijk wordt door deze gemeente met name gebruik gemaakt van:

- ROC van Twente (drie leerroutes, ook een programma met entreedeel erin)
- Budak College (B1 Z-route, kan ook in de avonduren)
- Saxion hogeschool (snel programma B1, snelle route Onderwijsroute)
- Taalswitch (B1, kan ook B2 bieden en Z-route).

Azc's.

Er is een azc in de gemeente. Daar wonen circa 250 mensen. Een deel van de statushouders die hier wonen is aan de gemeente gekoppeld. Er zijn nog meer azc's in de regio. Uiteindelijk komt een aanzienlijk deel van de inburgeraars uit een azc in de regio, maar een aanzienlijk deel komt ook van andere azc's verspreid door het land.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen.

Er is in Hengelo op het gebied van de uitvoering van de Wi 2021 geen sterk onderscheid tussen beleid en uitvoering. Er liggen geen specifieke beleidsdocumenten ten grondslag aan de uitvoering. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat de Wi2021 een uitvoeringswet is. Het beleid is er met name op gericht om de verplichte onderdelen op een goede manier in te vullen: inkoop van leerroutes, groepstrainingen, vormgeving van de MAP, vernieuwing PVT, aanpak brede intake, afspraken met partners.

Er zijn behalve de doelen uit de Wet inburgering geen additionele doelen gesteld door de gemeente. Er is niet expliciet nadere invulling gegeven aan de vijf centrale mechanismen van de wet. Op onderdelen is de uitvoeringspraktijk op papier gezet met motivatie van keuzes. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderdeel financieel ontzorgen.

In aanloop naar de Wi2021 zijn er verschillende pilots gedraaid, bijvoorbeeld met groepstrainingen over financiële zelfredzaamheid, met de Z-route, de B1 route en taal van B1 naar B2. Hengelo heeft daarnaast voor de Twentse gemeenten werkprocessen ontwikkeld voor onder andere de brede intake en PIP.

Inburgeringsproces.

Er is geen beleidsdocument waar het inburgeringsproces (de verschillende stappen en hoe die worden ingevuld) wordt beschreven. Uit de praktijk (zie beschrijving hieronder) volgt dat de gemeente een aantal keuzes heeft gemaakt bij de uitvoering van het inburgeringstraject. We benoemen de belangrijkste:

- Hoewel men in principe graag vroeg wil starten met inburgering (terwijl inburgeraars nog in azc wonen) lukt dit vooralsnog niet. Dit komt door tekort aan klantmanagers inburgering (drukke) en door spoedacties die moesten worden ingezet (achtergebleven koppelingen, waarna opeens veel inburgeraars tegelijk bediend moesten worden).
- De brede intake is 'licht' ingestoken en bestaat in essentie uit één gesprek tussen klantmanager en inburgeraar. Regelmatig vraagt de klantmanager ook een inschatting van een taalschool om te komen tot een goede keuze voor een leerroute.
- Wat financieel ontzorgen betreft heeft men geprobeerd om het te doen zoals de wet beoogt, maar dat is niet gelukt. Daarom is teruggegrepen op de oude werkwijze (hulp bij automatische incasso's). Er zijn groepstrainingen opgezet om te helpen bij financiële zelfredzaamheid.
- Klantmanagers doen naast de Wet inburgering ook de participatiewet, en ook de uitkeringsadministratie. Inburgeraars hebben daardoor voor deze zaken maar met één persoon te maken.

Principes/uitgangspunten.

Er is geen beleidsdocument waarin de principes/uitgangspunten uit de wet worden benoemd en uitgewerkt en/of eigen uitgangspunten worden benoemd.

Lokale context en couleur locale.
Geen bijzonderheden

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Start in het azc en samenwerking COA.
--

Klantmanagers beginnen met de brede intake zodra de inburgeraar huisvesting heeft en is ingeschreven in de gemeente. Er is dus in de regel nog geen contact met gekoppelde inburgeraars die nog in het azc wonen. Hierop worden in individuele gevallen uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld wanneer een statushouder die in het azc van de gemeente zelf woont aangeeft zeer gemotiveerd te zijn om te beginnen met de inburgering, of wanneer deze bijvoorbeeld nu nog mee zou kunnen doen aan de onderwijsroute maar de leeftijdsgrens daarvoor nadert. In zulke gevallen neemt de casemanager van het COA-contact op en wordt de brede intake gestart terwijl de inburgeraar nog in het azc woont. Driegesprekken of nader overleg tussen klantmanager en casemanager van het COA vinden in de regel niet plaats. Klantmanagers vinden de informatie die door COA in TVS wordt gezet over het algemeen voldoende en geven aan meestal geen behoefte te hebben aan een driegesprek of nader gesprek.

De gemeente zou graag de brede intake en het inburgeringstraject al opstarten terwijl inburgeraars nog in het azc wonen. Men weet dat dit de bedoeling is van de wet en men ziet daar ook de meerwaarde van in, zeker omdat inburgeraars nu langer moeten wachten op een huis. Vooralsnog heeft het aan operationele capaciteit ontbroken: de klantmanagers hadden het simpelweg te druk. Daarom worden er momenteel intern gesprekken gevoerd over mogelijke formatie-uitbreiding.

Verder wordt als randvoorwaarde gezien om de brede intake eerder te starten dat inburgeraars in azc's in de regio worden geplaatst.

Brede intake.

De brede intake bestaat in deze gemeente in de kern uit vier onderdelen: een intakegesprek door de klantmanager, de afname van de leerbaarheidstoets door de bibliotheek, de intake door de taalschool, en een PIP-gesprek door de klantmanager. We lichten deze vier stappen toe.

Het intakegesprek is een gesprek van één of anderhalf uur tussen klantmanager en inburgeraar. De klantmanager kan hiervoor een tolktelefoon inschakelen. De klantmanager heeft, indien het een asielstatushouder betreft, informatie van het COA als input in TVS staan. Tijdens het gesprek worden de verschillende leefgebieden besproken, waar hulp nodig is, wat de inburgeraar graag wil en wat een passend traject kan zijn. Het is dus informatie over en weer uitwisselen. De klantmanager maakt van dit gesprek een verslag, waarvoor een standaardformulier beschikbaar is.

Na het kennismakingsgesprek/de brede intake wordt de persoon aangemeld voor taalleerbaarheidstoets (TLBT) bij de bibliotheek. Onder het volgende kopje gaan we uitgebreid in op de ervaringen mbt afname van die toets. Nadat de klantmanager de uitslag van DUO heeft doorgekregen nodigt de klantmanager de inburgeraar uit voor een PIP-gesprek. Samen met de inburgeraar wordt een plan vastgesteld en wordt gekozen welke taalschool het meest passend lijkt. De inburgeraar wordt aangemeld bij de betreffende taalschool. Indien de klantmanager zeker van zijn zaak is stelt hij tijdens dit gesprek mogelijk

het PIP formeel vast. Maar vaak wordt eerst nog de inschatting van de taalschool afgewacht. De precieze volgorde (eerst PIP formeel vaststellen en dan intake door taalschool, of andersom) lijkt ook per klantmanager te verschillen.

Na dit PIP-gesprek nodigt de taalschool de inburgeraar uit voor een intake. Deze intake bestaat uit een kennismakingsgesprek en de afname van een eigen leerbaarheidstoets. Op basis hiervan vormt de taalschool zich ook een eigen oordeel over de best passende leerroute. Dit oordeel wordt door de klantmanagers zwaar meegewogen bij de uiteindelijk inzet van een leerroute en de vaststelling van het PIP. Wanneer men wacht op het oordeel van de taalschool bij het vaststellen van het PIP kan dit wel betekenen dat de termijn van 10 weken niet wordt gehaald.

Gelijktijdig met dit proces van brede intake loopt ook de maatschappelijke begeleiding en ontzorging. Dit wordt uitgevoerd door de welzijnsorganisatie. Indien er specifieke problemen spelen, zoals bijvoorbeeld schulden, psychische problemen of andere zorgvragen, dan zal dit in theorie in de brede intake worden gesignaleerd, de klantmanager bepaalt dan ook de acties, die vervolgens o.a. via maatschappelijke begeleiding verder worden opgepakt. Maatschappelijke begeleiding kan dan bijvoorbeeld helpen met een Wmo-aanvraag of schuldsanering/bewindvoering.

Wat kinderopvang en voorschoolse educatie betreft: de welzijnsorganisatie die maatschappelijke begeleiding biedt is ervoor verantwoordelijk om dit te regelen. Maar er zijn te weinig plekken voor kinderen door het tekort aan pedagogisch medewerkers. Daarom is dit regelmatig een knelpunt, waardoor ouders van jonge kinderen niet kunnen starten met de inburgering. Er wordt dan soms ook gewacht met het vaststellen van het PIP, of er wordt indien nodig uiteindelijk verlenging van de inburgeringstermijn aangevraagd. Behalve het tekort aan opvangplekken wordt ook de financiële complexiteit rondom kinderopvang als een hobbel ervaren. In principe vergoedt de gemeente de 4% eigen bijdrage voor kinderopvang, maar niet alle klantmanagers en maatschappelijk begeleiders zijn hiervan op de hoogte. Bovendien gaat er regelmatig wat mis met de kinderopvangtoeslag, waardoor er problemen voor ouders ontstaan. De gemeente ziet vooralsnog geen goede manier om met deze knelpunten rondom kinderopvang en voorschoolse educatie om te gaan.

Het proces van brede intake is hetzelfde voor verschillende doelgroepen, met één uitzondering: voor gezinsmigranten wordt sowieso geen inschatting van een taalschool gevraagd. Daar bestaat de brede intake dus uit een kennismakingsgesprek, de leerbaarheidstoets en het vaststellen van het PIP (eventueel gepaard gaande met nog een gesprek).

Uitvoering leerbaarheidstoets.

De TLBT wordt uitgevoerd in de bibliotheek. Hiervoor is gekozen omdat het waardevol werd geacht wanneer inburgeraars al vroeg in hun inburgeringstraject kennis maken met de bibliotheek en het taal- en ondersteuningsaanbod dat daar beschikbaar is. Oorspronkelijk hadden ze een inkoopafpraak van één jaar en betaalde de gemeente per inburgeraar. Maar de instroom, en dus ook het aantal af te nemen toetsen, is onvoorspelbaar en dit was voor de bibliotheek niet werkbaar. Inmiddels is een vast bedrag afgesproken voor de afname van de leerbaarheidstoets op drie momenten per week, twee inburgeraars per keer. Bij pieken blijkt zes afnames in de week echter te weinig. Recent werden er door een administratieve fout van DUO bijvoorbeeld 31 gezinsmigranten aan de lijst toegevoegd – mensen die al

langere tijd in de gemeente woonden maar nog niet als inburgeringsplichtig stonden geregistreerd. Bij dit soort pieken kan de afname van de leerbaarheidstoets een tijdelijke 'bottle neck' zijn die de brede intake vertraagt. Wat hier ook speelde was dat Borne en Haaksbergen eigenlijk zelf de leerbaarheidstoets zouden gaan afnemen, maar door allerlei omstandigheden lukte dat nog niet. Daarom ging de bibliotheek deze ook nog afnemen.

Er kunnen per keer maximaal twee toetsen worden afgenomen. Dit heeft te maken met de beschikbare ruimte (een kleine kamer), de beschikbare laptops die aan de eisen voldoen (twee stuks) en ook aan de ervaring van de afnemers dat kandidaten best veel persoonlijke begeleiding nodig hebben voorafgaand aan de toets, om duidelijk te maken wat de bedoeling is. Momenteel is afgesproken om extra capaciteit in te zetten om de achterstanden weg te werken, maar de vraag is wel: ga je capaciteit afstemmen op de piek, of op de gemiddelde instroom? Inmiddels zijn ook enkele klantmanagers getraind om de toets af te nemen en zullen er waarschijnlijk enkele laptops worden aangeschaft zodat de gemeente zelf ook bij kan springen bij pieken.

Kandidaten krijgen voorafgaand aan de toets een brief en twee mails van de gemeente met daarin ook een link naar de oefentoets en een uitlegfilmpje. Volgens de afnemers komen de meeste kandidaten onvoorbereid naar de toets.

Bij de afnemers was niet bekend dat de laptops in de kiosk-modus dienen te worden gezet.

Keuze voor leerroute.

Na het intakegesprek hebben de meeste klantmanagers al een idee van welk taaltraject het meest geschikt zal zijn voor de kandidaat. Deze hangt af van een algemene indruk die ze krijgen, de wensen en motivatie van de kandidaat en zaken als aanwezigheid van kinderen, werk- en onderwijservaring in land van herkomst. Ook de woonplaats speelt een rol, omdat één van de taalaanbieders bijvoorbeeld in één van de aangrenzende plaatsen is gelegen. Eén van de taalaanbieders biedt alle drie de routes aan, dus in geval van twijfel is dat vaak een voorkeursschool omdat er dan binnen die school nog flexibiliteit is.

De mate waarin de leerbaarheidstoets meeweegt in het oordeel verschilt per klantmanager. Sommige klantmanagers varen volledig op een combinatie van hun eigen inschatting en de inschatting van de taalschool. Anderen geven aan dat ze op basis van de leerbaarheidstoets soms hun voorlopige keuze aanpassen.

De klantmanagers zijn er wel op gericht de klanten het hoogst haalbare te 'gunnen'. Er ligt daarmee een focus op zoveel mogelijk mensen de B1 route te laten halen. Als mensen de Z-route halen en klantmanagers zien wel mogelijkheden voor B1 wordt altijd geprobeerd om mensen toch via de taalschool een B1 route te laten doen. Als er bij de school ook Z-route uitkomt, dan gebeurt dat in de meeste gevallen. Toch ligt het ook erg aan de motivatie van de klant; als iemand echt wil is de kans dat een hoger niveau haalbaar is groot.

Voor gezinsmigranten is vooralsnog altijd de B1-route ingezet. Hier speelt ook mee dat de Z-route als duur en belastend wordt gezien voor gezinsmigranten: zij moeten in die route namelijk aantonen dat ze 800 uur taallessen hebben gevolgd bij een cursusinstelling met Blik-op-Werk keurmerk. In de B1-route geldt dat ze het eindexamen moeten doen, en dat ze zelf kunnen kiezen of ze zich middels ingekochte taallessen of zelfstudie willen voorbereiden op

dat examen. Omdat gezinsmigranten hun taallessen zelf moeten betalen (eventueel met een lening van DUO) wordt dat meegewogen door de klantmanagers.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁷⁰ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁷¹

Score LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁷²	Totaal
<20	5	2	19	6	32
20-27	7	1	6	2	16
28-30	7	2	3	5	17
>30	84	20	2	9	115
Totaal	103	25	30	22	180

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	91	88%	22	88%	25	83%	138	87%
Ingedeeld itt uitslag LBT	12	12%	3	12%	5	17%	20	13%
Totaal	103	100%	25	100%	30	100%	158	100%

PIP.

Voor het PIP wordt een standaardformulier gebruikt. In het PIP wordt, behalve persoonsgegevens en contactgegevens, allereerst een keuze voor een leerroute vastgelegd. Daarbinnen wordt ook aangegeven welke modules gevolgd dienen te worden (PVT, MAP, KNM) en of er eerst ingezet moet worden op alfabetisering. Ook kan worden aangegeven of iemand deel gaat nemen aan de trainingen voor financiële zelfredzaamheid. Er wordt aangegeven hoeveel maanden de leerroute naar verwachting zal duren, en er wordt aangevinkt of er op het gebied van participatie, ingezet zal worden op betaald werk of op maatschappelijke participatie.

Er is op het formulier ruimte om randvoorwaarden op te nemen. Er wordt aangevinkt of er sprake zal zijn van voor- en vroegschoolse educatie. Tot slot wordt een rooster ingevuld van hoe de week eruit zal zien wanneer men een taal cursus volgt, en worden afspraken gemaakt voor het voeren van voortgangsgesprekken (monitoring). Op het formulier is ruimte voor ondertekening van de inburgeraar, maar hier wordt niet altijd gebruik van gemaakt.

⁷⁰ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁷¹ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁷² Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

We hebben geen cijfers over het aandeel PIP's dat binnen 10 weken klaar is. In kwalitatieve zin hebben we gehoord dat de wachtlijst voor afname van de leerbaarheidstoets momenteel voor vertraging zorgt, en dat de klantmanagers die wij spraken het PIP meestal pas formaliseer na de intake door de taalschool.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid.

Er zijn verschillende opties overwogen om het financieel ontzorgen vorm te geven. Aanvankelijk was gekozen om belangrijkste vaste lasten direct van de uitkering te betalen en het restant over te maken naar de statushouder. Maar in 2021-2022 werden de primaire vaste lasten in veel gevallen hoger dan de uitkering waardoor dit niet meer te doen was. Daarom zijn alternatieven overwogen. Men is daarbij uitgekomen op het gebruiken van een 'dubbelrekening': een basisrekening en een leefgeldrekening. Op de basisrekening komen alle inkomsten binnen (uitkering, toeslagen), en alle uitgaven worden hiervan betaald. Er worden zoveel mogelijk automatische incasso's ingesteld. Vanaf de basisrekening wordt wekelijks of maandelijks leefgeld op de leefgeldrekening gestort. De statushouder heeft van beide rekeningen een pasje. Hieraan gekoppeld is persoonlijke begeleiding voor maximaal 6 maanden door de welzijnsorganisatie in het kader van maatschappelijke begeleiding.

Door uitvoeringsproblemen bij de partner is dit niet goed van de grond gekomen, zelf zo dat het in twee gevallen tot financiële problemen bij statushouders heeft geleid. De conclusie die betrokkenen hieruit trekken is dat het financieel ontzorgen zoals de wet beoogt niet kan omdat de uitkering te laag is om alle vaste lasten van te betalen. Er worden standaard overbruggingskredieten ingezet, en een extra maand uitkering vanuit de bijzondere bijstand. Op individuele basis wordt (indien nodig) een abonnement op de voedselbank gegeven.

Ook vragen consulenten zich af of het financieel ontzorgen wel voor alle statushouders noodzakelijk is. Momenteel wordt de uitvoering van de financiële begeleiding onder de loep genomen en aangepast, het is de bedoeling dat de welzijnsorganisatie dit gaat uitvoeren.

Naast het individueel financieel ontzorgen wordt er ingezet op groepstrainingen, gericht op financiële zelfredzaamheid. Deze trainingen worden uitgevoerd door de gemeente. Het betreft zeven groepstrainingen, waarbij tolken aanwezig zijn. We horen hier positieve verhalen over.

Aanbod en start leerroutes.

Nadat een PIP is 'geslagen' starten de taallessen meestal binnen een maand en uiterlijk binnen drie maanden. In de tussentijd volgen mensen die dat nodig hebben nog een alfabetiseringscursus voorafgaand aan de leerroute.

De gemeente geeft aan dat de drie routes voor het grootste deel van de mensen passend zijn. Binnen de routes is ook flexibiliteit. Zo kan binnen de B1 route op onderdelen worden afgeschaald, en kan in de Z-route ook op onderdelen worden opgeschaald. Maar er zijn ook groepen die in de perceptie van onze respondenten niet altijd goed bediend kunnen worden:

1. Jongeren met een laag niveau en een onderwijsbehoefte passen niet in de onderwijsroute en niet in de Z-route. Lastig is ook de groep die naar mbo gaat; als ze naar mbo2 gaan hebben ze een tijdelijke vrijstelling, maar als ze dan uitvallen gaat de inburgeringsplicht weer gelden. Daarom werkt de gemeenten wel samen met ISK en met verzuimcoaches.
2. Vrouwen met (veel) kinderen, een grote zorgtaak en beperkte leerbaarheid zijn vaak niet in staat de Z-route te volbrengen met de 800 uren taal en 800 uren participatie

die dit vraagt. Voor hen zou een aangepaste route wenselijk zijn. Het idee van de Z-route was ook dat daarbinnen verschillende snelheden zouden bestaan, maar dat komt vooralsnog niet zo van de grond, met name door tekort aan docenten. Maar deels is het wellicht ook een ‘opstartprobleem’, want de komende twee jaar blijven de volumes nog stijgen dus misschien kan er in de komende periode nog meer diversificatie worden aangebracht.

3. Er zijn mensen die niet in de B1-route vallen en bovenaan de Z-route zitten. Voor deze groep mist volgens consultants een route op het niveau uitstroom A2. Al is het wel mogelijk om de Z-route ‘op te plussen’ en examens te laten doen op A2-niveau.
4. Voor ouderen, mensen met een beperking en andere kwetsbare mensen is de Z-route soms te veel gevraagd (met name de participatie-uren zijn moeilijk te realiseren). Consultants geven aan dat een aangepaste Z-route is in sommige gevallen gewenst is. Daar kan momenteel nog niet in worden voorzien, omdat het ROC vooralsnog maar één snelheid heeft in de Z-route en er een tekort aan docenten is.
5. Mensen die werken bij de start van de leerroute of gedurende de leerroute werk krijgen. Er is één aanbieder die ook taallessen in de avond aanbiedt, de anderen doen dat niet. Indien iemand daar een traject volgt dan betekent dit in de praktijk dat men wacht met werken totdat de inburgering is voltooid.
6. Voor gezinsmigranten wordt de Z-route minder geschikt geacht, want duur. Gezinsmigranten moeten hun taallessen immers zelf betalen.

Begeleiding.

In het kader van de brede intake hebben klantmanagers doorgaans twee afspraken met de inburgeraar. Nadat de taallessen zijn gestart is er ook nog contact, maar daar richt dit onderzoek zich niet op.

De brede intake heeft onder andere als doel om de inburgering met andere delen van het sociaal domein te verbinden. In de praktijk speelt naar onze indruk maatschappelijke begeleiding hier ook een grote rol in: het signaleren van problemen in de eerste fase en eventueel doorverwijzen/contact opnemen met andere instanties. Doordat we maar weinig klantmanagers hebben gesproken en ook maatschappelijke begeleiding niet hebben gesproken weten we niet in detail hoe dit gaat.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject.

We noteren hier enkele opvallende zaken die volgen uit de confrontatie van de uitvoeringspraktijk met enerzijds de bedoeling van de wet en anderzijds de bedoeling van het gemeentelijk beleid:

- Er is vooralsnog voor gekozen om de intake pas te starten wanneer de inburgeraar woonruimte in de gemeente heeft. Slechts sporadisch start het traject al wanneer iemand nog in het azc woont. Gekoppeld met de achterstand op de taakstelling betekent dit dat statushouders die aan deze gemeente gekoppeld zijn flink moeten wachten totdat hun inburgering begint. Hoe lang dit is weten we niet precies. Men wil zelf op zich wel eerder beginnen, maar heeft hier meer capaciteit voor nodig.
- De brede intake is licht ingestoken: het bestaat in de kern uit één gesprek. Daarnaast wordt de TLBT afgenomen en wordt er vaak om een inschatting van een taalschool gevraagd. De brede intake is met name gericht op het kiezen van een

passende leerroute; verschillende leefgebieden komen aan bod in dat eerste gesprek maar niet op een uitgebreide manier.

- De PIP-termijn wordt om twee redenen niet altijd gehaald. Ten eerste zijn er achterstanden bij het afnemen van de leerbaarheidstoets. Deze achterstanden zijn op hun beurt weer te verklaren door de instroom die in pieken verloopt en de administratieve fout van DUO waardoor opeens 31 gezinsmigranten op de lijst erbij kwamen. Ten tweede wachten klantmanagers met het slaan van het PIP vaak totdat de taalschool zich ook een oordeel over een passende leerroute heeft gevormd.
- Ontzorging gebeurt niet zoals de wetgever dat beoogde. Dit is geprobeerd, maar het liep mis: het vroeg teveel van de welzijnsorganisatie die verantwoordelijk was voor dit onderdeel. Er wordt momenteel gewerkt aan een verbeteringsplan bij de welzijnsorganisatie. De nieuwe werkwijze is niet zoals de wetgever dat oorspronkelijk had bedoeld.

Mechanismen en principes.

Hier bespreken we hoe de uitvoering in deze gemeente zich verhoudt tot de vijf centrale mechanismen uit de wet: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit.

- De tijdige start komt niet goed van de grond. Dat komt door de keuze om pas met de brede intake te starten wanneer de inburgeraar een woning heeft. Mogelijk verandert dit in de nabije toekomst (zie ook hieronder bij conclusies).
- Snelheid: wanneer de brede intake eenmaal start lijkt het traject redelijk vlot te verlopen, hoewel het enkele weken kan duren voordat afspraken ingepland kunnen worden. De afname van de leerbaarheidstoets is tijdelijk een remmende factor geweest. Het zijn de afgelopen periode vooral de onregelmatige instroom (vertraagde koppelingen, tijdelijke huisvestingsoplossingen waardoor opeens grote aantallen inburgeraars bediend moesten worden) gekoppeld met de vele acties die in de beginfase ingezet moesten worden waardoor er ‘proppen’ in het systeem ontstonden die voor vertraging zorgden. Eerst was het dan aanpoten om bij iedereen een intakegesprek af te nemen, vervolgens om bij iedereen een leerbaarheidstoets af te nemen, etc. Onze verwachting is dan ook dat het PIP in de meeste gevallen niet binnen de 10 weken rond is. Wanneer iemand eenmaal is aangemeld voor een taalschool moet hij/zij maximaal nog drie maanden wachten voordat de lessen starten, maar meestal minder lang.
- Maatwerk: de leerroutes worden over het algemeen als adequaat beschouwd, en ook binnen de routes is er flexibiliteit mogelijk. Sommige inburgeraars lijken niet goed in één van de routes te passen. Dan gaat het bijvoorbeeld om mensen voor wie de uren-eis in de Z-route te fors lijkt, om jongeren die niet goed binnen de Z-route passen, om gezinsmigranten die de Z-route niet kunnen of willen betalen en om mensen die tijdens de taallessen al werken bij een werkgever.
- Dualiteit: valt buiten de scope van dit onderzoek
- Kwaliteit: valt buiten de scope van dit onderzoek.

Regie en integraliteit.

De gemeente en haar partners ervaren dat ze meer regie hebben over de inburgering. Dit uit zich met name in de relaties die de gemeente is aangegaan met de taalscholen. De taalschool die we spraken gaf ook aan dat dit veel fijner werkt dan in de oude situatie, omdat klantmanager en taaldocent samen kunnen overleggen over kandidaten en de kandidaten beter begrijpen in welk traject ze zitten en wat daarvan de bedoeling is. De taalschool ervaart meer coherentie in het inburgeringstraject en meent te zien dat

inburgeraars dat ook ervaren. De taalschool ziet een veel hogere presentie en snellere voortgang bij inburgeraars dan in het oude stelsel.

De klantmanagers spreken niet zozeer in termen van balans tussen regie voor de gemeente en eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Ze zien vooral inburgeraars die gemotiveerd zijn om de taal te leren en in te burgeren en daarbij soms tegen problemen aanlopen.

Conclusies.

Onze indruk is dat de eerste twee jaar van de uitvoering van de wet zijn gekenmerkt door het continue oplossen van problemen in de context die zich aandienen (huisvestingscrisis. Opvangcrisis en daardoor spoedacties en vervolgens grote groepen tegelijk moeten bedienen, vertraagde kennisgeving gezinsmigranten). Daarnaast spelen ook zaken in de interne organisatie: onderbezetting van klantmanagers inburgering en wisselingen in het team. Het heeft ook te maken met complexiteit in de wet, mogelijk in combinatie met beperkte uitvoeringscapaciteit. Zo heeft de gemeente getracht om het financieel ontzorgen volgens de wet uit te laten voeren door een partner, maar dat is nog niet gelukt.

Mogelijk breekt er nu een nieuwe fase aan, waarbij de belangrijke processen grotendeels staan en er nu gekeken kan worden naar wat er kan worden verbeterd. Er zijn twee belangrijke zaken die men momenteel overweegt. Ten eerste, het formeren van een team van klantmanagers die zich enkel bezighouden met inburgeringsplichtigen (en voor deze groep inburgering en P-Wet samen uitvoeren), en geen reguliere P-Wet-klanten meer doen. Ten tweede, het starten van de brede intake wanneer mensen nog in het azc wonen. Hiervoor is een formatie-uitbreiding nodig en ook betere benutting van huidige formatie van 5.5 (er is veel uitval geweest, waardoor er grote druk heeft gelegen op de klantmanagers). Als voorwaarde geldt bovendien dat mensen dichtbij in het azc moeten wonen, en dat het aandeel regioplaatsingen dus omhoog gaat.

Een laatste punt is dat de gemeente administratieve lasten ervaart. Met name het registreren van uren en participatie-uren en het registreren van reiskosten voor de twee aanpalende gemeenten (de gemeente zelf vergoedt geen reiskosten, de aanpalende gemeenten wel maar hebben daarbij elk hun eigen regels) zijn erg tijdrovend.

Doelgroepen.

Enkele observaties/conclusies ten aanzien van specifieke doelgroepen:

- Gezinsmigranten krijgen voornamelijk altijd de B1 route. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met het feit dat de Z-route duur voor ze is. Klantmanagers vragen zich ook af of de aanname van de wet, namelijk dat gezinsmigranten een stuk zelfredzamer zijn dan asielstatushouders, wel klopt. Ze zien afhankelijkheid ontstaan bij de gezinsmigranten ten opzichte van hun partner, en ervaren weinig mogelijkheden om daar wat aan te doen.
- Verder geen relevante conclusies, behalve enkele noties die al hierboven zijn genoemd, zoals dat de Z-route soms te belastend wordt ervaren voor bijvoorbeeld vrouwen met zorgtaken, of dat jongeren die niet de B1-route kunnen doen ook niet altijd goed op hun plek zijn in de Z-route. Tot grote conclusies voor die doelgroepen leiden deze bevindingen niet.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Marilien Mogendorff en Auke Witkamp
Respondenten
<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsadviseur - 7 klantmanagers, waarvan 2 een coördinerende functie hebben - 2 medewerkers van de bibliotheek - 2 medewerkers van een taalschool - 2 medewerkers van het COA (lokale afdeling) - observatie van casuïstiekoverleg van klantmanagers inburgering - observatie bij beleidsoverleg inburgering (inclusief klantmanagers en participatie- en werkcoaches).
Schriftelijke bronnen
<ul style="list-style-type: none"> - Memo over vroege start - Uitvoeringscijfers - Beschrijving van de werkwijze rondom ontzorging - Standaard + toelichting formulier brede intake - Standaard + toelichting formulier PIP - Overzicht taalaanbieders en werkwijze - Webinar werkwijze Brede intake en PIP - Training Brede intake en PIP

Bijlage 4: caseverslag Roermond

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie.					
<p>De gemeente Roermond draagt zelf zorg voor de uitvoering van de Wi2021. Er is geen sprake van uitbesteding of externe werkorganisatie in het kernproces.</p> <p>Er is sprake van een gezamenlijke inkoop van leerroutes binnen de arbeidsmarktregio; zo zijn de leerroutes voor B1- en Z-route gezamenlijk aanbesteed. Destijds is deze keuze gemaakt om aan de benodigde aantallen te komen, inmiddels is deze reden door de verhoogde instroom achterhaald. Er is een regionale werkgroep van gemeenten opgezet waarin men zoveel mogelijk samenwerkt, ook richting regionale en lokale onderwijspartners. Roermond geeft mede op deze manier invulling aan het lerend stelsel. Ter voorbereiding op de nieuwe wet is in 2020 een regionale uitgangspuntennotitie opgesteld waarin de samenwerking in de arbeidsmarktregio is omschreven.</p>					
Cijfers.					
<p>Taakstelling huisvesting voor 2023 was 130, realisatie in 2023 was 105. Doordat Roermond begin 2023 voorop liep op de taakstelling, is eind 2023 nog een achterstand van 18 huisvestingen.</p> <p>In het verleden zijn er relatief veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Roermond gevestigd, hierdoor was er ook een speciaal project voor deze doelgroep ontwikkeld (project UP) waar de gemeente nog steeds op voortbouwt. Verder zijn er voor zover bekend geen bijzonderheden in de populatie inburgeringsplichtigen in Roermond.</p> <p>De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.</p>					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	120	94	59	1	34
- Gezinsmigrant	81	55	49		6
- Totaal	201	149	108	1	40
Teams en mensen.					
<p>In de gemeente Roermond is de bewuste keuze gemaakt om een aantal klantmanagers vanuit de afdeling Werk & Inkomen volledig vrij te maken voor alleen inburgering. De gedachte is dat op deze manier de juiste kennis en een mate van specialisme kunnen worden gewaarborgd. Daarnaast vindt de gemeente het belangrijk dat de mensen die werkzaam zijn op inburgering affiniteit hebben met de taken en de doelgroep zodat zij optimale begeleiding kunnen bieden. Het gaat immers om veel contactmomenten en het opbouwen van een relatie.</p> <p>Momenteel zijn er drie consultants inburgering werkzaam binnen de gemeente. Eén van deze consultants heeft een caseload die alleen uit jongeren (27-) bestaat. De visie die de gemeente hierop heeft is dat jongeren een andere aanpak vereisen; daar waar het voor oudere inburgeraars draait om 'landen' en participeren in de samenleving, ligt de nadruk</p>					

voor jongeren meer op onderwijs en ontwikkeling. Dit vraagt om specifieke kennis. Er worden momenteel een vierde en een vijfde klantmanager geworven vanwege de verhoogde instroom van asielstatushouders; men probeert de caseload tot 50 zaken per consulent te beperken, wat nu net haalbaar is. Met een vierde en vijfde collega erbij wordt geschat dat de caseload zal zakken naar 45 inburgeraars per consulent. De financiële ontzorging van statushouders wordt uitgevoerd door drie medewerkers van de afdeling budgetbeheer; in totaal hebben zij hier samen 24 uur per week voor. Ten tijde van het onderzoek is de gemeente Roermond bezig om verdieping in de persoonlijke begeleiding van statushouders aan te brengen. De intentie is om aanvullende begeleiding in te regelen door additioneel een aantal medewerkers te werven (functietitel: persoonlijke begeleider inburgering) met dezelfde culturele achtergrond als de doelgroep. Deze begeleider investeert dan bijvoorbeeld ook in de samenwerking met de azc's en de vroege start. Hierbij vormen zij een aanvulling op hetgeen wordt geboden door Vluchtelingenwerk, maar zijn zij een meer constante factor buiten de wettelijke duur van de begeleiding om. De keuze komt voort uit opgedane ervaringen uit de pilot UP en wordt vanuit de lokale begroting bekostigd.

Samenwerking en ketenpartners.

Vluchtelingenwerk verzorgt in de gemeente Roermond de maatschappelijke begeleiding. De begeleiding duurt zes maanden. Verder is Gilde Educatie de enige taalaanbieder in de gemeente voor alle leerroutes en taaltrajecten. Westrom is het werkbedrijf dat uitvoering geeft aan participatieactiviteiten.

Azc's.

Er is een azc aanwezig in het nabij gelegen Baexem, vanuit dit azc en andere centra in het land vindt er afstemming en samenwerking plaats met het COA. Daarnaast is er sinds kort een noodopvang in de omgeving, waarvan de gemeente hoopt meer plaatsingen te krijgen en sneller stappen te kunnen maken. Asielstatushouders komen echter ook uit andere azc's in het land.

Deel 2: lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen.

In het *Plan van aanpak voor de implementatie van de WI2021* (uit 2021) wordt een brede visie op inburgering en integratie als volgt verwoord: "Roermond wil een gemeente zijn waarin iedereen zich kan ontwikkelen om zelfstandig een sociaal en economisch bestaan op te bouwen. De gemeente heeft de ambitie om alle nieuwkomers zo snel mogelijk te laten integreren en naar vermogen te laten participeren in de samenleving." Verder wordt de centrale doelstelling geformuleerd "dat niemand aan de kant blijft staan en een bijdrage levert voor zichzelf, de stad en de samenleving. Daarvoor is het nodig dat de gemeente de inburgeraars helpt en faciliteert bij het doorlopen van hun inburgering."

Deze visie en doelstellingen zijn in lijn met de doelstelling van de WI2021 en vertalen de wetsdoelstelling naar de lokale context. Het gaat met andere woorden niet om additionele of ambitieuzere doelen. Wel hanteert de gemeente Roermond eigen geformuleerde streefcijfers:

- 90% van alle nieuwkomers is binnen 3 maanden na huisvesting gestart met de inburgering.

- 90% van alle nieuwkomers op een inburgeringstraject is geslaagd binnen 3 jaar.
- 80% van alle nieuwkomers doet mee binnen 3 jaar.
- 40% van alle statushouders (in de bijstand) stroomt uit naar werk of studie binnen 2 jaar

Deze streefcijfers zijn naar eigen zeggen ambitieus, echter is het nog te vroeg om hier harde uitspraken over te doen. Men is slechts anderhalf jaar onderweg terwijl uitstroom drie jaar duurt. De gemeente vindt het echter belangrijk om doelen te stellen die ambitie reflecteren en die de lat hoog leggen.

Inburgeringsproces.

De klantreis van de gemeente volgt in theorie de stappen precies zoals ze zijn vormgegeven in de wet. Bij de eerste fase gaat het dan om de volgende stappen:

1. Voorinburgering bij COA, geen betrokkenheid gemeente
2. Koppeling aan gemeente, coördinator taakstelling binnen gemeente krijgt bericht over koppeling
3. Overdrachtsgesprek, het liefst face-to-face met casemanager COA, inburgeraar, en klantmanager gemeente
4. Toewijzing woning, met betrokkenheid van de coördinator taakstelling
5. Start maatschappelijke begeleiding (Vluchtelingenwerk), waaronder inschrijving GBA en ondertekenen huurcontract
6. Aanvraag uitkering bij klantmanager inkomen (door inburgeraar samen met Vluchtelingenwerk), eerste maand huur wordt betaald door gemeente, inrichtingskrediet wordt geregeld
7. Inzet financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid wordt ingericht
8. Brede intake door consulent inburgering, met inachtneming van de wettelijke onderdelen (leerbaarheidstoets, onderwijs/gezondheid/gezin etc.)
9. Vaststellen PIP, binnen 10 weken na inschrijving BRP.
10. Volgende stappen: kinderopvang, PVT, start leerroute etc.

In de praktijk wordt op onderdelen afgeweken van deze klantreis. Dit komt in deel 4 van dit verslag uitgebreid aan de orde.

Principes/uitgangspunten.

Voor de gemeente Roermond ligt de nadruk op het vertalen van de wet naar de lokale uitvoering. De uitgangspunten van de wet, waaronder de vroege start in de azc's, worden in de betreffende beleidsdocumenten als algemeen kader beschreven. De gemeente benoemt daarnaast een aantal eigen uitgangspunten die we hieronder kort toelichten.

De ambitie van het college is een lokale aanpak en passende begeleiding, bijvoorbeeld in eigen taal waar nodig. In hun visie op inburgering ligt de nadruk op begeleiding in plaats van handhaving. Het doel is niet om mensen zo snel mogelijk uit de uitkering te halen, maar om te gaan voor haalbaarheid en maatwerk. De Participatiewet is hierin een middel, geen doel. Men probeert hierbij echt naast de inburgeraar te gaan staan, vanuit de overtuiging dat dit tot betere resultaten leidt. De toekomstige inzet van persoonlijke begeleiders inburgering illustreren deze visie, waarbij de gemeente naast het voeren van regie extra aandacht geeft aan aanvullende begeleiding.

Binnen de begeleiding zijn voldoende contactmomenten een belangrijk uitgangspunt: idealiter spreekt men iedere inburgeraar, zowel asielstatushouders als gezinsmigranten,

maandelijks of om de maand. Daar worden de verplichte momenten voor gebruikt, maar in aanvulling daarop krijgen klantregisseurs bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om op locatie bij de taalaanbieder te werken zodat er laagdrempelig contact kan plaatsvinden en er persoonlijke afstemming plaatsvindt die niet alleen vanuit een regierol komt.

In het Plan van aanpak uit 2021 is de regierol van de gemeente nadrukkelijk uitgewerkt. Daarbij wordt de consulent inburgering centraal gepositioneerd als “aanspreekpunt voor de nieuwkomer” én schakelpunt “in de samenwerking met andere partijen die betrokken zijn bij het traject, zoals de taalaanbieder”. Dat betekent dat de consulent aan de ene kant verantwoordelijk is voor het proces van de inburgeraar, hierin maatwerk biedt en problemen signaleert en oppakt, en daarnaast samenwerking met ketenpartners stimuleert, ketenpartners aanspreekt en gezamenlijke strategie vormgeeft.

Ook aandacht voor niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) en vrouwen is een uitgangspunt in de regievisie van de gemeente. Hierbij wordt expliciet benoemd dat de nieuwe wet meer mogelijkheden biedt om vrouwelijke statushouders te begeleiden en te stimuleren, ook wanneer hun mannelijke partner werkt. Er wordt gekeken naar bredere manieren om vrouwen te ondersteunen richting participatie. Tot slot wordt ‘netwerkgereguleerend’ als uitgangspunt benoemd waarbij de gemeente een voortrekkersrol inneemt in het vormen van het netwerk van betrokken partijen zoals Vluchtelingenwerk, W&I, de wijkteams, de GGD, de Vrijwilligerscentrale, de Woningcorporaties, het welzijnswerk en diverse initiatieven uit de wijken. Gezamenlijk leren is hierin een aandachtspunt.

Context en couleur locale.

Roermond heeft veel geleerd van de pilot UP (Uitvoeringsplan statushouders) die vanaf 2017 in de gemeente is ontwikkeld, met het doel om alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMV'ers) beter te begeleiden bij hun integratie. De jongeren werden begeleid onder leiding van een projectleider van de gemeente, waarbij intensief is ingezet op taalverwerving en het opdoen van vaardigheden voor zelfredzaamheid. Er werd gewerkt met een leerbaarheidstoets en een inburgeringstraject op maat. Die pilot leverde heel veel op: het heeft geleid tot het uitgangspunt om niet te straffen maar om te begeleiden vanuit de leefwereld, de sociale basis. Destijds waren dit Eritrese jongeren, een nieuwe doelgroep in het land en in de gemeente. Toen zijn er ervaringsdeskundigen aangenomen om deze jongeren te begeleiden en om vervolgens om te kijken wat er nodig is was omdat er echt sprake was van een hiaat in het stelsel. Vanaf 2019 was het project UP één van de pilots binnen de Veranderopgave Inburgering.

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Start in het azc.

In het kader van de ‘vroegtijdige start’ zou de kennismaking tussen consulent en inburgeraar idealiter al in het azc plaatsvinden, nog voordat er huisvesting is geregeld. In de betreffende beleidsdocumenten wordt dit als algemeen uitgangspunt vanuit de Wi2021 benoemd, maar wordt dit uitgangspunt niet verder ingevuld voor de lokale praktijk. De consulenten inburgering van de gemeente zien een vroegtijdige start in het azc als wenselijk maar niet altijd haalbaar.

In een deel van de gevallen lukt het in de praktijk om de kennismaking al in het azc plaats te laten vinden. Vlakbij Roermond is een azc, van waaruit inburgeraars ook in Roermond zelf

worden geplaatst. Dit helpt in sommige gevallen om de brede intake in een vroeg stadium op te starten. Als de inburgeraar uit een azc in een andere regio zit, wordt de vroege start om logistieke redenen steeds minder haalbaar. Door de afstand en de caseload, en ook omdat het COA bijvoorbeeld soms simpelweg geen ruimte heeft om consulenten op locatie gesprekken te laten voeren. In sommige gevallen laat de gemeente mensen dan naar zich toe komen, wat weer extra middelen vergt die toch al schaars zijn.

Vaak vindt de kennismaking daarom pas plaats wanneer de huisvesting beschikbaar is. Bij de toewijzing van een woning in de gemeente krijgt de consulent inburgering een signaal dat een nieuwe inburgeraar aan de caseload is toegevoegd. Een deel van de consulenten neemt dan direct contact op met de inburgeraar, bijvoorbeeld via WhatsApp. In eerst instantie krijgt echter Vluchtelingenwerk de taak om de maatschappelijke begeleiding en de aankomst van de statushouder in goede banen te leiden; wanneer er een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk is gekoppeld start er een periode van ongeveer twee weken om zaken zoals de uitkering en de woninginrichting te regelen. In deze periode geeft de gemeente de inburgeraar bewust tijd omdat deze periode vaak veel vraagt van mensen. De kennismaking met de consulent vindt daarom pas daarna plaats. Er wordt dan een kennismakingsgesprek als begin van de brede intake ingepland.

Consulenten geven aan daar waar mogelijk te opteren voor een warme overdracht via Teams of Webex, waarbij tevens de COA- casemanager aanwezig is. Dit lukt in een redelijk aantal gevallen, behalve wanneer het bericht over de beschikbaarheid van een woning pas laat binnenkomt. Als er geen warme overdracht op het azc heeft plaatsgevonden, nemen de consulenten meestal telefonisch contact op met de COA casemanager om aanvullende informatie over de inburgeraar in te winnen die niet in TVS te vinden is. Consulenten waarderen dit contact met de casemanager als extra voorbereiding, omdat het helpt om alvast een beeld te krijgen van de inburgeraar.

Brede intake.

Na de overdracht van azc naar gemeente vindt het eerste gesprek van de brede intake plaats op kantoor van de gemeente; in de meeste gevallen wordt hierbij gebruik gemaakt van een tolkentelefoon. Het eerste gesprek duurt ongeveer een uur en draait zowel om het geven van informatie over het inburgeringsproces als het uitvragen van zaken over de inburgeraar. Het klantprofiel vanuit het COA dient als basis voor de brede intake, aangevuld met vragen over bijvoorbeeld het school- en arbeidsverleden. Daarnaast wordt er gekeken naar behoeften op de verschillende leefgebieden, zoals de medische en psychische situatie van de inburgeraar. Verder geeft de klantregisseur uitleg over hoe de komende periode eruit zal komen te zien en uit welke stappen dit proces bestaat. Hiervoor wordt een simpele visuele praatplaat gebruikt om de klantreis op een duidelijke manier te illustreren. Na het eerste gesprek volgt er vaak nog een tweede gesprek om de inburgeraar nog beter te leren kennen, voordat de leerbaarheidstoets wordt afgenomen. In totaal bestaat de brede intake uit drie gesprekken.

De consulenten geven aan dat de intake niet alleen draait om het verzamelen van informatie, maar vooral ook gericht is op het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de inburgeraar. Het moet duidelijk zijn dat de inburgeraar met vragen en zorgen terecht kan bij de consulent, en dat de gemeente naast de inburgeraar staat. Tegelijkertijd wordt duidelijk gemaakt wat er van de inburgeraar verwacht wordt. Het opbouwen van de relatie staat centraal in alle afspraken en contactmomenten die de consulenten met de inburgeraar

hebben. Ook tussentijds contact bijvoorbeeld via WhatsApp of informeel op de taalschool wordt gewaardeerd en actief opgezocht.

In de brede intake hebben consulenten aandacht voor kinderopvang en VVE, vooral vanuit het doel om ervoor te zorgen dat ouders tijd hebben om naar de taalles te gaan. Dit kan soms ingewikkeld zijn, omdat de inburgeraars het niet gewend zijn hun kinderen naar een opvang te sturen. De ervaring van consulenten is dat de weerstand na verloop van tijd afneemt. De gemeente biedt VVE-plekken aan voor de kinderen van inburgeraars en financiert deze. Er zijn tot nu toe ook voldoende plekken in de kinderopvang beschikbaar.

Voor gezinsmigranten is de intake vaak korter en eenvoudiger. Het beeld van de consulenten is dat gezinsmigranten in veel gevallen al goed op de hoogte zijn van wat er van ze wordt verwacht en dat zij ook cognitief op een hoog niveau zitten waardoor al snel duidelijk is dat ze in de B1-route terecht kunnen. In de gesprekken met consulenten is het bevorderlijk dat er vaak geen tolk nodig is, omdat de gezinsmigranten hun partner kunnen meenemen of al wat kennis van de Nederlandse taal hebben opgedaan of Engels kunnen spreken.

Uitvoering leerbaarheidstoets.

De gemeente Roermond laat twee toetsen uitvoeren; de leerbaarheidstoets door de gemeente en een toets de taalschool. Deze informatie wordt verrijkt met informatie die afkomstig is uit het land van herkomst, van UAF of het klantprofiel van het COA. Zo wordt er een breed beeld gevormd.

De leerbaarheidstoets wordt kort na de brede intake afgenomen door de consulenten zelf. Ze proberen voorafgaand aan de toets niet te veel in te gaan op de uitkomst en de leerroutes, maar wel aan te geven dat het de toets een indicatie geeft van taalleerbaarheid. Ze benadrukken naar de inburgeraar toe dat er geen goed of fout is. In een gesprek voorafgaand aan de toets laat de consulent zien hoe de toets werkt en inburgeraars krijgen de oefenlink mee om het te bekijken. Toch blijft het in de ervaring van de consulenten spannend voor de inburgeraars om een toets te moeten doen.

De toets zelf wordt één-op-één afgenomen in een ruimte bij de gemeente, op computers die geschikt zijn voor afname van de toets. In het begin van de toets kan een tolk gebeld worden als dat nodig is. De consulent blijft vervolgens in de ruimte wanneer de toets wordt gemaakt en doet aan het einde een check of alles goed is ingevuld. In het daaropvolgende PIP-gesprek worden de resultaten teruggekoppeld aan de inburgeraar en wordt er uitleg gegeven over welke leerroute hieruit volgt en wat de vervolgstappen zijn.

Soms twijfelen consulenten aan de uitkomst van de toets. Het is voor consulenten soms moeilijk te begrijpen waarom bepaalde vragen worden gesteld en hoe die aansluiten bij de leerbaarheid van de inburgeraar. In enkele gevallen zijn de technische vaardigheden van de inburgeraar een drempel om de toets goed te kunnen doen. De consulenten zien de afname van de toets ook weer als een extra contactmoment met de inburgeraar, wat helpt om een band op te bouwen.

Keuze voor leerroute.

De consulenten inburgering maken een keuze voor een leerroute op basis van alle informatie die is verzameld in de brede intake. Op basis van het contact met de inburgeraar, de brede intake en de leerbaarheidstoets is er een breed beeld gevormd van de leerbaarheid van de inburgeraar. In veel gevallen is de inschatting van de consulent leidend,

en deze inschatting is gebaseerd op het contact met de inburgeraar. Wanneer er twijfel bestaat over de juiste leerroute voor een inburgeraar, dan wacht de consulent de intake en toets van de taalschool af.

De consulenten verschillen in het belang dat zij hechten aan de uitkomst van de leerbaarheidstoets: voor de een is dit een heldere leidraad, voor de ander is het meer een check op de eigen inschatting. De leerbaarheidstoets is dus niet altijd leidend, maar in de praktijk neemt men waar dat de uitkomst van de leerbaarheidstoets en de toets van de taalschool in veel gevallen overeenkomen. Onder de streep wordt de leerbaarheidstoets als extra meetpunt wel op waarde geschat.

Wanneer er sprake is van twijfelgevallen, kiezen de consulenten ervoor om zo hoog mogelijk in te schalen, vanuit de overtuiging dat het belangrijk is om de lat hoog te leggen. Het is niet duidelijk of dit een beleidskeuze is, of dat deze werkwijze uit de praktijk is voortgekomen. Een uitzondering op deze regel is de onderwijsroute. Jongeren worden slechts zelden op de onderwijsroute geplaatst, omdat de ervaring is dat deze route te veeleisend is voor jongeren die vaak nog in het proces van gezinshereniging zitten en daar veel van hun aandacht aan kwijt zijn.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde uitslag van de leerbaarheidstoets voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁷³ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁷⁴

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁷⁵	Totaal
<20	2		22	1	25
20-27	9		19	4	32
28-30	17			4	21
>30	87	1		8	96
Totaal	115	1	41	17	174

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	104	90%	1	100%	41	100%	146	93%

⁷³ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁷⁴ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁷⁵ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

Ingedeeld itt uitslag								
LBT	11	10%	0	0%	0	0%	11	7%
Totaal	115	100%	1	100%	41	100%	157	100%

PIP.

Het PIP wordt ingevuld aan de hand van een gestandaardiseerd format met daarin de afspraken omtrent de verplichtingen van de inburgeraar, de leerroute en de MAP helder geformuleerd. De gemeente Roermond ziet het PIP als een vastlegging van afspraken waar de inburgeraar zich aan committeert. Het is van belang dat de inburgeraar dit goed begrijpt, vandaar dat er tijdens het PIP- gesprek altijd wordt gewerkt met een tolk. Consulente vragen in dat gesprek ook aan de inburgeraar om terug te vertellen wat hij/zij heeft gehoord en begrepen, om te checken of de informatie daadwerkelijk is overgekomen.

Het PIP dient tevens als een vastlegging van afspraken waarop men later op terug kan komen, bijvoorbeeld vanwege specifieke belemmerende omstandigheden of aanpassingen in de leerroute. Ook daarom is het van groot belang om zo goed mogelijk vast te leggen zodat dit men hier later op terug kan vallen. In het PIP worden naast de leerroute, MAP en PVT ook afspraken over de begeleiding vanuit de consulente inburgering, over hulp bij praktische zaken en over school en kinderopvang voor de kinderen van de inburgeraar opgenomen.

Consulente benoemen dat er naast een PIP sprake is van een beschikking en een plan van aanpak vanuit de uitkering. Dit plan van aanpak is in feite gekoppeld aan het PIP, maar dit kan verwarrend zijn voor mensen. De consulente proberen dan ook om het PIP centraal te stellen in het gesprek, en alleen voor de volledigheid te verwijzen naar het plan van aanpak vanuit de P-wet.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid.

De financiële ontzorging in de gemeente wordt verzorgd door drie medewerkers vanuit de afdeling budgetbeheer. In de eerste periode waarin allerlei zaken worden geregeld omtrent financiën en huisvesting, ondertekent de inburgeraar een machtiging met behulp van Vluchtelingenwerk waarna budgetbeheer zaken kan gaan inregelen. In totaal beslaat de financiële ontzorging een periode van 6 maanden, waarin een aantal duidelijke knelpunten naar voren komen:

- Op de eerste dag bij aankomst in de gemeente (de ‘regeldag’) ondertekent de inburgeraar een machtiging waardoor budgetbeheer kan beginnen met het ontzorgen, op basis van documenten die in de daaropvolgende weken door de maatschappelijke begeleiding worden aangeleverd, zoals contracten met energieleveranciers.
- De gemeente geeft de eerste maand huur als gift aan de inburgeraar. Toch is er een overbrugging nodig in de tijd dat nog geen uitkering wordt betaald en ook nog geen toeslagen binnenkomen. De enige oplossing is om gebruik te maken van het inrichtingskrediet om de vaste lasten te betalen.
- In de praktijk vindt er na 6 à 7 weken voor het eerst persoonlijk contact plaats vanuit budgetbeheer met de inburgeraar. Dit is lastig omdat er vaak wel 3 of 4 maanden nodig zijn om een goed beeld te vormen van het exacte leefgeld, mede vanwege de vele schakels die er in het proces zitten. De periode van ontzorging van 6 maanden loopt dan al snel ten einde en is in dat opzicht veel te kort voor een kwalitatief goede dienstverlening vanuit budgetbeheer.

- Sommige zaken, zoals toeslagen en contracten, dienen op naam van de inburgeraar te staan en worden door Vluchtelingenwerk geregeld. Budgetbeheer krijgt dit door van Vluchtelingenwerk en crediteert dit bij de Belastingdienst, echter zit er soms een gat tussen het moment waarop toeslagen binnenkomen en het moment waarop budgetbeheer uitbetaalt. Hierdoor ontstaan soms vervelende situaties voor de inburgeraar en zijn er geen middelen om mensen te ondersteunen.
- De communicatie met inburgeraars is uitdagend voor budgetbeheer. Er is sprake van veel vragen en weerstand. Daarnaast zijn inburgeraars financieel weinig zelfredzaam en missen zij het overzicht, bijvoorbeeld door gebrek aan digitale vaardigheden. Het complexe systeem in Nederland is dan moeilijk uit te leggen en er is te weinig ruimte voor coaching of aanvullende aandacht voor zelfredzaamheid.
- Na afloop van de ontzorgingsperiode zijn inburgeraars nog niet zelfredzaam genoeg op financieel gebied. Hier speelt mee dat na zes maanden ook de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk stopt. Mensen zijn dan ineens helemaal op zichzelf aangewezen. Dat maakt ze kwetsbaar voor financiële problemen. In redelijk veel gevallen komen zij via vroegsignalering vanuit de gemeente, woningcorporatie of nutsbedrijven alsnog weer binnen bij budgetbeheer op het moment dat er sprake is van wanbetaling.

Per 1 januari 2024 wil de gemeente meer nadruk leggen op het pad naar financiële zelfredzaamheid. Zij hebben een trainer in dienst om inburgeraars te coachen en te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. Daarnaast wordt tijdens de brede intake ingeschat of een statushouder behoefte heeft aan ontzorging of voldoende zelfredzaam is. Op het gebied van trainingen en coaching is het inschatten en goed samenstellen van groepen een aandachtspunt. Dit aanbod zit nog in de beginfase, er is nog onvoldoende ervaring om uitspraken te doen over de precieze invulling en de effectiviteit.

Aanbod en start leerroutes.

De met de taalschool gemaakte afspraak is om binnen 3 maanden te kunnen starten met de leerroute. Door tekorten aan docenten en andere belemmerende factoren kunnen deze wachttijden oplopen; om dit te vermijden worden statushouders zo snel mogelijk aangemeld bij de taalschool, nog tijdens de intakefase. In de praktijk bedraagt de wachttijd nu ongeveer 1 tot 2 maanden. Om de tussentijdse wachtpriode te overbruggen is er een 'brugklas' ontwikkeld met aanbod voor alle groepen bij elkaar, gericht op de leefwereld en praktische oriëntatie. Deze groep komt samen voor één dagdeel per week. Deze klas wordt wel als vrij minimaal ervaren, het is vooral een manier om mensen actief te houden tijdens de wachttijd.

Daarnaast kijken consulenten ook naar andere mogelijke activiteiten die passend zijn om wachttijd te overbruggen, zoals een sportklasje voor jongeren of andere lokale activiteiten vanuit bijvoorbeeld een buurthuis. In sommige gevallen is het tevens mogelijk om alvast met de MAP te beginnen.

Enkele consulenten geven aan dat er een grote kloof zit tussen de B1-route en de Z-route. Er zijn geregeld inburgeraars waarvoor het B1-niveau niet haalbaar lijkt maar A2 bijvoorbeeld wel. Het is dan jammer om deze mensen in de Z-route te plaatsen, een tussenniveau zou ook zinvol kunnen zijn. Bij gezinsmigranten speelt mee dat de Z-route op voorhand prijzig lijkt, omdat er een vaste urennorm met bijbehorende kosten aan vastzit. De B1-route zal

uiteindelijk ook wat kosten, maar dit is niet direct duidelijk, gezien mogelijkheden voor zelfstudie of andere vormen van taallessen. Deze financiële aspecten kunnen soms tot weerstand leiden bij gezinsmigranten in de Z-route. Tot slot geeft de taalaanbieder aan dat er onvoldoende expertise in huis is voor onderwijs aan mensen met een (licht) verstandelijke handicap. Dit komt niet vaak voor, maar er is op dit moment geen speciale oplossing voor deze doelgroep.

Begeleiding.

De consulent is in principe het directe aanspreekpunt voor de inburgeraar in alle zaken die de gemeente aangaan. Het is een uitdaging om deze rol goed te vervullen, met name als het om doorverwijzing naar Wmo-voorzieningen of andere ondersteuning en hulp gaat. De contactlijnen met werk en inkomen en met budgetbeheer zijn steeds beter, maar het contact met andere afdelingen en andere instanties is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Hier ligt een aandachtspunt in de verdere ontwikkeling van de werkwijze.

Zoals hierboven al is aangegeven wordt in het contact met inburgeraars de vertrouwensband tussen inburgeraar en consulent centraal gesteld. Bij deze benadering past ook het feit dat consulenten zoeken naar aanvullende, ook informele contactmomenten. Consulenten kunnen bij de taalaanbieder op locatie werken, waardoor zij snel en laagdrempelig (kort) contact kunnen maken met de inburgeraars. De consulent voor de doelgroep jongeren/27-ers gaat regelmatig langs bij sportactiviteiten van de inburgeraars om contact te maken.

De persoonlijke benadering kleurt ook de manier waarop er wordt gehandhaafd. Wanneer mensen afspraken missen, volstaat persoonlijk contact volgens de consulenten vrijwel altijd om te zorgen dat ze de volgende keer wel komen opdagen of afspraken nakomen. Dit kan een telefonisch contact of een bericht via WhatsApp zijn. Er zijn tot nu toe geen boetes opgelegd en ook geen officiële waarschuwingen gegeven.

De consulenten zijn erg te spreken over de verdeling in doelgroepen naar 27-minners en 27-plussers. De ervaring bevestigt het beeld dat er sprake is van verschillende groepen en dat deze groepen een andere aanpak en opstelling van de consulent vragen. Het is daarom een goede keuze om hier een onderscheid in aan te brengen.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject.

Met enkele uitzonderingen komen alle stappen van het inburgeringstraject in de praktijk aan bod. De grootste uitzondering is de vroege start in het azc. Dit lukt meestal niet of slechts in sommige gevallen. Wel vindt er vaak een overdrachtsgesprek plaats met de casemanager van het COA, soms met en soms zonder de inburgeraar erbij. De overige stappen worden uitgevoerd zoals vastgelegd in de wet en zoals de gemeente het ook in de eigen beleidsteksten heeft vastgelegd. Daarbij leggen de consulenten hun eigen accenten, bijvoorbeeld op het persoonlijke contact en het opbouwen van een vertrouwensband.

Mechanismen en principes.

De vijf werkzame mechanismen van de Wi2021 (tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit, kwaliteit) staan in de uitvoering niet expliciet centraal, maar komen gedeeltelijk terug in de manier waarop het proces wordt uitgevoerd.

- De tijdige start is door omstandigheden slechts gedeeltelijk tot uitvoer gebracht, wat met name te maken heeft met werkdruk enerzijds en geografische spreiding van azc's anderzijds.
- Snelheid zit wel in het proces, de consulenten proberen de brede intake en PIP binnen de termijnen af te ronden. Tegelijkertijd wordt er soms ook bewust een pauze ingeruimd, bijvoorbeeld direct na vestiging in de gemeente, om statushouders tijd te geven om aan te komen, hun huis in te richten en praktische zaken te regelen. In de wachttijd tussen vaststelling PIP en start leerroute wordt een 'brugklas' ingezet van één dagdeel per week.
- Maatwerk wordt als principe door de consulenten omarmd in hun werkwijze. Volgens de wet gaat maatwerk met name om het bieden van een passende leerroute, maar de consulenten inburgering van de gemeente laten blijken dat maatwerk ook in de begeleiding door de gemeenten van belang is. Het gaat dan in feite vooral om een persoonlijke benadering van de inburgeraar en het aansluiten bij de realiteit van de verschillende doelgroepen.
- Dualiteit en kwaliteit zijn principes die in dit onderzoek niet goed onderzocht kunnen worden, aangezien deze principes met name toezien op de inzet en kwaliteit van de leerroutes verderop in het proces.

De uitgangspunten die de gemeente zelf benoemd in haar beleid komen goed tot uiting in de uitvoering. Zo is er een duidelijke lijn te herkennen dat de gemeente een ondersteunende rol probeert aan te nemen, en bijvoorbeeld het kader van de inburgering laat prevaleren boven de uitgangspunten van de P-wet. Ook komt de centrale positie van de consulent inburgering, in ieder geval richting de inburgeraar, duidelijk naar voren. In hoeverre de consulenten ook een regierol hebben naar de taalaanbieder en andere partners in de stad, is lastig te beoordelen. Ook de mate waarin het lukt om extra aandacht voor vrouwelijke inburgeraars en NUGgers te hebben, is vanuit ons onderzoek niet goed in te schatten.

Regie en integraliteit.

De regie ligt in Roermond duidelijk bij de gemeente in het algemeen en bij de consulenten inburgering in het bijzonder. Dat is te zien in het beginproces waarbij de consulenten van begin af aan op de hoogte zijn van de komst van een statushouder naar Roermond en daarbij ook alle nodige stappen in gang zetten. De gemeente werkt zo veel mogelijk met een klein aantal vaste partners, om het aantal 'schakels' in de keten klein te houden en grip te houden op het proces. Hier ligt de visie aan ten grondslag dat er in het oude systeem te veel schakels betrokken waren, waardoor het overzicht verloren ging. Vanuit dat oogpunt wordt het huidige stelsel als effectiever en efficiënter ervaren. Wel is de vraag of de maatschappelijke begeleiding niet te beperkt wordt ingezet, aangezien de begeleiding naar zes maanden stopt op een moment waarop inburgeraars nog niet allemaal zelfredzaam zijn.

Integraliteit wordt als belangrijk uitgangspunt gezien, al is er niet voor gekozen om bijvoorbeeld inburgering en inkomen bij dezelfde consulent te beleggen. De visie is dan ook vooral dat de consulent inburgering hét aanspreekpunt is voor de inburgeraar, en waar nodig andere collega's of afdelingen inschakelt. Zeker in de relatie inburgering en P-wet kan dit nog soms tot problemen leiden, omdat er vanuit een ander perspectief of belang naar de situatie van de inburgeraar wordt gekeken, en omdat de consulent inburgering daarbij een soort doorgeefluik is tussen inburgeraar en inkomensconsulent. Dat geldt voor een deel ook voor de lijnen tussen de consulent inburgering en collega's van budgetbeheer of Wmo. De

interne schakelrol van de consulent inburgering kan met andere woorden nog verder uitgekristalliseerd worden.

Onder de streep omarmt de gemeente de uitgangspunten van regie en integraliteit en wordt dit ook door de ketenpartners zo gezien. Dit wordt als verbetering ten opzichte van het oude stelsel gezien.

Conclusies.

De kaders van de WI2021 komen helder tot uiting in de uitvoering in Roermond. Met uitzondering van de vroege start lijkt de eerste fase van het inburgeringsproces redelijk volgens verwachting te verlopen, waarbij de consulenten ruimte krijgen en benutten om de begeleiding van inburgeraars naar eigen inzicht vorm te geven. Hierdoor zijn er wel wat verschillen in hoe inburgeraars in de praktijk worden begeleid, maar dit gaat vooral om nuances. Opvallend is de terughoudendheid bij het gebruik van de onderwijsroute voor jongeren, dit lijkt in tegenspraak tot wat er in de wet wordt beoogd.

De meeste praktische problemen ontstaan bij de financiële ontzorging. Dit is het geval ondanks of misschien wel omdat de gemeente de ontzorging volgens de WI2021 probeert uit te voeren. De versoepelingen van deze kaders die in de Kamerbrief van april 2023 zijn toegezegd, hebben bij de gemeente echter wel tot een andere aanpak geleid; er wordt een afweging gemaakt of financiële ontzorging wel of niet nodig is. Afhankelijk hiervan wordt dit ingezet. Dit neemt sommige knelpunten helaas niet weg; het tegelijkertijd aflopen van de termijn van ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding van Vluchtelingenwerk (na zes maanden) zorgt hierbij voor extra knelpunten.

De nadruk op een ondersteunende opstelling van de gemeente ‘naast’ de inburgeraar en de vertrouwensband tussen consulent en inburgeraar is kenmerkend voor de aanpak in Roermond. Dit zien we zowel op papier als in de visie en in de taakopvatting van de consulenten terug. Het uit zich in een informele communicatiestijl, in het benadrukken van het belang van persoonlijke contactmomenten en in een meedenkende houding naar de inburgeraar toe.

Doelgroepen.

Het duidelijkste onderscheid in doelgroepen is de verdeling naar 27plussers en 27minners. Er zijn geen aparte processen ontwikkeld voor deze groepen, maar doordat er een gespecialiseerde consulent op de groep 27min is aangewezen, kan deze consulent zijn eigen werkwijze ontwikkelen en hierop aansturen. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in de informele benadering van de doelgroep en in het opzetten van specifieke (sport)activiteiten voor deze groep inburgeraars.

Daarnaast worden gezinsmigranten als een aparte doelgroep gezien door de consulenten. Zij volgen hetzelfde proces van brede intake tot vaststelling van het PIP, maar het contact verloopt anders dan bij asielstatushouders. Dat heeft vooral te maken met de (achtergrond)kenmerken van de gezinsmigranten die volgens consulenten veelal hoger opgeleid zijn, betere cognitieve vaardigheden hebben en hierdoor sneller en beter begrijpen wat inburgering behelst en wat er van het verwacht wordt.

Consulenten hebben oog voor man-vrouw verschillen en dynamieken in relaties, maar houden vooral één lijn aan richting zowel mannen als vrouwen. Dat wil zeggen dat er vooral duidelijk wordt gecommuniceerd dat de inburgeringsplicht voor iedereen geldt, zowel man

als vrouw, en dat dat ook betekent dat er kinderopvang en dergelijke geregeld moet worden.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Zarah Pattianakotta, Gregor Walz
Respondenten
Zes medewerkers van de Gemeente Roermond Twee medewerkers van Vluchtelingenwerk Eén medewerker van Gilde Educatie
Schriftelijke bronnen
<ul style="list-style-type: none">• Uitgangspuntennotitie: Regionale aanpak Nieuwe Inburgering, Midden Limburg 2020• Klantreis inburgering Roermond• Plan van aanpak nieuwe Wet Inburgering: <i>Inburgering 2021 en verder: Integratie, Participatie en meedoen naar vermogen.</i>• 3 voorbeelden PIP (B1, Z, Onderwijs)

Bijlage 5: caseverslag Aalten

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie					
<p>De gemeente Aalten heeft de uitvoering van de Wet inburgering ondergebracht bij Laborijn, een uitvoeringsorganisatie gevestigd in Doetinchem, Aalten, Ulft en Zelhem. Laborijn voert nu de Wet inburgering, de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit voor de gemeenten Doetinchem en Aalten, en de Wsw daarnaast ook voor de gemeente Montferland. Daarnaast levert Laborijn aan dienstverlening aan gemeenten die geen deel uitmaken van de GR zoals Oude IJsselstreek en Bronckhorst. Per 1 januari 2024 heeft gemeente Aalten de uitvoering van de Wet inburgering in geheel overgedragen aan Laborijn en de uitvoering is daarmee opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.</p>					
Cijfers					
<p>Op peildatum 8 december 2023 telt de gemeente Aalten 60 inburgeringsplichtigen die onder de nieuwe Wet inburgering vallen, onderverdeeld in 41 asielstatushouders en 19 gezinsmigranten. Van de 60 inburgeringsplichtigen hebben 49 een PIP.</p> <p>Op 1 januari 2023 liep Aalten 23 vóór op de taakstelling. Voor 2023 kwamen er een taakstelling van 60 te huisvesten mensen bij, waarvan 29 gerealiseerd werden. Dat maakt dat Aalten op 1 januari 2024 een achterstand heeft van 8 mensen.</p> <p>De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.</p>					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	41	32	10	10	12
- Gezinsmigrant	19	17	15		2
- Totaal	60	49	25	10	14
Teams en mensen					
<p>Binnen Laborijn is inburgering belegd bij de afdeling dienstverlening. Binnen deze afdeling zijn diverse vakgroepen werkzaam. Voor de inburgeraars in Aalten en Doetinchem zijn er medewerkers met de volgende rollen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regisseur inburgering ± 3 fte, waarvan één zich specifiek met jongeren bezighoudt ▪ Medewerker inburgering ± 3 fte – spreekt idealiter de moedertaal van de inburgeraar ▪ Cultuurvertalers ±3 fte – spreekt idealiter de moedertaal van de inburgeraar <p>Daarnaast zijn er mensen die zich meer op de achtergrond met de uitvoering van de wet bezighouden. Deze functies zijn vaak niet fulltime. Er zijn twee trainers (MAP en koppeling</p>					

naar buiten i.c.m. accountmanagement), een kwaliteitsmedewerker, een juridisch kwaliteitsmedewerker, een projectleider implementatie en strategisch advies, een beleidsmedewerker en administratief medewerkers.

Er is gekozen om regisseurs inburgering in te zetten die vanaf de intake tot uitstroom betrokken zijn. Zij zijn eindverantwoordelijk en bewaken de voortgang tijdens het proces; tevens houden zij contact met de samenwerkingspartners. Daarnaast zijn er medewerkers inburgering die de regisseurs hierin ondersteunen, waarbij zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor één caseload of inwoner. Deze medewerkers inburgering spreken de taal van de inburgeraar, doen de eerste kennismaking en wonen gesprekken bij zodat de inburgeraar alles vanaf de start goed begrijpt.

Laborijn heeft daarnaast ook betaalde ‘cultuurvertalers’ in dienst genomen, inwoners van de gemeente die een Participatiewet uitkering hadden en verschillende culturele en taalachtergronden hebben – zij spreken onder meer Somalisch, Tegrinya, Pasjtoe, Dari en Arabisch. Alle cultuurvertalers zijn eerder zelf ook ingeburgerd in Nederland, onder een vroegere wet. De cultuurvertalers volgen enkele trainingen, en vervullen daarna een belangrijke rol in de eerste kennismaking, de brede intake en het programma rondom sociale activering voor nieuwkomers. Omdat een pilot goede resultaten liet zien – de cultuurvertalers vertalen niet alleen de ‘taal’, maar duiden juist ook non-verbale communicatie en overbruggen daarmee culturele verschillen – heeft Laborijn de inzet van cultuurvertalers doorgezet en uitgebreid.

Een doel van de inzet van cultuurvertalers is ook om hen werkervaring te laten opdoen, zodat zij kunnen doorgroeien naar een andere functie, bijvoorbeeld de mbo-functie medewerker inburgering. De huidige medewerkers inburgering waren voorheen cultuurvertalers. Cultuurvertalers worden weer ondersteund door een aantal trainers. Momenteel is Laborijn nog bezig met het inzetten van jobcoaches met kennis van inburgering, om zo beter verbinding te kunnen maken tussen inburgeraars en de arbeidsmarkt.

Regisseurs en medewerkers inburgering werken samen in duo’s, en hebben dan een caseload van ongeveer 100 inburgeraars. Hierbij zijn zij alleen verantwoordelijk voor personen die inburgeren onder de nieuwe wet.

Samenwerking en ketenpartners

Laborijn kent in Aalten de volgende belangrijke samenwerkingspartners:

- Figulus; een welzijnsorganisatie die de maatschappelijke begeleiding verzorgt voor de gemeente Aalten.
- Bureau voor Financiële Ondersteuning; ondergebracht bij de gemeente Doetinchem verzorgt BvFO een volledig pakket aan ondersteuning, bijzondere bijstand, en schuldhulpverlening. De financiële ontzorging van inburgeraars valt hier tevens onder.

- Er is contact met het COA, al is er geen sprake van een standaard warme overdracht. Indien nodig vindt deze wel plaats. Tevens wordt er gebruik gemaakt van informatie vanuit het COA in het klantportal.

Daarnaast wordt er samengewerkt met een aantal onderwijsinstellingen voor de verschillende leerroutes, welke regionaal zijn aanbesteed:

- Een taalschool (Z-route en B1- route)
- Een aanvullende taalschool (Z-route specifiek voor jongeren is apart ingekocht door Laborijn, nog niet officieel aanbesteed)
- Een ROC (onderwijsroute mbo)
- Een hogeschool (onderwijsroute hbo)

Azc's

Er zijn verschillende (tijdelijke) opvanglocaties in de regio. In Winterswijk is een reguliere locatie met 500 plekken. In Doetinchem was er een tijdelijke crisisnoodopvang met 75 plekken, die medio september 2023 gesloten is. Op een camping in Zelhem, vlakbij Doetinchem en Aalten, is een tijdelijke opvanglocatie met een kleine woonvoorziening voor 50 AMV'ers. Deze locatie is in november 2023 heropend, en blijft open tot medio april 2024. In Lichtenvoorde is een tijdelijke HAR opvanglocatie geweest in de periode december 2022 – zomer 2023 waar enkel inwoners verbleven die gekoppeld waren aan de gemeenten die betrokken waren bij deze HAR-locatie. Hierdoor was voor deze inwoners een vroege(re) start wel mogelijk.

Inburgeraars die gekoppeld worden aan de gemeente Doetinchem of Aalten, komen soms uit deze azc's, maar vaker uit locaties elders in het land. Dit vormt een uitdaging bij het realiseren van een warme overdracht en de vroege start.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen

Het beleid over de uitvoering van de wet komt vanuit Laborijn. Uit een interview met een beleidsmedewerker van de gemeente Aalten blijkt dat de gemeente alleen op de achtergrond betrokken is. De gemeente houdt een vinger aan de pols of denkt mee bij ingewikkelde casussen, maar Laborijn zet zelf de lijnen uit.

In interviews stellen medewerkers van Laborijn dat de organisatie de in eerste instantie vooral de nadruk heeft gelegd op de uitvoering, vanwege de dynamiek en de snelheid van de start van hun dienstverlening. Daarbij zijn de vanuit het in gezamenlijkheid (Laborijn en haar gemeenten) opgestelde visieplan heldere uitgangspunten geformuleerd. Het als inwoner kunnen deelnemen aan de maatschappij op de voor jou best passende plek en bij voorkeur via betaald werk staat daarin centraal. De visie roept tevens op om de aanwezige infrastructuur en bewezen expertise van Laborijn aan te laten sluiten bij de kennis van lokale

partners en organisaties die ruime ervaring met de doelgroep. Behalve de doelen uit de Wet inburgering zijn er volgens hen dan ook geen aanvullende doelen geformuleerd.

Uit de aanpak van Laborijn blijkt aanvullend een duidelijke alternatieve, eigen visie op hoe de inburgering van nieuwkomers zo goed mogelijk kan verlopen. Uit een implementatieplan van februari 2021, toen Laborijn zich aan het voorbereiden was op de uitvoering van de aanstaande wet, schrijft de organisatie dat ze ernaar streeft ‘via sociaaleconomische integratie (o.a. onderwijs en betaald werk) en via sociaal-culturele integratie (o.a. identificatie met Nederland en contact met de lokale samenleving, sport, cultuur en welzijn) iedere inburgeraar de mogelijkheid te bieden het maximale uit zichzelf te halen.’ Hieruit blijkt ook een iets breder perspectief op een succesvol inburgeringstraject. Die visie is bijvoorbeeld ook terug te zien in het gebruik van ‘cultuurvertalers’, hierboven reeds beschreven.

Inburgeringsproces

Hoe het inburgeringsproces zou *dienen* te verlopen, is uitgewerkt in een uitgebreide instructie voor de brede intake. Die bestaat uit verschillende fases, met daarin een beschrijving van de werkzaamheden, benodigde documenten, opmerkingen, gebruik en bescherming van data, en vooruitblik op de fase daarna.

Belangrijke fases in het inburgeringsproces zijn:

- Fase 10: medewerker frontoffice start het proces op.
- Fase 15: uitnodigen inwoner voor intake. Medewerker neemt ook contact op met maatschappelijke begeleiding voor bijzonderheden.
- Fase 17: vooronderzoek en warme overdracht. Consulent doet vooronderzoek vanuit het klantprofiel in TVS, neemt contact op het met COA voor een warme overdracht, en informeert de maatschappelijke begeleider met inachtneming van AVG, consulent heeft contact met de inkomensconsulent, zodat uitkering wordt aangevraagd.
- Fase 20: spreken inwoner. Er zijn één of meerdere gesprekken, consulent regelt leerbaarheidstoets en, indien leerroute bekend is, regelt de intake bij de onderwijsinstelling (als het gaat om een asielstatushouder). Ook is er afstemming met externe partijen, zoals Figulus in Aalten of VluchtelingenWerk in Doetinchem, en BvFO.
- Fase 30: diagnosefase voor in te zetten activiteiten. Consulent doet indien nodig aanvullend onderzoek/diagnostiek, zoals medisch onderzoek.
- Optioneel fase 31: wachttijd ivm mogelijke aanvraag ontheffing van de inburgering.
- Fase 40: rapporteren en concept besluit. Consulent heeft afstemmoment met externe partijen voor invulling PIP, met inachtneming AVG. Consulent stelt dan een concept PIP op, en stemt dit af met een toetsers. Bij akkoord van toetsers kan inburgeraar worden uitgenodigd voor het bespreken van het PIP.
- Fase 42: controleren uiteindelijk rapportage, beschikking en registratie.
- Optioneel fase 41: retour naar consulent, indien aanpassingen noodzakelijk zijn.
- Optioneel fase 43: retour naar toetsing.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fase 99: archiveren van de uitnodigingsbrieven, rapportage, PIP en bewijsstukken in het persoonsdossier.
<p>Principes/uitgangspunten</p> <p>In het implementatieplan uit februari 2021 zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor de ‘klantreis’ van inburgeraars: 1) de vaste regisseur is dichtbij en nabij; 2) er zijn zo min mogelijk overdrachtsmomenten, doordat de regisseur contactpersoon een spin in het web is; 3) de behoeften, wensen, het leervermogen en de ambities van de inburgeraar staan centraal; 4) er wordt samengewerkt met lokale partners en de lokale infrastructuur wordt optimaal benut; 5) Laborijn werkt integraal en is een onderdeel van het brede sociale domein.</p> <p>Van de werkzame mechanismen van de wet zijn dualiteit en maatwerk belangrijk in de aanpak van Laborijn. Het uitgangspunt van Laborijn is altijd om zo snel mogelijk naar een duaal traject van taal en werk te gaan. Daarnaast probeert de organisatie, zoals ook al uit het implementatieplan bleek, zoveel mogelijk maatwerk te leveren.</p> <p>Tot slot vindt Laborijn het ‘spijtig’ dat de op dat moment huidige inburgeraars en oudkomers niet onder de scope van de nieuwe wet vallen, zo blijkt uit het implementatieplan. Daarom wil de organisatie de werkwijzen van de nieuwe wet ook inzetten voor de groepen inburgeraars en oudkomers die nog onder de oude wet vallen.</p>
<p>Context en couleur locale</p> <p>Wat betreft de specifieke lokale context valt op dat, met name in de gemeente Aalten, veel mogelijk is. In Doetinchem loopt het ook goed, maar Aalten is een kleine gemeente met veel saamhorigheid en, in de woorden van respondenten, een ‘can-do’ mentaliteit: laten we het met elkaar gaan regelen. Respondenten vertellen hoe bij Laborijn veel geprobeerd en getest wordt, om te kijken wat werkt. De samenwerking met de partners in de gemeente loopt soepel. Een voorbeeld is hiervan dat de cultuurvertalers van Laborijn ‘om niet’ ingezet werden bij de werkzaamheden van de samenwerkingspartners.</p> <p>Daarnaast zijn veel respondenten te spreken over de projectleider van Laborijn, die de uitvoering van de wet op poten heeft gezet en daarbij in korte tijd veel voor elkaar heeft gekregen. Het helpt, stellen respondenten, om op die positie een goede, gemotiveerde en enthousiaste projectleider te hebben die een duidelijk idee heeft waar zij of hij naartoe wil.</p> <p>Tot slot, maar dat geldt natuurlijk bijna overal, is het lastig om mensen te huisvesten. Er blijft een tekort aan woningen. Statushouders krijgen soms prioriteit, waardoor anderen <i>on hold</i> worden gezet. Dat heeft nog niet tot problemen geleid, maar in de toekomst gebeurt dat mogelijk wel. Verder lijken statushouders volgens een respondent soms wat veeleisender en kritischer te worden over de woningen die ze krijgen. Ook de komst van nareizigers is soms lastig, omdat dan al duidelijk is dat over een jaar weer een grotere woning nodig is. Dat roept voor de gemeente de vraag op of je dan nu al gaat huisvesten, of nog niet.</p>

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

<p>Start in het AZC</p>
<p>De inburgeraar komt voor het eerst in zicht bij Laborijn wanneer er vanuit DUO een signaal komt dat deze gekoppeld is aan de gemeente Aalten. De dienstverlening start wanneer er daadwerkelijk huisvesting voor diegene is gevonden. Er is dus niet standaard sprake van een vroege start in het azc. Dit lukt ‘zelden’, vertellen medewerkers, alleen als er een specifieke noodzaak is, bijvoorbeeld een jongere die naar school wil of moet. Wanneer dat zo is, wanneer een statushouder of het COA vraagt om een vroege start, worden de mogelijkheden hiervoor onderzocht.</p> <p>Medewerkers geven aan dat de instroom vanuit azc’s door het hele land en de grote afstanden hier de voornaamste redenen voor zijn. Bovendien is het dan praktisch niet mogelijk voor inburgeraars om al te starten, omdat ze de reistijd dan te lang is. Door de lange afstanden is het ook niet altijd haalbaar om een warme overdracht te doen waarbij het COA aansluit. De informatie uit het door COA opgestelde profiel in het klantportal wordt door de regisseurs wel gebruikt.</p>
<p>Brede intake</p>
<p>De inburgeraar komt in beeld vanaf het moment van huisvesting. Ook de maatschappelijke begeleiding vanuit Figulus start dan met een ‘regeldag’. De inburgeraar wordt gekoppeld aan een regisseur en medewerker inburgering. Die laatste nodigt de inburgeraar uit voor een eerste kennismaking. De medewerker inburgering stelt vragen over de belangrijkste leefgebieden (alhoewel lang niet alles direct een antwoord krijgt – ‘we leren mensen steeds een beetje kennen’, vertelt een medewerker). Het gaat om de eerste beeldvorming, een eerste kennismaking. De medewerker inburgering geeft verder uitleg over het inburgeringsproces en alles wat de inburgeraar te wachten staat.</p> <p>Tijdens eerste intake wordt het verleden van iemand besproken: het arbeidsverleden, het taalverleden, het scholingsverleden. Ook komt aan bod wat de gezinssamenstelling is. Als er kleine kinderen zijn, wordt dat genoteerd, omdat dat betekent dat daar in de toekomst iets mee moeten gebeuren.</p> <p>Een belangrijk uitgangspunt is dat deze gesprekken zoveel mogelijk gevoerd worden in de eigen taal van de statushouder, die de medewerker inburgering doorgaans machtig is. Als dit niet het geval is, wordt er een tolk of cultuurvertaler ingezet. Het komt slechts in uitzonderlijke gevallen voor dat Laborijn de taal niet in huis heeft, vertelt een beleidsmedewerker.</p> <p>Daarna start de ‘officiële’ brede intake. Dan komt ook de regisseur in beeld. Als er signalen zijn dat dat eerder al nodig is, gebeurt dat eerder. In het gesprek dat volgt zijn de regisseur en de medewerker inburgering beiden aanwezig, waarbij de medewerker inburgering zo nodig de rol van tolk vervult. Tijdens dit gesprek van een uur tot anderhalf uur wordt</p>

informatie vanuit de kennismaking verder verdiept en worden aanvullende vragen gesteld voor een goede beeldvorming van de inburgeraar. Er wordt onder andere aandacht besteed aan iemands ervaringen, talenten en wensen. Dan komt ook de kinderopvang en vve echt aan bod. Een consulent vertelt dat ze vragen hoe mensen dat zelf zien, of ze zelf aan oplossingen gedacht hebben. Als dat niet het geval is, geldt: als het statushouders zijn met een uitkering, dan hebben ze ook maatschappelijke begeleiding, dus de begeleider pakt dat dan verder op. Zij vragen rond bij kinderopvangcentra of er plek is. Als het mogelijk is, proberen ze vve te regelen, als het gaat om kinderen die ouder zijn dan twee jaar. Hoe dat verloopt is wisselend: soms gaat het best snel, soms zijn er ook wachtlijsten: dat ligt aan het traject dat iemand heeft.

Uitvoering leerbaarheidstoets

Enkele dagen na het eerste gesprek met de medewerker inburgering volgt de afname van de leerbaarheidstoets. Deze wordt door Laborijn zelf afgenomen. Twee medewerkers van het klantcontactcentrum zijn gecertificeerd. De betrokken medewerker inburgering is hierbij aanwezig, verzorgt de uitleg en is beschikbaar voor vragen. Ze laten het instructiefilmpje zien en als mensen extra instructie nodig hebben, herhaalt de medewerker de inhoud van het filmpje nogmaals.

De betrokken medewerker inburgering vertelt dat de leerbaarheidstoets, net als alle andere intelligentietoetsen, soms toch een vertekend beeld blijken te geven. Hij heeft meegemaakt dat mensen laag scoren en leerbaar blijken of vice versa. Hij vertelt dat ze er aandachtig op zijn dat ze niet laten merken of het een ‘goede’ of ‘slechte’ score is, maar dat het er vooral om gaat dat de route bij iemand past. Ook de regisseurs hebben twijfels over het nut van de toets, omdat ze merken dat inburgeraars de test niet altijd goed begrijpen, met name de manier waarop de vragen worden gesteld.

Keuze voor leerroute

Het is het beste, zeggen medewerkers, om gecombineerd te kijken: kijk naar de informatie over iemands achtergrond en ervaringen, maar ook naar de leerbaarheidstoets en de resultaten van de intake door de taalschool. Indien een jongere op het ISK heeft gezeten wordt hun advies tevens zwaar gewogen. De leerbaarheidstoets lijkt daarbij het minste gewicht te hebben. De regisseur maakt uiteindelijk de weging, op basis van alle input.

Onlangs is Laborijn gestart met een centrum voor participatiediagnostiek, genaamd Labowijzer, op te zetten. Het idee is dat aanvullende diagnostiek soms nodig is om de vaardigheden van mensen op niveau te kunnen schatten. Op verzoek van de regisseur kan bijvoorbeeld gekeken worden naar aanvullende mogelijkheden en belemmeringen. Een voorbeeld: iemand kan een uur lang een toets maken, maar hoe zit het met belastbaarheid of leerstijlen? Deze diagnostiek vormt dus een aanvulling op de leerbaarheidstoets en de gesprekken. Laborijn zet de methodiek al in bij mensen die onder de Participatiewet vallen. Binnen inburgering wordt deze vanaf nu ook standaard ingezet voor inburgeraars in de Z-route, of wanneer er behoefte aan is.

In geval van twijfel kiest Laborijn er liever voor om hoger in te schalen en wanneer nodig af te schalen. Maar dit is lastig omdat het ook demotiverend kan werken.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁷⁶ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁷⁷

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁷⁸	Totaal
<20			8	2	10
20-27	1		2	2	5
28-30	4		1	2	7
>30	19	4	1	2	26
Totaal	24	4	12	8	48

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	23	96%	4	100%	10	83%	37	93%
Ingedeeld itt uitslag LBT	1	4%	0	0%	2	17%	3	8%
Totaal	24	100%	4	100%	12	100%	40	100%

PIP

De tien-weken termijn voor een PIP is vaak krap, zeggen zowel regisseurs als medewerkers inburgering. Er kan best wat tijd tussen de melding zitten dat iemand in Aalten of Doetinchem is komen wonen, en het moment dat Laborijn de inburgeraar kan bereiken. Er vinden dan twee gesprekken plaats: de kennismaking en het intake-gesprek met de regisseur. De leerbaarheidstoets wordt afgenomen en de taalschool doet een intake. Dat moet allemaal maar net passen. Ook komen inburgeraars soms niet opdagen, en dan moet alles opnieuw gepland worden. De laatste tijd lijkt het echter steeds beter te gaan wat betreft het halen van deze termijn.

De medewerking inburgering en de regisseur plannen nog een gesprek, waarin de PIP wordt besproken en vastgesteld. In de PIP staan uiteindelijk de afspraken, de startdatum, welke route er gevolgd wordt.

⁷⁶ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁷⁷ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁷⁸ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid

De financiële ontzorging van inburgeraars is belegd bij het Bureau voor Financiële Ondersteuning (BvFO). Wanneer er een melding komt vanuit Laborijn, plant BvFO een intake waarbij ook iemand van Figulus aansluit. Indien mogelijk sluit er ook een cultuurvertaler of tolk aan. De inburgeraar ondertekent een overeenkomst die het budgetbeheer formeel start. Vervolgens wordt de Belastingdienst geïnformeerd dat bedragen naar de rekening bij BvFO kunnen worden overgemaakt. De primaire kosten die worden gemaakt zijn voor huur, energie, water, zorgkosten, het sparen voor het eigen risico, en abonnementen, zoals sporten en streaming.

Volgens BvFO is voor het gros van de mensen zes maanden te kort. Pas na drie of vier maanden stabiliseren de uitgaven zich, dan weet je pas echt hoe alles zit. Dat zien ook de medewerkers van Laborijn: er komen geregeld signalen binnen dat zaken onvoldoende ingeregeld zijn of soepel verlopen. Mensen krijgen soms alsnog, ten onrechte, facturen toegestuurd. Ook duurt het soms lang voordat toeslagen binnen zijn, dan moet er een overbrugging komen. Het is nu nog niet helemaal duidelijk hoe dat dan geregeld moet worden, wie dat moet oppakken. Als er een polis wordt aangevraagd en er vertraging is vanuit bijvoorbeeld Menzis, dan is de zorgtoeslag ook vertraagd en dan ontstaat er een keten van vertraging. Soms valt de einddatum net op een onhandig punt in de maand, wat beter afgestemd zou moeten worden. Ook, stellen medewerkers van zowel BvFO als Laborijn, is de totale termijn in sommige gevallen te kort: in die gevallen wil je het budgetbeheer kunnen verlengen. Het is voor hen echter niet duidelijk wat er juridisch mogelijk is.

Ook is de vraag of het ontzorgen mensen werkelijk zelfredzaam maakt: de vaste lasten worden betaald, maar ondertussen leren mensen niet goed hoe ze het allemaal zelf moeten doen. Een cursus is noodzakelijk, maar dat loopt niet altijd goed. BvFO wil wel budgetcoaching inzetten, maar daarbij bleek de taal een obstakel, dus nu loopt dat via maatschappelijke begeleiding, bij Figulus. Laborijn probeert nu zelf ook in te springen met een training, met een module financiën, maar het is nog zoeken hoe dit te doen qua taal, qua niveau en qua privacy. Er wordt door BvFO, Laborijn en Figulus samen gewerkt aan een nieuwe werkwijze. De verwachting is dat hier in het voorjaar van 2024 mee gestart kan worden.

BvFO regelt in opdracht van Laborijn de financiële ontzorging voor Aalten en Doetinchem. In beide gemeenten is het net iets anders geregeld. Een voorbeeld: geld dat in Doetinchem voor de wooninrichting is bedoeld, mag niet voor iets anders gebruikt worden. In Aalten mag dat wel. Daar mogen mensen dan ook boodschappen doen van het geld.

Aanbod en start leerroutes

Er zit soms een vrij groot gat tussen het vaststellen van het PIP en de start van de taallessen, vertellen respondenten. Soms zijn er wachttijden tot een half jaar.

In die periode biedt Laborijn een programma van sociale activering aan, zodat inburgeraars wel aan de slag kunnen en blijven. In twaalf weken behandelen de trainers van Laborijn samen met de cultuurvertalers allerlei thema's in blokken van drie uur, tweemaal per week. Iedereen is daarbij welkom, en de meeste mensen komen wel – ook omdat het gezellig is, zeggen cultuurvertalers. De cultuurvertalers brengen zelf thema's in, op basis van hun eigen ervaringen als voormalig inburgeraars. 'Wat hadden we nodig en wat hadden we graag willen weten?' Er is bijvoorbeeld het thema huisarts, waarbij ze praten over het zorgsysteem, de huisartsenpost, lichaamsdelen. Een thema openbaar vervoer, waarbij mensen op pad gaan en woorden opschrijven.

Verschillende respondenten vertellen dat een knelpunt van de wet is dat de Onderwijsroute en de Z-route zo van elkaar verschillen. Specifiek voor jongeren die niet naar de Onderwijsroute kunnen is het lastig een passend aanbod te vinden. Dat is een lastige doelgroep, zeggen meerdere medewerkers. De Z-route blijkt dan te traag, en daar zitten jongeren met ouderen, soms hun eigen ouders, in de klas. Bovendien is die route erg gericht op mensen die niet kunnen leren. Dat wringt soms. Een soort Onderwijs-route light zou mooi zijn, zeggen medewerkers. Dat zou een route zijn waarbij jongeren wel naar school kunnen, maar ook kunnen participeren. Om op deze behoefte in te haken is Laborijn onlangs gestart met de pilot Z-route Jong, waarbij jongeren in de geest van de onderwijsroute iedere dag onderwijs volgen. De eerste resultaten van deze pilot worden als positief ervaren.

Begeleiding

Enkele respondenten kennen vanuit eigen ervaring ook eerdere inburgeringswetten. Ze zijn zonder uitzondering tevreden over de huidige wet. In de vorige wet moesten inburgeraars meer zelf doen. Het ontbrak aan begeleiding en aan een duidelijke route. Het is onder deze wet bovendien gemakkelijker om een band op te bouwen met een inburgeraar, vertellen zij.

Ook voor gezinsmigranten is het soms lastig om voldoende begeleiding te bieden. Het is vooral begeleiding op papier, maar in de praktijk komt veel bij de partner terecht. Het zou mooi zijn om meer voor deze groep te doen, om hen beter te ondersteunen of te faciliteren, zegt een medewerker inburgering. Dit gebeurt nu met name wanneer er sprake is van een kwetsbare gezinsmigrant; in die gevallen kiest Laborijn ervoor om aanvullend het programma sociale activering in te zetten.

Laborijn probeert in de communicatie richting inburgeraars duidelijk te communiceren en tijdig contact te zoeken wanneer het minder loopt. Als dat niet werkt, kan een boete worden overwogen. Tot op heden is dat nog niet gebeurd. Het is nog niet nodig geweest, zegt een beleidsmedewerker: 'de inzet van cultuurvertalers en het in gesprek blijven met de inwoners maakt dat we nagenoeg alleen maar gemotiveerde inburgeraars hebben (en dus weinig tot geen verzuim).'

Deel 4: analyse en conclusie

<p>Het traject</p> <p>Er is geen sprake van een vroege start of een warme overdracht in het azc: de dienstverlening van Laborijn en de samenwerkingspartners start op het moment dat inburgeraars huisvesting vinden in Aalten. Alleen wanneer sprake is van een uitzonderlijke situatie, zoals een jongere die naar school wil, kan of moet, wordt er al in het azc gestart. Medewerkers wijten dat vooral aan de lange afstand tot de azc's waar de inburgeraars gehuisvest zijn: die zijn verspreid over het hele land. Zelfs als inburgeraars gemotiveerd zijn om al te starten, is dat praktisch – vanwege reistijd en de start van de lessen – vaak niet haalbaar. Om die reden heeft Laborijn gekozen voor scenario 3 van de wetgever, waarin pas na huisvesting wordt gestart met het inburgeringstraject.</p> <p>Wat betreft de verdere onderdelen van het inburgeringstraject, is de brede intake in Aalten daadwerkelijk breed. Daarbij springt met name de inzet van cultuurvertalers en medewerkers inburgering, die de taal van de inburgeraar machtig zijn, in het oog. Het eerste kennismakingsgesprek is in de eigen taal van een inburgeraar. Medewerkers ervaren deze opzet als erg positief: het lukt om inburgeraars goed te leren kennen en te motiveren.</p> <p>De samenwerking met de partner die in Aalten de maatschappelijke begeleiding uitvoert is nauw. De leerbaarheidstoets wordt afgenomen zoals beoogd, de taalschool voert daarnaast een eigen intake uit. De regisseur weegt de beschikbare informatie in samenhang om tot een keuze voor een leerroute te komen. De termijnen zijn krap maar worden steeds beter gehaald. Lastig is dat de wachttijden voor de taalscholen vaak lang zijn, maar in de tussentijd biedt Laborijn een intern programma van sociale activering aan.</p>
<p>Mechanismen en principes</p> <p>Hoe komen de vijf werkzame mechanismen van de wet – tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit – tot hun recht in de aanpak van Laborijn voor de gemeente Aalten?</p> <p>De tijdige start in het azc lukt, zoals beschreven, niet of nauwelijks. De snelheid waarmee inburgeraars vervolgens door het eerste deel van het traject gaan is echter in orde: wanneer iemand huisvesting heeft gevonden, start Laborijn de dienstverlening snel en intensief op. De tienweken-termijn voor het PIP wordt steeds vaker gehaald. Na het vaststellen van het PIP is er echter wel vaak sprake van een wachttijd van enkele maanden voordat iemand daadwerkelijk aan de slag kan, als gevolg van de wachttijden voor de start van de scholing. Andere onderdelen van het programma starten echter wel direct. Maatwerk komt geregeld terug in de werkwijze van Laborijn. De respondenten die de inburgeraars begeleiden (cultuurvertalers, medewerkers inburgering en regisseurs) benadrukten steeds weer het belang van mét iemand kijken wat diegene kan en wil. Maatwerk zie je ook terug in de inzet van de cultuurvertalers, die zelf trainingen geven en ontwikkelen op basis van wat ze zelf nodig hadden en wat er leeft bij de doelgroep.</p>

De principes dualiteit van taal en werk en kwaliteit van het aanbod van het onderwijs en de taalscholen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Regie en integraliteit

Medewerkers van Laborijn zijn over het algemeen tevreden over de nieuwe wet, juist omdat de regie nu beter verdeeld is. Eerst lag de regie erg bij de inburgeraar zelf, nu is dat meer verdeeld tussen inburgeraar en gemeente. Daarmee is de regie meer in balans. Doordat Laborijn alles in huis heeft, dus ook de uitvoering van de Participatiewet, lukt het om integraal te werken. Voor Laborijn is de uitvoering van de Wet inburgering inmiddels een grote taak: een groeiend aandeel van hun klantenbestand bestaat uit inburgeraars. Daarmee is het voor de organisatie cruciaal dat het succesvol is, werkt, goed gaat. Er wordt daarom veel geprobeerd en ontwikkeld, om te zien wat werkt. De inzet van cultuurvertalers is in dat licht te bezien, de nauwe samenwerking in Aalten met de maatschappelijke begeleiding door Figulus, en bijvoorbeeld het project Oudkomers, dat ervoor moet zorgen dat ook inburgeraars die nog onder de oude wet vallen, weer meer betrokken raken.

Lerend stelsel en couleur locale

Op alle onderdelen van de wet lijkt Laborijn steeds naar een betere uitvoering te zoeken: wat werkt wel, wat werkt niet, en hoe kan er bijgeschaafd, bijgestuurd worden? Dat gebeurt ad hoc, op een praktische manier. Vooral in de gemeente Aalten is er daarbij veel mogelijk, volgens een medewerker verwoordt als de Achterhoekse ‘wij lossen dit samen op’-mentaliteit.

Doelgroepen

De verschillen tussen de inburgeraars die onder de oude wet vallen en de mensen die onder de huidige wet inburgeren springen in het oog. Volgens medewerkers van Laborijn zijn de verschillen tussen beide groepen na een jaar al merkbaar. Dat is positief voor de groep die onder de nieuwe wet valt, maar negatief voor de oudewetters. Het project Oudkomers moet ook deze groep weer meer betrekken en motiveren, maar dit blijkt lastig.

Hoewel het proces tot het opstellen van de PIP vergelijkbaar is, bestaan er verschillen in de mate van begeleiding tussen asielmigranten en gezinsmigranten. Voor die laatste groep zouden medewerkers soms meer willen doen, ze zouden hen meer willen faciliteren. Het is echter onduidelijk in hoeverre daar daadwerkelijk behoefte aan is. Hierin spelen beperkte financiële middelen ook een rol. Vanuit de wetgever ligt de nadruk op het inzetten op de asielstatushouder, vertelt een kwaliteitsmedewerker, omdat van gezinsmigranten meer eigen regie mag worden verwacht. Beperkte middelen vragen om beleidskeuzes met betrekking tot de begeleiding van gezinsmigranten.

Tot slot zijn er doelgroepen voor wie er soms nog geen passend aanbod gevonden kan worden. Dit geldt met name voor jongeren voor wie de Onderwijsroute niet haalbaar is. Voor hen is de Z-route niet geschikt. Ook daar is Laborijn nu gestart met een pilot, waarin jongeren in de Z-route meer onderwijs geboden wordt. Ook voor vrouwen met veel kinderen is het soms lastig passend aanbod te vinden. De wachttijden voor kinderopvang zijn lang, en kinderen ‘achterlaten bij een vreemde’ is bovendien niet altijd gewenst

vanwege andere culturele opvattingen daarover. Daarmee is het soms moeilijk om voor deze groep vrouwen een geschikte route te vinden.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Anouk Kootstra en Zarah Pattianakotta
Respondenten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eén projectmanager ▪ Eén beleidsmedewerker ▪ Eén kwaliteitsadviseur ▪ Eén medewerker inburgering ▪ Eén cultuurvertaler ▪ Twee inburgeringsregisseurs ▪ Eén medewerker van de gemeente Aalten ▪ Twee medewerkers van Figulus ▪ Twee medewerkers van BvFO
Schriftelijke bronnen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concept implementatieplan ▪ Inkoopvoorwaarden en –documenten samenwerkingspartners ▪ Werkafspraken leerroutes ▪ Werkafspraken onderwijsroute ▪ Werkafspraken Bureau voor Financiële Ondersteuning ▪ Evaluatie cultuurvertalers ▪ Evaluatie Wet inburgering juli 2023 ▪ Instructie brede intake ▪ Praatplaat inburgering ▪ Samenvatting bijeenkomst financieel ontzorgen maart 2023 ▪ Samenvatting bijeenkomst financieel ontzorgen september 2023 ▪ Trein: activiteiten aanbod ▪ Welkomstmap

Bijlage 6: caseverslag Utrecht

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie					
<p>De gemeente Utrecht werkt samen met andere gemeenten op het vlak van beleid en uitvoering van de Wet inburgering. Utrecht is contractmanager voor een gezamenlijke aanbesteding binnen de zestien Utrechtse gemeenten verenigd in de U16, op het gebied van de onderwijsroute en de uitvoerders van de B1 en Z-route. Daarnaast is er afstemming met gemeenten binnen de regio over de plaatsing van inburgeraars. De gemeente Utrecht heeft een groot deel van de uitvoering in eigen huis, op onderdelen wordt er samengewerkt met partners als VluchtelingenWerk, het COA, de Buurteams en de taalaanbieders. Over de samenwerking met partnerorganisaties volgt hieronder meer.</p>					
Cijfers					
<p>Het aantal inburgeringsplichtigen in Utrecht is (op peildatum 8 december 2023) 1472. Daarbij gaat het om 792 asielstatushouders en 680 gezinsmigranten. Van de gehele groep van 1472 inburgeringsplichtigen hebben 906 mensen een PIP.</p> <p>Utrecht liep op 1 januari 2023 116 ‘voor’ op de taakstelling. Voor 2023 kwam er een taakstelling bij van 792 nog te huisvesten inburgeraars. Dat is voor 434 mensen gelukt, wat maakt dat er bij het ingaan van 2024 een achterstand is van 243 mensen.</p> <p>De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.</p>					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	792	438	296	72	70
- Gezinsmigrant	680	468	430		38
- Totaal	1472	906	726	72	108
Teams en mensen					
<p>In Utrecht werkt een deel van de organisaties die de Wet inburgering uitvoeren onder één paraplu, namelijk het netwerkteam Inburgering030. Daar vallen de begeleiders van Team Inburgering van de gemeente Utrecht onder, maar ook VluchtelingenWerk, en de Buurteams Sociaal en Jeugd & Gezin. Het voordeel daarvan is dat inburgeraars niet langs allerlei verschillende loketten hoeven en dat deze opzet de samenwerking vergemakkelijkt. Bij gemeente Utrecht voert Team Inburgering de wet uit. Omdat het team erg gegroeid is sinds de inwerkingtreding van de wet – het team begon met 20 fte maar staat nu al op 35 fte – zijn er nu twee teams (Team A en Team B) ingericht. Er is tussen de teams geen sprake</p>					

van onderverdeling of specialisatie, hoewel sommige consultants zich wel richten op bepaalde doelgroepen, zoals jongeren. Nu ligt er de vraag hoe Utrecht zich toekomstbestendig kan organiseren. Daaronder valt dan ook of deze opzet logisch is, of dat het beter zou zijn om de teams in te delen op specifieke doelgroepen.

De teams bestaan uit inburgeringscoaches, waarvan sommigen gespecialiseerd zijn in jongeren, in asielstatushouders of in gezinsmigranten. Het aantal inburgeringscoaches in Utrecht is relatief groot. Er zijn nu geen wachtlijsten, de taakstelling is hoger dan de instroom, terwijl de fte's zijn gebaseerd op de taakstelling. Voor de oude wet lag de caseload op honderd, nu is dat ongeveer tachtig. Sommige coaches vinden de caseload passend, anderen zeggen dat het aan de drukke kant is. De caseload is niet strak bepaald: voor iedere doelgroep wordt een andere norm gehanteerd op basis van een berekening van de dienstverlening.

Samenwerking en ketenpartners

Inburgering030 vormt, zoals gezegd, het netwerkteam dat Utrechtse inburgeraars begeleidt op het gebied van taal, participatie en zelfredzaamheid. Het omvat Team Inburgering van de gemeente, de Buurtteams Sociaal en Jeugd & Gezin, en VluchtelingenWerk. De organisaties werken nauw samen.

Verdere samenwerkingspartners zijn het COA en DUO. Met COA loopt de samenwerking goed, vooral omdat er één contactpersoon is. DUO staat meer op afstand, hoewel het wel één van de belangrijkste schakels in de dienstverlening vormt. DUO bepaalt, immers: het legt mensen een inburgeringsplicht op en dicteert de termijnen waarbinnen iets moet gebeuren. Er is desalniettemin geen sprake van echte samenwerking, vertellen medewerkers van de gemeente Utrecht. Er is niet één aanspreekpunt, de organisatie is erg moeilijk bereikbaar. Dat is lastig op het moment dat iets niet klopt of niet goed loopt.

De samenwerking onder Inburgering030 heeft tot doel dat inburgeraars de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben en dat zij zelfredzamer worden. De Buurtteams ondersteunen met name bij gezinsmigranten. Een deel van deze groep heeft geen ondersteuning nodig, maar een ander deel kan de ondersteuning goed gebruiken. Het Buurtteam sluit niet standaard aan bij gesprekken met gezinsmigranten, maar komt pas in actie wanneer er een hulpvraag is. Dan nodigt de inburgeringscoach van de gemeente iemand van het Buurtteam uit bij een vervolgesprek. Het Buurtteam is een grote organisatie met veel medewerkers. Dat betekent dat niet iedereen kennis heeft over de inburgering. Een aantal medewerkers van het Buurtteam zijn onderdeel van Inburgering030. Wanneer nodig zorgen zij voor een warme overdracht naar een buurtteammedewerker.

Voor de Onderwijsroute werkt Utrecht samen met Tulp Training voor het mbo en Boswell-Bèta voor het hbo en wo. Daarnaast werkt Utrecht met taalscholen Toptaal/Queridon en Sagènn. Voor het financieel ontzorgen gebruikt de gemeente Utrecht de methode van het Huishoudboekje.

Azc's

Er zijn meerdere azc's in Utrecht en in de regio rondom Utrecht. Bij de start van de Wet inburgering in januari 2022 was er naast het azc in Oog in Al in de gemeente zelf alleen een azc in Leersum. Ondertussen zijn er meerdere azc's in de stad. Ook zijn er meerdere in de regio, zoals de reguliere locaties in Amersfoort, Zeist en Soest, en daarnaast nog enkele tijdelijke opvanglocaties. Alle azc's in de stad Utrecht werken via de aanpak van Plan Einstein, waarover hieronder meer informatie volgt.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen

Utrecht hanteert op het gebied van inburgering ambitieuzere doelen dan de wet voorschrijft. Zo wil Utrecht dat nieuwkomers zich 'thuis weten' in Utrecht en dezelfde kansen krijgen als iedere andere Utrechter. Uit de Nota van Uitgangspunten 'Thuis in Utrecht', van juli 2021, blijkt dat Utrecht om dit doel te bereiken een Welkomhuis wil inrichten, één begeleidingsteam (Inburgering030) wil aanstellen, het programma Kansrijke Start wil vormgeven, wil plussen op de leerroutes, en wil zorgen dat alle doelgroepen kunnen profiteren van wat ingericht wordt. In wat volgt zal duidelijk worden in hoeverre deze plannen gerealiseerd zijn. In de nota wordt expliciet gesteld dat 'de gemeente Utrecht een hoge ambitie [heeft], die verder gaat dan de wettelijke taken.'

'Thuis weten' is het kernbegrip van het ambitieuzere doel van Utrecht. Dat betekent, in de woorden van toenmalig wethouder Asiel en Migratie Maarten van Ooijen, in de nota van uitgangspunten van oktober 2020: 'We maken samen meer werk van inburgering, zodat inburgeraars zich thuis weten in onze stad. Thuis weten betekent dat je je welkom en veilig voelt en gelijke kansen hebt. Thuis weten betekent ook dat je de Nederlandse taal leert spreken en begrijpen, niet alleen op papier, maar al doende in de praktijk. Naast de taal leren zijn ook werk, zelfredzaam zijn, gezondheid, een fijne school voor je kinderen en contacten met anderen, ook andere Utrechters, heel belangrijk om je thuis te weten. Thuis weten staat ook voor meedoen en werk of een andere manier van zingeving of bijdragen vanaf dag 1. Op maat en in aansluiting bij wat kan en past.'

Als argumenten voor deze uitgebreide, ambitieuze aanpak noemt Utrecht:

1. Een goede inburgering is belangrijk voor Gezond Stedelijk Leven voor iedereen.
2. Met deze ambitie, leidende principes en uitvoering voert Utrecht fundamentele verbeteringen in het inburgeringsstelsel door, wat leidt tot snellere en duurzame (financiële) zelfredzaamheid van inburgeraars en daarmee tot een verwachte kostenbesparing op de lange termijn. Ook kan hiermee het potentieel en het talent ten goede laten komen aan de stad.
3. De ambitie en uitvoering worden gedragen door de stad: het bouwt voort op eerdere gesprekken, ook met partners en ervaringsdeskundigen uit de inburgeringscoalitie en klankbordgroep De Stem.
4. Regionale inkoop levert schaalvoordelen op.

5. Lerend ontwikkelen maakt het mogelijk om te onderzoeken welke inrichtingskeuzes het meest effectief zijn voor het realiseren van de ambities. Het stelsel wordt, in lijn met het Utrechts Sturingsmodel, in een periode van twee jaar lerend ontwikkelend opgebouwd. In januari 2024 besluit de gemeente over de definitieve inrichting. Ten tijde van dit onderzoek is besloten deze periode te verlengen tot en met 2026. Uit een goedgekeurd voorstel in de raadsbrief van december 2023 blijkt dat de gemeente meer tijd neemt voor de aanpak lerend ontwikkelen.

Inburgeringsproces

Het inburgeringsproces zou in Utrecht, op basis van de eigen documenten, in grote lijnen als volgt dienen te verlopen.

De Kansrijke Start is de Utrechtse invulling van de eerste fase van het inburgeringstraject. Na koppeling aan de gemeente krijgt iedereen standaard een kennismakingsgesprek als eerste onderdeel van de Kansrijke Start. Voor sommigen loopt de rest van de Kansrijke Start na die eerste afspraak direct door, maar voor anderen gaat de Kansrijke Start verder na verhuizing. De Kansrijke Start loopt vanaf die intake tot aan het opstellen van de PIP. In die periode maakt de inburgeraar kennis met de stad en is er een programma voor het ontwikkelen van talenten en vaardigheden. Dat programma bestaat uit onderdelen die specifiek zijn voor de Kansrijke start, zoals een pre-MAP, een taalwandeling, activiteiten in het Welkomhuis, voorlichting over de kinderopvang, een training over omgaan met geld, Mindfit en ouderschapsondersteuning. De inburgeraar ontmoet daarnaast al de begeleiders en start met de voorbereidingen voor het opstellen van het PIP. Er wordt dan al samengewerkt met partners, zoals VluchtelingenWerk, het COA en de taalaanbieders.

Tijdens de Kansrijke Start vindt ook de verhuizing plaats. Vanaf dat moment moet het PIP binnen tien weken worden afgerond. Op het moment van verhuizing start ook het financieel ontzorgen. Utrecht wil het ontzorgen koppelen aan financiële educatie om te zorgen voor grip op het inkomen en op de uitgaven, om schulden te voorkomen. Maatwerk staat hier centraal, de wensen en behoeften van inburgeraars moeten leidend zijn. Utrecht gebruikt naast het PIP ook het POP, het Persoonlijk Ontwikkelingsplan. Daarin staat beschreven wat de doelen zijn die de inburgeraar wil behalen; wat degene gaat doen om die te behalen; en hoe de gemeente hen daarbij gaan helpen.

Utrecht heeft routekaarten opgesteld voor statushouders en voor gezinsmigranten, over het traject dat zij zullen volgen. Daaruit blijkt dat de aanpak voor beide groepen nauwelijks van elkaar verschilt, behalve op de volgende punten: voor statushouders staat bij de B1-route en Z-route expliciet vermeld dat zij betaald of vrijwillig gaan werken, voor gezinsmigranten niet. Tot slot staat bij de gezinsmigranten natuurlijk vermeld dat de gemeente de PVT en MAP betaalt, en dat de inburgeraar zelf de taallessen en KNM bekostigt.

Principes en uitgangspunten

Utrecht heeft in 2021 enkele leidende principes geformuleerd bij het eigen inburgeringsbeleid:

- 1) We doen het samen.
- 2) Voor iedereen.
- 3) Leefwereld centraal.
- 4) Integratie en participatie vanaf dag 1.
- 5) Uitgaan van de mogelijkheden en talenten van de inburgeraar.
- 6) Eenvoud en toegankelijkheid.
- 7) Lokaal wat kan, regionaal wat meerwaarde heeft.

Een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van Wet inburgering in Utrecht is dat er één team is, als een paraplu waar ook de partnerorganisaties onder vallen. Daarnaast is er ook het Welkomhuis, een fysieke locatie waar inburgeraar en medewerkers van Inburgering030 elkaar ontmoeten. Gesprekken en trainingen vinden hier vaak plaats. Eerst bevond het Welkomhuis zich in Kanaleneiland, maar al gauw bleek deze locatie ongeschikt. Het Welkomhuis is daarna doorontwikkeld, en bevindt zich nu elders, dicht bij het station, hoewel nog steeds twintig minuten lopen. De inrichting als één team en het Welkomhuis moeten eraan bijdragen dat het ambitieuze doel, dat inburgeraars zich ‘thuis weten’, behaald wordt.

Wat betreft de vijf werkzame mechanismen uit de wet is de tijdige start ingevuld aan de hand van Utrechts eigen Kansrijke Start. Snelheid is een kernwoord binnen die Kansrijke Start: ‘we willen graag dat u zo goed en snel mogelijk mee kunt doen’, staat bijvoorbeeld bovenaan de routekaart voor inburgeraars, waarin de Kansrijke Start wordt beschreven. Dat sluit aan bij wat respondenten vertelden: wanneer iemand wil starten, moet iemand kunnen starten. Snelheid daarin wordt belangrijk gevonden. Maatwerk wordt veel en vaak benoemd in de beleidsdocumenten: uitgaan van de wensen, behoeften, talenten en doelen van de inburgeraar is steeds het uitgangspunt. De wens om integraal te werken komt terug in het werken onder de paraplu van Inburgering030. Het idee hierachter is dat het de samenwerking tussen partijen versterkt en de inburgeraar niet steeds langs andere loketten en personen hoeft, die elkaar onderling niet kennen.

Context en couleur locale

In Utrecht heeft eerder al veel ervaring opgedaan met de inburgering, met name in Plan Einstein. Voor de oude-wetters werden er ook al gesprekken aangeboden, terwijl zij nog op het azc zaten. Ook de Doorgaande Lijn die de gemeente al had – waarbij asielzoekers uit azc’s in de regio ook opgevangen worden in de regio – heeft de opzet, de invoering en de uitvoering van het huidige inburgeringsstelsel geholpen. Plan Einstein is een samenwerking in en rondom het azc, en bevat een programma gericht op talentontwikkeling en zingeving, zoals het ontwikkelen van werkvaardigheden. De ontmoeting tussen Utrechters en nieuwe Utrechters staat centraal. Plan Einstein zou onder de nieuwe wet blijven bestaan: de nieuwe aanpak moest dus op de bestaande, oude aanpak worden aangesloten. Dit uit zich bijvoorbeeld in de vroege kennismaking op het azc, waar eerder ook al mee gewerkt werd.

Omdat sommige inburgeraars in azc's buiten de regio wonen, maar Utrecht wel wil vasthouden aan het programma van de Kansrijke Start, is de pilot AZC Elders gestart. Het doel hiervan is om te leren wat de effecten en consequenties zijn van het aanbieden van de Kansrijke Start aan inburgeraars die op een azc buiten Utrecht wonen. Over hoe de pilot in de praktijk heeft uitgewerkt, volgt hieronder meer.

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Start in het AZC

Inburgeraars komen in Utrecht op verschillende manieren in beeld: via het DUO-portaal, als mensen een uitkering aanvragen, en via het ISK. Via het DUO-portaal krijgen ondersteuners een seintje, waarna de managers de caseload verdelen onder de inburgeringsconsulenten. Als mensen een uitkering aanvragen wordt duidelijk of iemand inburgeringsplichtig is. Mensen die op het ISK zitten en achttien worden komen in veel gevallen vanaf dat moment bij de gemeente voor een uitkering, tenzij ze bijvoorbeeld naar het mbo gaan en studiefinanciering krijgen en via DUO een ov-vergoeding ontvangen. Het ISK communiceert nu naar wens van de gemeente nog niet voldoende over de uitstroom van jongeren die achttien jaar worden en moeten inburgeren: als duidelijk wordt hoeveel mensen er wanneer uitstromen kan de gemeente daarop anticiperen en meedenken voor het juiste traject. De gemeente heeft behoefte aan een intensievere samenwerking met het ISK om inburgeringsplichtigen die achttien worden in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren.

1. *Kansrijke start*

Utrecht heeft zichzelf tot doel gesteld om de vroege start zoveel mogelijk uit te voeren. Hoewel de gemeente dit vanaf het begin af aan al wilde, is dit in afwisselende periodes wel en niet gebeurd, afhankelijk van de externe factoren (zoals eerdere problemen met DUO waardoor er plotseling veel inburgeraars tegelijkertijd moesten starten, een versnelde huisvesting en te hoge werkdruk). Utrecht heeft voldoende inburgeringscoaches waardoor er nu geen wachtlijsten zijn. De fte's zijn deels gebaseerd op de taakstelling, die nu hoger is dan de instroom, waardoor de consulenten ten tijde van het onderzoek over het algemeen wel wat ruimte hebben. Fte's voor gezinsmigranten zijn niet op de taakstelling gebaseerd, maar op basis van prognoses. Daarnaast is het aantal fte en de daadwerkelijke in te zetten fte op caseload afhankelijk van verschillende factoren (vanwege uitval, ziekte, inzet MAP trainingen) en dus niet geheel afhankelijk van de taakstelling.

De vroege start, in Utrecht dus de Kansrijke Start genoemd, betekent dat er contact is met de inburgeraar vanaf het moment dat dat de inburgeraar is toegewezen aan een gemeente. De Kansrijke Start is er voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Over het algemeen zijn de ervaringen hiermee vanuit consulenten positief. Het contact, de communicatie en de afstemming met het COA verloopt meestal goed. Er zijn afspraken gemaakt dat de meeste mensen die in Utrecht geplaatst worden uit azc's uit de regio komen. In ruim de helft van de gevallen gebeurt dit ook. Ook als ergens nieuwe azc-locatie opent, verloopt de

samenwerking met de gemeente en het realiseren van de start in het azc soepel, vanwege de goede communicatie die er is. Een inburgeringsconsulent vertelt: 'COA heeft in het proces zitten dat zij de inburgeraar begeleiden naar de gemeente. Dat het goed gaat ligt heel erg aan het contact met het COA: dat loopt fijn. Wij nemen hun advies mee, zij kennen deze mensen vaak al jaren.'

De inburgeringscoach stemt af met het COA voor het kennismakingsgesprek. Een driegesprek heeft daarbij de voorkeur. Volgens medewerkers lukt het doorgaans om dit gesprek binnen drie weken na koppeling aan de gemeente te plannen, bij voorkeur op het azc en anders online.

Zelfs voor mensen die niet vroeg (willen of kunnen) starten levert het vroege contact met de gemeente informatie op die relevant is voor zowel de inburgeraar als de gemeente. Toch doen zich ook problemen of dilemma's voor. Zo bestaat de Kansrijke Start uit vier gesprekken met inburgeraars om zoveel mogelijk informatie te verzamelen. Voor sommige inburgeraars is dat te veel: de keuze voor de route kan sneller gemaakt worden en de inburgeraar wil zelf vaak ook al snel weten waar die aan toe is, en eventueel al beginnen met inburgeren. Dit geldt voor alle doelgroepen. In de praktijk zijn twee of drie gesprekken vaak dus ook voldoende. Daarnaast vergt het organiseren van alle activiteiten tijdens de Kansrijke Start veel tijd. Een consulent merkt op dat in de praktijk veel activiteiten worden opgeschoven tot na het opstellen van de PIP, en daarmee feitelijk tot ná de Kansrijke Start.

Een inburgeringscoach vraagt zich af of het soms niet te veel van het goede is, alles wat wordt gedaan, de hulp die wordt geboden, de gesprekken die worden gevoerd, de trainingen die er zijn. Zou het beter zijn als het initiatief meer bij de inburgeraar zelf ligt, en minder bij de gemeente? Ook vragen inburgeringscoaches of het altijd goed is voor de inburgeraar om gelijk te starten met inburgeren. Overvraag je mensen dan niet? En in hoeverre bestaat er een risico dat inburgeraars alsnog ontkoppeld worden? Ook is er het vraagstuk van de reiskosten, wanneer iemand niet in Utrecht woont: die zijn niet begroot maar kunnen snel oplopen. Het opstellen van het PIP kan ook al gebeuren wanneer iemand nog in het azc woont, maar dan begint ook de inburgertermijn te lopen, dus dat kan dan mogelijk negatief uitpakken voor de inburgeraar.

Pilot: AZC Elders

De Kansrijke Start loopt met name goed bij azc's in de regio. Utrecht heeft daarom een uitgebreide pilot 'AZC Elders' uitgevoerd, om te onderzoeken hoe de vroege start op azc's die verder weg gelegen zijn ook zou kunnen worden gerealiseerd, en wat daar de effecten van zijn. Die pilot liep van juni tot september 2023. Daarbij is de Kansrijke Start uitgevoerd bij 66 inburgeraars die woonachtig zijn op een azc buiten de gemeente Utrecht.

Er is onderscheid gemaakt tussen mensen die in de regio Utrecht wonen, waarbij de reisafstand minder dan anderhalf uur is en mensen die verder weg wonen. In de eerste

groep hoeft de afstand geen belemmering te vormen voor het starten met de inburgering. Hieronder vallen de U16 regiogemeenten, Amersfoort, Almere en Amsterdam. In de tweede groep, waar de reistijd meer dan anderhalf uur is, kan de afstand een grote belemmering vormen voor het starten met inburgeren.

De gemeente kijkt heel bewust of mensen vroeg kunnen starten. Sommigen hebben een grote motivatie om te beginnen, en met hen gaat het in de praktijk heel goed. De keuze wordt voornamelijk aan de inburgeraar gelaten. De leerbaarheidstoets wordt ook al afgenomen. Mensen komen daarvoor naar Utrecht, op kosten van het COA. Mensen uit de Z-route starten nog niet, omdat participatie dan het grootste onderdeel is en dat het beste gelijk in Utrecht uitgevoerd wordt. Inburgeraars die in aanmerking komen voor de onderwijsroute doen nog een intake bij de onderwijsinstelling. Als ze dan binnen anderhalf uur reistijd wonen, kunnen ze starten. Mensen schoten eerst de reiskosten zelf voor en kregen deze achteraf terug, of ze kregen een trajectkaart of sterabonement. Inmiddels krijgen mensen uit een azc allemaal vooraf de reiskosten vergoed (vaak via een sterabonement).

Een derde van de mensen die in een 'azc elders' woont, is gemotiveerd en in staat om vroeg te starten. Dit zijn vaak jonge, hoogopgeleide, alleenstaande mensen. De overige groep die niet willen starten of in de Z-route zitten, hebben soms fysieke of mentale problemen. Soms hebben ze kinderen, waardoor ze minder flexibel zijn. Sommige inburgeraars zijn zo gemotiveerd om te starten dat ze bijvoorbeeld een logeerplek in Utrecht regelen.

Qua financiering is het echter lastig. Er zijn geen reiskosten vanuit het Rijk begroot voor de vroege start en dat zorgt voor problemen: uit welk potje moet het komen? Momenteel betaalt de gemeente reiskosten uit het reïntegratiebudget. Daarnaast is er bij de gemeente angst voor ontkoppeling, ook al blijkt dat dit niet heel veel voorkomt.

Brede intake

Zoals beschreven is de Kansrijke Start de Utrechtse versie van de vroege start en de brede intake ineen. De Kansrijke Start omvat meerdere gesprekken, activiteiten en trainingen in het azc, de leerbaarheidstoets, het voorbereiden of eventueel opstellen van het PIP en later ook het POP. De leerroute wordt tijdens de Kansrijke Start al bepaald, en ook wordt een keuze gemaakt voor de taalschool.

Het eerste gesprek van de brede intake wordt dus ingepland in het azc. De inburgeringsconsulent organiseert deze bijeenkomst. Het COA is vaak wel aanwezig bij het eerste gesprek, al lukt dat ook niet altijd door tijdgebrek. Het kennismakingsgesprek duurt ongeveer een uur en daar is (telefonisch) een tolk bij aanwezig indien het niet in het Nederlands of Engels kan.

Consulenten proberen een beeld van iemand te krijgen: waar komt iemand vandaan? Hoe lang is diegene al hier? Wat wil iemand? Wat voor school en opleiding heeft iemand

gedaan? De intake verschilt erg per inburgeraar: soms is het wat zakelijker, soms komen de problemen waarmee iemand te maken heeft al naar voren, soms gebeurt dat juist pas nadat er een tijdje contact is: als onderdeel van een vertrouwensband die je opbouwt.

Tijdens de intake geeft de consulent ook informatie over de kinderopvang en VVE. Als er wachtlijsten zijn, wordt de inburgeraar daarover geïnformeerd. De maatschappelijk begeleiders van VluchtelingenWerk kunnen helpen met de aanmelding. Afspraken over VVE worden in de PIP vermeld.

Met de POP, dat meer op iemands persoonlijke doelen is gericht, zijn de ervaringen wisselend. ‘Het loopt niet helemaal lekker’, vertelt een consulent. Niet iedere consulent vindt het een nuttig of waardevol onderdeel van het traject. Een consulent vertelt ook dat er nog weinig uitnodigingen voor POP-gesprekken gedaan zijn.

De leerbaarheidstoets wordt vervolgens ingepland. De uitslag van de toets wordt tijdens het verdiepingsgesprek doorgenomen. Tijdens dat gesprek wordt ook de keuze gemaakt voor de leerroute. Het PIP wordt dan gelijk of in een volgend gesprek vastgesteld, dat ligt aan het tempo en het verhaal van de inburgeraar. De één heeft meer tijd nodig dan de ander. Consulenten vertellen dat het belangrijk is om iemand beter leren kennen, en dan alle rechten en plichten van bijvoorbeeld de uitkering uit te leggen, zodat het zeker is dat alle informatie binnenkomt.

Uitvoering leerbaarheidstoets

Het plannen van de leerbaarheidstoets loopt volgens inburgeringscoaches goed. Er zijn voldoende momenten beschikbaar waarop de toets afgenomen kan worden. De afname gebeurt doorgaans intern bij de gemeente zelf. Ondersteuners die daarvoor opgeleid zijn, helpen bij de afname van de toets. Inburgeraars kunnen de toets al in een vroeg stadium maken, bijvoorbeeld wanneer zij al met de inburgering willen starten terwijl zij nog in het azc zitten. In uitzonderlijke gevallen komt soms de toets zelfs nog vóór de brede intake, om zo de snelheid van het proces te bevorderen. Meestal volgt de leerbaarheidstoets echter pas na het eerste gesprek, als onderdeel van de Kansrijke Start.

Sommige consulenten plannen – ook voor het beperken van reiskosten voor inburgeraars – aansluitend aan de afname van de leerbaarheidstoets direct een afspraak voor het opstellen van het PIP. Consulenten nemen niet zelf de toets af, dat doet een collega van de gemeente Utrecht. Er is tijdens deze afname altijd iemand aanwezig die Arabisch, Engels, Turks of Dari spreekt en indien dit niet mogelijk is wordt gebruikt gemaakt van de tolktelefoon. Een consulent benoemt dat alle consulenten van tevoren oefenen met inburgeraars. De uitslag, die volgens de consulenten meestal wel in lijn is met de eigen inschatting, wordt toegelicht aan de inburgeraar in een gesprek.

Keuze voor leerroute

De algemene tendens in Utrecht is dat de leerbaarheidstoets altijd wordt afgenomen en meeweegt in de keuze voor de leerroute, maar daarbij niet leidend is. Consulenten zeggen

de leerbaarheidstoets vooral te gebruiken als een middel om het gesprek met de inburgeraar te voeren. Het is niet de doorslaggevende factor voor het bepalen van de leerroute; dat zijn de gesprekken zelf. Het opleidingsniveau en de motivatie van de inburgeraar is in de keuze daarmee vaak belangrijker dan leerbaarheidstoets.

In sommige gevallen lijkt de uitslag van de leerbaarheidstoets niet overeen te komen met de overige beschikbare informatie, bijvoorbeeld uit de gesprekken. In dat geval doen consulenten meer onderzoek. Als VluchtelingenWerk betrokken is, zal er overleg plaatsvinden. Bij twijfel wordt iemand bij voorkeur in de B1-route geplaatst, met het idee dat mensen altijd kunnen afschalen naar de Z-route als het alsnog niet gaat. Ook als de inburgeraar (heel) laag scoort is er vaak overleg met VluchtelingenWerk, omdat zij vaak een completer beeld van iemand hebben. Er kan ook gebruikgemaakt worden van de Adviesroute bij Toptaal/Queridon. Coaches stimuleren jongeren om de Onderwijsroute te volgen, zodat ze een kwalificatie kunnen halen.

Ook de taalscholen nemen nog een intake-toets af, die gebruikt wordt om te bepalen op welk niveau iemand geplaatst kan worden, dus in welke groep iemand het beste past. Vóór aanmelding bij de taalschool is de route voor een leerroute echter al bepaald.

Consulenten vertellen dat de leerbaarheidstoets vooral bij hoogopgeleide inburgeraars overbodig is, omdat de score in die gevallen meestal heel hoog is. Dit is vooral zo bij gezinsmigranten, waarvan een deel in het land van herkomst een universitaire opleiding heeft gevolgd. Het is dan een formaliteit die onnodig veel tijd en soms ook reiskosten vraagt. Een andere consulent benoemt ook dat de leerbaarheidstoets te veel tijd kost, in relatie tot wat het oplevert: er staat een dagdeel voor om de toets af te nemen en er zitten gesprekken aan verbonden die soms niet op dezelfde dag gepland kunnen worden, waardoor mensen vaker moeten langskomen.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁷⁹ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁸⁰

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁸¹	Totaal
<20	14	2	57	16	89

⁷⁹ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁸⁰ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁸¹ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

20-27	67	4	24	26	121
28-30	59	4	3	14	80
>30	547	60	1	116	724
Totaal	687	70	85	172	1014

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	606	88%	64	91%	81	95%	751	89%
Ingedeeld itt uitslag LBT	81	12%	6	9%	4	5%	91	11%
Totaal	687	100%	70	100%	85	100%	842	100%

PIP

In het begin na de inwerkingtreding van de wet was het voor coaches nog niet duidelijk wanneer zij het PIP moesten vaststellen. Toen er nog niets over afgesproken was, werd het PIP bij de ene coach al wel meteen opgesteld – soms dus terwijl iemand nog in het azc verbleef, en bij andere niet. Soms was het PIP bijvoorbeeld nodig voor afspraken met partners. De ambitie is nu om dit in ieder geval binnen tien weken nadat iemand gehuisvest is te doen. Soms zit er echter veel tijd tussen de aanmelding bij de taalschool en het moment waarop iemand kan beginnen met het taalonderwijs. Een inburgeringscoach zegt vanwege deze wachttijd soms te wachten met het vaststellen van het PIP.

Een andere medewerker merkt op dat het PIP voor druk bij inburgeraars zorgt, omdat de inburgeringstermijn op dat moment gaat lopen, vooral als zij nog op het azc verblijven. In positieve zin geeft het PIP inburgeraars echter juist duidelijkheid en grip. Wanneer er obstakels zijn die het halen van de termijn beïnvloeden, zoals een ingewikkelde situatie bij het azc die het studeren bemoeilijkt, helpt het dat de termijn verlengd kan worden door DUO. Als de coaches echt twijfelen over de route, wachten ze eerst een intake met een taalschool af en stellen ze daarna pas het PIP op.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid

Utrecht zorgt voor financiële ontzorging wanneer consulenten dat nodig en gewenst achten. Voor gezinsmigranten is het nooit verplicht geweest, en daarom wordt het voor hen alleen in heel uitzonderlijke gevallen gedaan, wanneer iemand een uitkering heeft en het nodig is. Voor statushouders met een uitkering was het ontzorgen wel verplicht en het werd daarom standaard uitgevoerd. Sinds de Kamerbrief waaruit bleek dat ontzorging niet langer verplicht is, starten consulenten alleen een ontzorgingstraject op wanneer zij denken dat het nodig en wenselijk is. Tijdens het onderzoek bleek echter ook dat niet iedere consulent ervan op de hoogte is dat ontzorging niet meer voor alle asielstatushouders hoeft te worden georganiseerd.

Utrecht gebruikt op het gebied van ontzorging de methode van het Huishoudboekje. De begeleiders van VluchtelingenWerk nemen de inschrijving bij en uitleg over de werkwijze

van het Huishoudboekje voor hun rekening. Zij geven daarnaast een vaste lastentraining, over omgaan met geld, wat inkomsten en uitgaven zijn, hoe de Belastingdienst werkt. Het Huishoudboekje zorgt er vervolgens voor dat de rekeningen voor huur, energie, water, stadsverwarming en de zorgverzekering betaald worden, en dat de inburgeraar inzicht krijgt in de eigen financiën. Ontzorging gebeurt voor zes maanden, maar dat kan ook langer zijn als dat nodig is. Desalniettemin komen bij de consulenten soms nog vragen binnen over toeslagen, afschriften of specifieke rekeningen. Wanneer mogelijk lichten consulenten kort toe, als dat niet gaat, verwijzen zij door naar de afdeling Inkomen, naar het gebruik van het Huishoudboekje of naar VluchtelingenWerk. Bij de inburgeringscoaches komen er verder weinig klachten of problemen met betrekking tot de financiële ontzorging naar boven.

Aanbod en start leerroutes

De gemeente werkt voor het aanbieden van leerroutes samen met *Tulp Training* (mbo), *Boswell-Bèta* (hbo en wo), een samenwerking tussen twee aanbieders namelijk *Toptaal* (B1-route)/*Queridon* (Z-route) en met *Sagènn* (B1-route en Z-route).

De onderwijsroute kwam lang niet op gang in Utrecht, waardoor inburgeraars eerst een tijd naar de B1-route moesten. Inmiddels loopt het goed, zeggen de inburgeringscoaches: iedere zes weken is er een intakemoment en dan kunnen mensen binnen één of twee weken starten. Bij de mbo-route liepen de niveaus binnen de klas aanvankelijk erg uiteen. In de klassen zaten leerlingen die het hbo of wo net niet aankonden, maar ook mensen die nog nooit eerder les hadden gehad. Mede door tekorten aan docenten hielden ze de studenten nog even bij elkaar totdat er meer instroom was.

Qua wachttijden zijn de inburgeringscoaches wat minder tevreden over de B1- en Z-route: er kan veel tijd zitten tussen aanmelding en het moment dat iemand kan beginnen met de taallessen, soms tot enkele maanden. Daarnaast zitten er vaak diverse niveaus in een klas.

Bij alle taalaanbieders heeft Utrecht ontwikkelopdrachten in de contracten gezet. Het doel daarvan is dat de aanbieders blijven ontwikkelen, ook nadat ze de opdracht hebben gekregen. Met de taalscholen is bijvoorbeeld afgesproken dat ze echt proberen maatwerk te leveren. Er zijn nu nauwelijks avondlessen, maar dat moet doorontwikkeld worden. Er zijn inburgeraars die tijdens het volgen van de onderwijsroute al willen werken – het zijn er niet veel, maar het gebeurt, en de scholen kunnen proberen daar oplossingen voor bedenken. Die ontwikkelopdrachten zijn in de subgunningscriteria gezet: waar zit je ontwikkelpotentieel, hoe moet het er over drie tot vijf jaar uitzien?

Het blijkt lastig om jongeren te plaatsen die niet naar de B1-route kunnen. Utrecht denkt daarom na over het ontwikkelen van een aparte route voor deze groep. Daarin zou in het voortraject ruimte zijn voor alfabetiseren en kan de onderwijsroute ook op een lager niveau (namelijk A2) volbracht worden. Dit is een soort onderwijsroute-light. Een andere optie is een Z-route-plus, waarbij jongeren meer dan de drie verplichte dagdelen naar school gaan. Het lastige is dat deze alternatieve routes maar voor een kleine groep zouden zijn: ga je voor hen een heel nieuw traject inrichten of pas je de route individueel aan?

Dualiteit blijft een zoektocht: gaat werken voor of gaat (de taal) leren en inburgering voor? In principe gaat de taalstudie voor werk, zegt een beleidsmedewerker, maar de focus is wel steeds meer op werk komen te liggen. Utrecht wil daarom meer inzetten op lessen in de avond, zodat mensen zoveel mogelijk kunnen blijven werken.

Tekorten aan docenten blijven ook hier een probleem, waardoor inburgeraars met verschillende niveaus bijvoorbeeld langer bij elkaar in de klas blijven. Andere problematiek rondom leerroutes ligt bij de flinke wachtlijsten voor de kinderopvang waardoor mensen met kinderen vaak nog niet kunnen starten met hun leerroute.

Begeleiding

In Utrecht werken betrokken organisaties integraal samen onder de noemer Inburgering030, bestaande uit medewerkers van de gemeente Utrecht, Vluchtelingenwerk en Buurtteams. Samen begeleiden ze inburgeraars op alle leefgebieden. De nauwe samenwerking helpt snel zicht te krijgen op wat er bij inburgeraars speelt. Alle partijen komen samen op het Welkomhuis – eerst op de oude, nu de nieuwe locatie, die in januari 2024 officieel geopend is – waar ook gesprekken met inburgeraars werden gevoerd. Buurtteams biedt hulpverlening voor met name gezinsmigranten, maar kan ook aansluiten als er bij asielmigranten complexe casussen zijn. Vluchtelingenwerk doet de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten.

In het begin van Inburgering030 wilden de drie partijen alle gesprekken met inburgeraars samen voeren in ‘driegesprekken’. Consulents van de gemeente voelden hier door de organisatorische last uiteindelijk weinig meer voor. Het met alle agenda’s rekening moeten houden zorgde voor vertraging. De consultant bepaalt vaak per casus of samenwerking nodig is. Lastig is dat er vaak onvoldoende informatie beschikbaar is om dit te bepalen vóór het eerste gesprek, vertellen medewerkers van de Buurtteams.

Als jongeren verantwoordelijk zijn voor hun eigen gezinshereniging moeten ze naast de inburgering nog veel regelen. Begeleiding van deze groepen vraagt soms om meer gesprekken dan het wettelijk kader biedt. Zij worden hierin begeleid door het ‘ex-Ama’ team van VluchtelingenWerk, dat voormalig alleenstaande minderjarige asielzoekers ondersteunt.

Het Buurtteam helpt bij financiële problemen of bij mentale klachten. Als er na het kennismakingsgesprek verdere hulp nodig is, koppelen ze mensen aan het Buurtteam in de betreffende wijk. Buurtteam is ook aanwezig bij gesprekken met inburgeraars die afhankelijk zijn van hun partner, en daarmee kwetsbaar.

Als inburgeraars zich niet aan afspraken houden, sturen sommige consulents hen een brief met daarin een oproep om alsnog naar de lessen te gaan en de ‘consequenties’, vanwege de plicht die inherent is aan inburgeren. Een andere consultant vertelt dat ze meteen in gesprek gaat. Maar handhaving is lastig, omdat er geen manier is om deelname af te dwingen. Er

worden dus waarschuwingen gestuurd, maar daar wordt geen gevolg aan gegeven. Het is moeilijk om een boete in het systeem te krijgen, vertellen inburgeringscoaches, ‘totdat uitvoering daar weer een punt van maakt, en het in stapjes naar boven, naar beleid, gaat.’ Het vormt nu nog geen groot probleem, omdat het om uitzonderingen gaat. Tot slot benoemt een inburgeringscoach dat een specifieke groep, namelijk inburgeraars zonder adres, dus dakloze mensen, moeilijk te bereiken zijn.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject

In Utrecht sluit de uitvoering van de wet vrij nauw aan bij de opzet ervan, zoals uitgeschreven in de Memorie van Toelichting. Utrecht wil de vroege start het liefst voor alle inburgeraars realiseren. Voor de inburgeraars die in Utrecht zelf in een azc wonen en voor de groep die in een azc in de regio woont lukt dat meestal ook. Voor de groep die verder weg woont blijkt het vaak te lastig, vooral omdat hen nog zo weinig geboden kan worden: zelfs als het contact er is, en als deze mensen graag willen starten met de inburgering, valt dat qua reistijd en -kosten moeilijk te organiseren. Voor de groep die dichtbij woont, loopt de vroege start over het algemeen goed.

Daarnaast is de brede intake in Utrecht daadwerkelijk breed. De inburgeringscoaches willen de inburgeraar en diens wensen en talenten graag goed leren kennen, en daar is het traject, in de vorm van de Kansrijke Start ook op ingericht. Het programma voor inburgeraars bestaat uit vele cursussen, workshops en activiteiten.

Op de andere onderdelen van de eerste fase van de inburgering doet Utrecht eveneens wat verwacht wordt vanuit de wet: de leerbaarheidstoets wordt afgenomen, het PIP wordt doorgaans binnen de termijn vastgesteld, de ontzorging wordt nu aangeboden aan inburgeraars die daar baat bij kunnen hebben.

De ambitie van Utrecht en de doelen die de gemeente zelf geformuleerd heeft, gaan een stap verder dan het doel dat in de wet staat. Niet alles lukt. Vooral het eerste jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet was stressvol. Er is veel van medewerkers gevraagd. Maar in het algemeen sluit de uitvoering in Utrecht goed aan bij het inburgeringstraject zoals beoogd door de wetgever.

Mechanismen en principes

In de Utrechtse aanpak staan de werkzame mechanismen tijdige start, snelheid en maatwerk centraal. Daar wordt, ook in de praktijk, veel aandacht aan besteed. Mede door afspraken met het COA lukt het doorgaans om de tijdige start tot stand te brengen voor de inburgeraars die in een azc in de regio wonen. In veel gesprekken kwam het belang terug van snelheid, van inburgeraars zo snel mogelijk activeren, ze zo snel mogelijk aan de slag te laten gaan, van hen niet te lang laten wachten. Ook maatwerk is belangrijk, zowel op papier als in de praktijk. De coaches willen de inburgeraars aan wie zij gekoppeld zijn daadwerkelijk

leren kennen, zodat hen een passend aanbod kan worden gedaan qua onderwijs of taal. De opzet van het traject, waarbij voldoende ruimte is voor gesprekken met inburgeraars, biedt daarvoor voldoende ruimte.

Het eigen geformuleerde doel in Utrecht, is dat inburgeraars zich ‘thuis weten’ in de stad, wat meer omvat dan het maatschappelijke doel, zoals geformuleerd door de wetgever. Belangrijke uitgangspunten om dat doel te behalen, was dat er een fysieke plek zou moeten zijn waar alle betrokkenen – inburgeraars, inwoners, medewerkers van de gemeente en andere betrokken organisaties – elkaar konden ontmoeten. Dat moest het Welkomhuis worden. De eerste locatie was geen succes, maar over de tweede, nieuw geopende locatie, relatief dichtbij het centrum, zijn de eerste geluiden positief. Een ander uitgangspunt was dat de betrokken organisaties onder één noemer zouden gaan werken. Dat is gelukt. Het samenwerken onder de paraplu van Inburgering030 heeft volgens medewerkers veel potentie, waarvan de voordelen al ten dele gerealiseerd zijn. Toch blijkt het voor betrokkenen soms ook nog zoeken naar de eigen rol, en naar wat er van de samenwerking overblijft wanneer iedereen zich toch weer terugtrekt in de eigen organisatie. Kortom: er wordt al doende verder ontwikkeld, doorgeleerd, bijgestuurd en aangepast.

Regie en integraliteit

In de gemeente Utrecht ervaren medewerkers inderdaad regie over de inburgering. De gemeente pakt de leidende rol, ook in de samenwerking bij Inburgering030 – waar de gemeente zowel opdrachtgever als samenwerkingspartner is. Het idee is dat er op die manier integraal gewerkt kan worden, waarbij inburgeraars niet nodeloos langs verschillende loketten en personen hoeven.

Op het vlak van regie zijn twee spanningen te benoemen. Ten eerste benoemen sommige respondenten dat de verantwoordelijkheid soms wat te ver door lijkt te schieten richting de gemeente. Daarnaast benoemen respondenten de spanning ten opzichte van DUO. De gemeente heeft formeel de regie, maar in de praktijk is het DUO die beslist, bijvoorbeeld alleen al of iemand inburgeringsplichtig is. DUO legt termijnen op en bepaalt de regels, waardoor het voor sommige medewerkers voelt alsof DUO de regie heeft, en de gemeente slechts uitvoert. Soms stuurt DUO een handleiding, hoe de gemeente het werk moet doen. Dit gevoel dat de werkelijke regie bij DUO ligt wordt versterkt doordat DUO geen samenwerkingspartner is: er is nauwelijks contact, DUO is moeilijk bereikbaar. Er is behoefte aan meer contact en afstemming.

Lerend stelsel en couleur locale

De Utrechtse beleidstraditie van ambitieuze doelen stellen is duidelijk terug te zien op het gebied van inburgering, zoals eerder reeds beschreven. Het lerend stelsel is verankerd in de manier waarop het inburgeringstraject in Utrecht is opgezet. Het idee was dat er in een periode van twee jaar lerend en ontwikkelend gebouwd zou worden aan het stelsel. In december 2023 heeft de gemeente besloten het lerende stelsel tot en met 2026 te laten doorlopen. Deze aanpak zie je terug bij bijvoorbeeld het Welkomhuis. Er zijn daarnaast verschillende voorbeelden van zaken die eerst gedaan werden, en nu anders gaan –

bijvoorbeeld met betrekking tot de aanwezigheid van verschillende samenwerkingspartners bij gesprekken tijdens de brede intake. Onder consultants heerst soms het gevoel dat er ‘bij beleid’ van alles wordt bedacht, zonder na te gaan of het in de uitvoering wel werkt. Dat is wellicht inherent aan al doende leren en ontwikkelen.

Klankbordgroep De Stem, een adviesorgaan bestaande uit voormalig inburgeraars, helpt met hun eigen ervaringen het inburgeringstraject in Utrecht door te ontwikkelen. Deelnemers denken ook mee over de activiteiten die voor inburgeraars worden georganiseerd. Als Inburgering030 een nieuwe werkwijze start, wordt De Stem betrokken in de verdere ontwikkeling of evaluatie daarvan.

Doelgroepen

In de uitgangspunten van de Utrechtse aanpak staat dat het aanbod voor inburgeraars voor alle doelgroepen toegankelijk moet zijn. Utrecht lijkt weinig onderscheid te maken in de doelgroepen: sommige coaches zijn gespecialiseerd en begeleiden bijvoorbeeld vooral jongeren, maar de teams zijn hier verder niet op ingericht. Er is geen speciaal team dat zich op jongeren richt: de inburgeringscoaches in Team A en in Team B doen samen alle doelgroepen. De gezinsmigranten die naar Utrecht hebben vaak al een opleiding gevolgd in het land van herkomst. Zij hebben relatief weinig begeleiding nodig.

Doelgroepen waar specifieke aandacht voor is zijn jongeren voor wie de Onderwijsroute niet haalbaar is en de Z-route niet passend. Daarnaast zijn er ook zorgen over Eritrese jongeren, die in het land van herkomst vaak weinig onderwijs hebben gevolgd en met wie de communicatie moeizaam verloopt. Het inburgeringsaanbod sluit voor hen niet goed aan. In een overleg gewijd aan deze doelgroep, wisselen medewerkers ideeën uit: de inzet van ervaringsdeskundigen, een Z-route+ klas.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Anouk Kootstra en Marilien Mogendorff
Respondenten
<ul style="list-style-type: none"> - Eén medewerker van VluchtelingenWerk - Eén medewerker van het COA - Twee medewerkers van de Buurteams - Vier inburgeringscoaches van de gemeente Utrecht - Twee andere betrokkenen die vanuit de gemeente trainingen geven aan inburgeraars - Twee medewerkers op beleidsniveau - Observatie casuïstiekoverleg Welkomhuis over Eritrese inburgeraars
Schriftelijke bronnen
<ul style="list-style-type: none"> - Memo AZC Elders

- Geleerde lessen pilot AZC Elders
- Nota van uitgangspunten opgave inburgering
- Plan doorontwikkeling Welkomhuis
- Routekaart inburgering gezinsmigranten, jan 2023
- Routekaart inburgering statushouders, jan 2023
- Samenwerking begeleiding aan gezinsmigranten
- Samenwerking begeleiding aan statushouders
- Taakverdeling senioren
- Werkinstructie Team Inburgering
- Werkproces Inburgering030 – gesprekken met inburgeraars
- Werkproces VVE en kinderopvang

Bijlage 7: caseverslag Deventer

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie.

De gemeente Deventer heeft de uitvoering van de Wi2021 belegd in de eigen organisatie. In de voorbereidingsfase is overwogen om de uitvoering te beleggen bij sociaal werkbedrijf KonnecteD, vanwege hun ervaring met inburgeraars. Vanuit de gedachte dat de ondersteuning van inburgeraars zoveel mogelijk binnen reguliere infrastructuur en in samenhang met andere vormen van ondersteuning georganiseerd zou moeten worden, is ervoor gekozen om de trajectregie intern te beleggen.

De inkoop van de leerroutes is in stedendriehoek-verband gedaan (Deventer, Apeldoorn, Epe, Heerde, Voorst en Olst-Wijhe). De B1- en Z-route vallen onder één contract en de Onderwijsroute onder een ander contract. Bij het contract van de Onderwijsroute is ook Zutphen aangesloten.

Er is gezocht naar twee aanbieders die beiden in staat zijn de B1- en Z-route vorm te geven. TopTaal en Vluchtelingenwerk zijn gekozen. Het wordt als wenselijk gezien dat inburgeraars kunnen kiezen tussen twee opties. Het is niet duidelijk of er ook andere mogelijke aanbieders waren.

Cijfers.

Aantal inburgeraars volgens DUO: 484, waarvan 369 asielstatushouders en 115 gezinsmigranten (peildatum december 2023).

Taakstelling huisvesting voor 2023 was 223, realisatie was hoger met 233 huisvestingen. Begin 2024 loopt Deventer voor op de taakstelling, met 13 gehuisveste vergunninghouders boven de verplichte taakstelling.

Oorspronkelijk lag het verwachte aantal op zo'n 100 inburgeraars per jaar, maar dit is in de praktijk hoger. Dat zorgt voor achterstanden; zowel bij de brede intake, als bij het plaatsen van statushouders bij onderwijsaanbieders. Ze hebben naar aanleiding hiervan de formatie wat uitgebreid, maar dit is nog niet voldoende gezien de aantallen.

Geen bijzonderheden in de populatie inburgeraars voor zover bekend, dit wordt wel gemonitord.

De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.

	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	369	156	101	32	23
- Gezinsmigrant	115	47	46		1
- Totaal	484	203	147	32	24

Teams en mensen.

De uitvoering is belegd bij 5 inburgeringsconsulenten in het team Inkomensondersteuning (IO), met 4,2 fte. Deze consulenten zijn alleen bezig met inburgeraars en begeleiden hen in het hele traject. In het team IO zitten ook inkomensconsulenten die de uitkering voor de inburgeraar regelen (en voor alle andere groepen in de P-wet). Financieel ontzorgen is belegd bij het Budget Adviesbureau Deventer (BAD), een aparte uitvoeringsorganisatie; dit omvat echter niet het begeleiden naar financiële zelfredzaamheid, dat is uitbesteed aan Vluchtelingenwerk. Leerwerkbedrijf KonnecteD voert de regie op de oude-wetters en is onder de Wi2021 verantwoordelijk voor participatie- en werktrajecten.

Het team van consulenten inburgering is nieuw opgericht voor de Wi2021, er zijn dus nieuwe mensen aangetrokken. Het idee hierachter was dat inburgering een aparte tak van sport is, waardoor je ook andere professionals nodig hebt. Affiniteit voor de doelgroep is een belangrijke factor hierin. Er zijn geen specialisaties voor bepaalde groepen. De caseload is 70-80 voor een full-time consulent. Dit aantal is gekozen op basis van een pilot en de ervaring van andere gemeenten. Wordt nu als te hoog ervaren. De gemeente is bezig met het objectiveren van de caseload, d.w.z. helder krijgen hoeveel tijd een PIP kost, de voortgangsgesprekken etc., om hier een formatiecalculatie op te kunnen baseren. Voor het hele traject om tot een PIP te komen gaat men nu uit van gemiddeld 5-6 uur per inburgeraar, maar de variatie hierin is groot.

Samenwerking en ketenpartners.

TopTaal en Vluchtelingenwerk zijn gecontracteerde B1/Z-route aanbieders en bieden ook de MAP aan. Vluchtelingenwerk doet daarnaast de maatschappelijke begeleiding en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid (training). Ook wordt samengewerkt met KonnecteD (werk-leerbedrijf), DeventerDoet voor vrijwilligerswerk en Stichting Vangnet en Humanitas/stichting Rechttop.

Sinds kort draait er een speciaal voorinburgeringstraject ‘Iedereen aan boord’ voor statushouders die in de gemeente wonen maar nog niet kunnen starten met de inburgering. Dit wordt uitgevoerd door een externe private partij, Bureau de Werkvloer, en bekostigd uit aanvullende gemeentelijke middelen.

Azc's.

Er is een azc in de regio, namelijk azc Schalkhaar. Ook azc Apeldoorn en azc Zutphen zijn in de buurt. Het is onduidelijk hoeveel inburgeraars in de eigen regio worden geplaatst. Er worden veel statushouders in Deventer geplaatst die buiten de regio in een azc hebben gezeten.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen.

Uit de stukken blijkt dat de gemeente Deventer de doelstelling van Wi2021 overneemt en vertaalt naar de eigen doelstelling: “Alle inburgeraars in Deventer leren zo snel mogelijk de Nederlandse taal spreken en schrijven op het voor hen hoogst haalbare niveau en kunnen zelfstandig meedoen aan de samenleving, het liefst met betaald werk.”

Qua inrichtingskeuze is gekozen om in de eerste jaren in de uitvoering zoveel mogelijk met lokale partijen te werken. Onder de oude wet werkte de gemeente ook met deze partijen samen en om niet alles opnieuw uit te hoeven vinden is de keuze bewust gemaakt om met

deze partijen verder te gaan in plaats van met nieuwe partijen. Na een tijd worden deze samenwerkingen geëvalueerd om te kijken of het wenselijk is om ook andere partijen te betrekken.

Inmiddels zijn al wel een aantal andere partijen betrokken, bijvoorbeeld in de uitvoering van het programma van de voorinburgering. Vanuit de Raad werd de kwaliteit van de brede intake en het creëren van eigenaarschap bij de inburgeraar in de beginfase van de Wi2021 benadrukt.

Inburgeringsproces.

De gemeente Deventer beschikt over uitgebreide procesomschrijvingen en instructies voor consultants die in de voorbereidingsfase van de Wi2021 zijn opgesteld. In de praktijk worden deze processen niet allemaal gevolgd, mede als gevolg van de hoge instroom. Hieronder volgt een beschrijving van hoe het proces oorspronkelijk is bedacht:

- In de praatplaat voor inburgeraars staat het 'ideale' proces voor inburgeraars als volgt omschreven: begin in azc, kennismakingsgesprek met de consultant inburgering van de gemeente, gevolgd door huisvesting in Deventer en start begeleiding door vluchtelingenwerk; vervolgens gesprekken met de consultant inburgering, start van financieel ontzorgen en uiteindelijk de start van de leerroute.
- In de Klantreis statushouders is dit in meer detail uitgewerkt. Het proces begint met de huisvesting, waarbij Vluchtelingenwerk de regie houdt. Na het vinden van passende huisvesting begint de maatschappelijke begeleiding door vluchtelingenwerk, waaronder ook de inschrijving bij de gemeente. Parallel hieraan vindt de kennismaking met de consultant inburgering plaats, idealiter vlak voor de huisvesting (of erna). Hierop volgt de brede intake (hoofdthema's huisvesting, financiën, taal, gezin, vrijwilligerswerk, werk/persoonlijke doelen), de leerbaarheidstoets, verslaglegging van de brede intake en het PIP waaraan ook een Ontwikkelplan is gekoppeld. Hierna begint het inburgeringsaanbod.
- De Brede Intake is uitgebreid omschreven in het productenboek voor consultants inburgering. De intake volgt op het kennismakingsgesprek en bestaat in theorie uit drie gesprekken en de leerbaarheidstoets. In het eerste gesprek wordt vooral uitleg gegeven over het inburgeringstraject en wordt een band opgebouwd. In het tweede gesprek worden zo veel mogelijk thema's uit een uitgebreide vragenlijst besproken. In het derde gesprek worden gevoelige thema's besproken, op basis waarvan ook kan worden doorverwezen naar aanvullende ondersteuning.
- Op basis van de Brede Intake (inclusief leerbaarheidstoets) wordt het PIP opgesteld, met daarin de te volgen leerroute, het aantal voortgangsgesprekken, het aantal uren van de PVT en de MAP en het al dan niet deelnemen aan VVE. Daarnaast is het idee om een Ontwikkelplan vast te stellen die in gaat op de persoonlijke doelstelling van de inburgeraar.

Een nieuwe ontwikkeling is dat de gemeente in november is gestart met een eigen voorinburgeringstraject, een traject dat nu eerst voor zes maanden wordt uitgevoerd. De gemeente faciliteert dit in aanvulling op de voorinburgering bij het COA, en het is bedoeld als aanbod voor statushouders die al aan Deventer zijn gekoppeld maar nog even moeten wachten op de brede intake of het begin van de leerroute. Het programma bestaat uit taallessen, kennismakingsactiviteiten gericht op de stad (bijv. Sport) en het bouwen van een netwerk (kerk, moskee etc.). Het programma bevat elementen die later in de inburgering ook terugkomen, maar op informelere wijze en echt gericht op kennismaking. Er is een

<p>continue instroom en uitstroom bij dit programma. Zodra iemand kan instromen bij de leerroute, stroomt diegene uit bij de voorinburgering.</p>
<p>Principes/uitgangspunten.</p> <p>De vijf principes worden als heel belangrijk en leidend gezien; het is het doel van de gemeente Deventer om volgens die principes te werken. De principes zijn in de inrichting ook expliciet als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn er lokale uitgangspunten vastgesteld die aanvullend zijn op de vijf principes en deels ook overlappen: vroegtijdig contact, begeleiding op maat, één aanspreekpunt, integrale afstemming, duale trajecten, zo veel mogelijk lokaal, uitvoering door professionals en vrijwilligers, en wederzijdse inspanning en verantwoordelijkheid. Deze uitgangspunten betekenen onder andere dat de trajectregisseur/consulent het centrale aanspreekpunt voor de inburgeraar is, dat de inburgeraar een ‘integraal pakket’ aan ondersteuning aangeboden krijgt, en dat er bij iedereen ongeacht de leerroute wordt ingezet op participatie naast taal.</p>
<p>Context en couleur locale.</p> <p>Een bijzonderheid is de tussenvoorziening die in 2023 is geopend. Dit betekende in de praktijk dat er in één keer 70 statushouders in de gemeente werden gevestigd die ook op dat moment allemaal in de caseload van de consulenten terecht kwamen. Terwijl er qua huisvesting en (deels) financieel ontzorgen een aantal dingen collectief geregeld kon worden, was dit voor de brede intake en PIP niet het geval gezien de grote diversiteit in de bewoners van de tussenvoorziening. Dit heeft tot grote druk op de uitvoering geleid.</p> <p>Deventer bevindt zich in stedelijke context, dus er zijn in principe veel voorzieningen en diversiteit in bevolking. Moeilijk te zeggen wat de beleidstraditie op dit gebied is. College bestaat uit D66, CDA, PvdA, Gemeentebelang. Stedelijke context zorgt ook voor een dynamische arbeidsmarkt. Er is sprake van krapte in veel sectoren, waaronder kinderopvang en taalscholen. Andere contextfactor is azc Schalkhaar dat al sinds de jaren '90 bestaat en ook een afdeling voor intensief begeleidende opvang (ibo) heeft.</p>

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

<p>Start in het azc.</p> <p>Inburgeraars komen in beeld bij consulenten inburgering als huisvesting is geregeld door Vluchtelingenwerk en als er een uitkering is aangevraagd bij de inkomensconsulent. Op dat moment wordt ook de financiële ontzorging door het BAD opgestart. Dit betekent dat de inburgeraar in het begin vooral met de maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk en (eenmalig) met de inkomensconsulent en het BAD te maken heeft. Pas in tweede instantie komt de inburgeraar met de consulent inburgering in aanraking. Als de aanvraag voor uitkering is binnengekomen, zetten de consulenten inburgering de inburgeraar op de wachtlijst voor de brede intake. Het verschilt hoe lang de inburgeraar hierop moet wachten na huisvesting. Sommige mensen wachten 1 week, sommige 5/6 weken.</p> <p>In eerste instantie was bedacht om vanuit het DUO-portaal te kijken naar wie in Deventer gaat inburgeren. De gemeente wilde de statushouders die nog in het azc zitten al laten starten met de inburgering nog voor ze in de gemeente komen. Dit is nooit gelukt omdat in Deventer veel huisvestingen zijn, mede door de tussenvoorziening. Er is geen tijd om mensen in het azc te spreken. Het feit dat er geen kennismaking op het azc plaatsvindt, komt dus doordat de caseload hoog is, niet door de locatie van het azc. In principe wordt</p>

een kennismaking op het azc nog steeds als wenselijk beschouwd, maar in de huidige situatie is dit simpelweg niet mogelijk.

De consulenten ontvangen informatie van het COA via TVS. Ze hebben geen rechtstreeks contact met de consulenten van COA. In TVS vinden ze informatie over werk of opleiding van de statushouder. In het klantprofiel in TVS is minimale informatie beschikbaar, maar dat is geen bezwaar. Eén van de consulenten inburgering geeft aan liever iemand van punt 0 te willen leren kennen, een ander waardeert het klantprofiel wel als basis waarop ze voort kunnen borduren in de brede intake. Consulenten zien in bijzondere gevallen wel meerwaarde in direct contact met COA-consulenten, bijvoorbeeld wanneer inburgeraars vanuit de intensief begeleide opvang (IBO) komen. Ze hebben de wens om in deze gevallen meer in contact te staan met de COA medewerkers, maar in de praktijk blijkt het soms lastig om met de juiste mensen in contact te komen.

Brede intake.

In de werksomschrijving bestaat de brede intake uit een kennismaking, drie gesprekken en een leerbaarheidstoets. In de praktijk is dit proces anders ingevuld. Sinds een aantal maanden worden de kennismaking en de uitleg van het inburgeringsproces veelal in groepsverband gedaan. Consulenten stellen groepen samen op basis van (taal)achtergrond van inburgeraars en presenteren hierin de informatie die ze anders individueel zouden overdragen: voorwaarden, leerroutes, MAP, PVT, KNM, PIP, check of mensen digivaardig zijn en nog meer. Er is een tolk aanwezig en de grootte van de groep hangt af van hoe veel mensen een bepaalde taal spreken. Na deze bijeenkomst komen mensen op een individueel gesprek voor de intake, eventueel (maar niet altijd) gevolgd door een vervolgesprek. Hierna wordt de leerbaarheidstoets afgenomen. In de tussentijd is een inburgeraar ook al aangemeld bij een taalschool die een eigen intake (inclusief toets) uitvoert. Op basis van de eigen intake, de leerbaarheidstoets en de intake van de taalschool stelt de consulent een PIP op die in een gesprek met de inburgeraar wordt vastgesteld.

De ervaringen met de groepsbijeenkomsten zijn wisselend: in potentie worden de bijeenkomsten gezien als een ideale manier om de informatie op een efficiënte manier over te brengen op de inburgeraars. Belangrijk is dat inburgeraars al wel hun uitkering en financiële ontzorging hebben geregeld, zodat zij in deze bijeenkomst kunnen focussen op de inburgering. De mogelijkheden tot kennismaking en het opbouwen van een band tussen consulent en inburgeraar in een groepsbijeenkomst zijn beperkt. Voor gezinsmigranten wordt over het algemeen geen groepsgewijze kennismaking georganiseerd, omdat zij uit veel verschillende landen komen, verschillende talen spreken en dus niet makkelijk in groepen geplaatst kunnen worden.

Het individuele gesprek dat volgt op de groepsbijeenkomst wordt gezien als de essentie van de brede intake. Hierin zien de consulenten het als hun doel om de inburgeraar zo goed mogelijk te leren kennen en dan een zo goed mogelijk aanbod doen, zowel qua leerroute als begeleiding. De insteek kan per gesprek verschillen. Bij de een gaat het langer over de kinderen, bij de andere over alfabetisering. De standaard onderwerpen die sowieso aan de orde komen zijn: welk onderwijs heeft iemand gevolgd, lezen en schrijven, het Latijns alfabet, fietsen, werkervaring, ambities op werkgebied, digivaardigheid, sociaal netwerk in Nederland, familie/netwerk in land van herkomst, gezondheid. Consulenten maken tijdens het kennismakingsgesprek duidelijk wat hun rol is: dat ze contactpersoon zijn, elkaar 3 jaar lang gaan zien en spreken en dat de inburgeraar altijd met alle vragen naar consulent mag

komen zodat consulent de inburgeraar kan verwijzen naar de juiste persoon. Het creëren van vertrouwen wordt belangrijk gevonden, wat ook inhoudt dat er ruimte is voor de inburgeraar om diens verhaal te 'ventileren'. Het intakegesprek duurt gemiddeld een uur, met telefoontolk. Bij inburgeraars die meer uitleg nodig hebben of waarbij de communicatie langzaam verloopt, wordt een tweede gesprek ingepland. Hierna wordt de leerbaarheidstoets afgenomen (zie kopje leerbaarheidstoets).

De inburgeraars worden door de consulenten meteen ingeschreven bij de taalschool om de wachttijd op het begin van de leerroute te verkorten. De inburgeraar doet een proefles op beide scholen en mag zelf kiezen op welke school diegene les wil krijgen. De taalschool doet parallel aan de brede intake een eigen intake en neemt daarbij een taalleerbaarheidstoets af. Iemand gaat dus al proeflessen doen tijdens de brede intake, doet een intake bij de taalschool en pas daarna wordt de brede intake van de gemeente afgesloten met een PIP. De taalschool geeft ook een advies over de leerroute, of iemand nog gealfabetiseerd moet worden etc. Dit advies wordt meegenomen in de keuze voor de leerroute.

Als binnen een gezin zowel man als vrouw taallessen volgen, dan komt het wel eens voor dat de lessen tegelijkertijd vallen. Consulent probeert er dan voor te zorgen dat het er niet op neer komt dat de vrouw dan thuisblijft bij de kinderen, maar dat het gelijkwaardig wordt verdeeld. Bijvoorbeeld door de lessen van beide ouders op verschillende dagen te plannen. Dit werkt goed tot nu toe. Uitgangspunt is sowieso om ook de vrouw te stimuleren echt de taal te leren. Het kan lastig zijn om dit goed te communiceren, maar de consulenten vinden hier een weg in. Wanneer een vrouw wordt uitgenodigd voor de brede intake, kan het gebeuren dat de man meekomt en het woord voert. Wanneer een vrouw alleen wordt gesproken komt er vaak meer informatie vrij. Consulenten sturen er soms dan ook op aan om de inburgeraar alleen te spreken, of ze stimuleren de vrouw om in het bijzijn van haar partner haar mening te geven en haar verhaal te vertellen. Dit doen ze bijvoorbeeld door de vrouw actief aan te kijken. De consulenten ervaren hierbij een positief effect.

Als inburgeraars kinderen hebben wordt er aandacht besteed aan de behoefte aan kinderopvang en/of VVE. De consulenten ervaren dat inburgeraars het vaak lastig vinden om kinderen naar de kinderopvang te brengen. Consulenten benadrukken de voordelen voor het kind en voor de inburgeraar. Ze regelen een kijkochtend, waardoor de weerstand kan worden weggenomen. Vluchtelingenwerk helpt inburgeraars bij het vinden van kinderopvang.

VVE wordt geregeld via gespecialiseerde VVE toeleiders waar de consulenten inburgering contact mee hebben. Ze checken of er al contact is met de inburgeraar. VVE komt altijd op huisbezoek bij inburgeraars en informeert de inburgeraars over de mogelijkheden. De Jeugdverpleegkundige GGD geeft een indicatie voor vve af. Zowel VVE-plekken als kinderopvangplekken zijn heel schaars. Het is een uitdaging om kinderen te plaatsen. VVE kan in totaal per week 14 uur, 7 uur gratis en 7 uur met een stukje eigen bijdrage. De eigen bijdrage wordt door de gemeente middels bijzondere bijstand vergoed.

Consulenten letten ook op mentale en fysieke gezondheid tijdens de intake. Als er psychische problemen worden gesignaleerd bij inburgeraar kan de consulent niet heel veel doen. Consulent gaat in gesprek en geeft ruimte aan de inburgeraar om te vertellen wat er speelt. Consulenten hebben contact met Dimence (psychische hulpverlening), maar kunnen

niet zelf iets in gang zetten vanuit hun rol. Dit wordt als lastig ervaren. Soms spreekt de consulent met de taalschool af om het traject *on hold* te zetten, als de inburgeraar meer tijd nodig heeft om hulpverlening te regelen. Bij fysieke gezondheidsproblemen neemt de consulent contact op met de maatschappelijk begeleider voor het aanvragen van een Wmo-voorziening.

Uitvoering leerbaarheidstoets.

De gemeente neemt de leerbaarheidstoets af in groepjes, en soms individueel, op het gemeentehuis. Meestal wordt de toets afgenomen na het eerste individuele gesprek met de consulent, soms al na een groepsbijeenkomst. In de groepsbijeenkomst (en anders individueel) wordt verteld dat de toets altijd uit 40 vragen bestaat, dat het geen taaltoets is, dat je er niet voor kan leren en dat de uitkomst niet bepalend is voor wat je wel/niet mag doen qua inburgeringstraject. Daarnaast vertellen ze heel gedetailleerd hoe de toets eruitziet. De inburgeraars krijgen dan ook een oefenlink. Ook wordt gecheckt hoe digivaardig iemand is.

Afhankelijk van de digivaardigheid van de inburgeraar wordt de toets afgenomen op een laptop met touchscreen of op een laptop met muis. De consulenten zijn zelf gecertificeerd als begeleider van de toets. Eén van de consulenten geeft aan dat het handig zou zijn als er gebruikt zou worden gemaakt van een breedbeeld laptop. Nu moeten mensen die de toets maken vaak scrollen binnen een vraag, dat kan onhandig uitpakken. Dit kan aan de apparatuur liggen of aan de instellingen van de laptops. De kiosk-modus is niet bekend bij de consulent. Er is geen tolk aanwezig bij de toets.

In het begin van het toetsmoment kunnen inburgeraars vragen stellen, dan proberen consulenten uitleg te geven zonder antwoorden voor te zeggen. Als een inburgeraar klaar is met de toets, checkt de consulent of alle vragen zijn beantwoord en sluit de toets af.

Er zijn geen aanpassingen gedaan in de afname van de toets of de communicatie hierover. Met name voordat de toets werd aanpast kwamen de uitkomsten vaak niet overeen met de indruk van de consulenten. Zij merken wel dat er nu andere resultaten worden behaald dan vorig jaar en dat deze meer overeenkomen met de indruk van de consulent. De uitslag van de toets wordt doorgegeven aan de inburgeraar. Dit wordt meegenomen in de keuze voor de leerroute (zie kopje keuze voor leerroute).

Keuze voor leerroute.

De keuze voor de leerroute wordt bepaald op basis van drie hoofdelementen: de informatie uit de brede intake, de leerbaarheidstoets en de intake bij de taalschool. De inschatting van de taalschool en van de consulent inburgering komen vaak overeen. Ook de uitkomst van de leerbaarheidstoets van de gemeente is vaak in lijn met het algemene beeld van de consulent. Doorgaans proberen consulenten in te zetten op de B1-route, omdat de inburgeraar vanuit daar – indien noodzakelijk - kan afschalen naar A2 of Z-route. Dus als iemand minder dan 28 punten scoort op de leerbaarheidstoets, maar wel helder is in de communicatie en cognitief vaardig lijkt, dan zijn consulenten geneigd om toch voor de B1-route te kiezen. Als iemand echt in de Z-route thuishoort, dan wordt daar wel voor gekozen. Consulenten kunnen snel inschatten wanneer dit het geval is. Het gaat vaak om oudere mensen, mensen afkomstig van het platteland, mensen met analfabetisme, mensen die geen onderwijs hebben genoten en mensen die mentale gezondheidsklachten hebben waardoor het leren van een taal moeilijk is.

In Deventer zijn naar verhouding veel deelnemers aan de Onderwijsroute. Bij jongeren wordt vaak in eerste instantie gekeken of de Onderwijsroute past. Voor de Onderwijsroute moet de leerbaarheid van de jongere hoog zijn gezien de intensiviteit van de route. Dit bepalen de consulenten op basis van een combinatie van factoren, te weten: motivatie, leeftijd, eerder onderwijs, uitkomst van de leerbaarheidstoets, taalvaardigheid, motivatie om na de inburgering ook daadwerkelijk een opleiding te volgen. De uiteindelijke beslissing of de inburgeraar de Onderwijsroute kan gaan volgen wordt gemaakt door Aventus (mbo). Zij doen een intake, waarbij de inburgeraar een toets maakt. Aventus geeft op basis hiervan aan of iemand geschikt is voor de Onderwijsroute. Bij twijfel kan een proefperiode van twee maanden worden ingesteld. Voor hbo-onderwijs zijn er nog geen vaste contracten.

Gezinsmigranten zijn volgens de consulenten over het algemeen zelfredzaam en gewend om te werken. In sommige gevallen lijkt de arbeidsmarkt in land van herkomst op die in Nederland. Sommige gezinsmigranten beginnen zelf al met werken en/of het leren van de taal voordat de consulent inburgering ze spreekt. Doordat ze een Nederlandse partner hebben, kennen ze de Nederlandse context vaak beter. Daarnaast hebben ze vaak al een A1 examen moeten doen in het land van herkomst. Gezinsmigranten worden nooit in de Onderwijsroute geplaatst, ze kunnen het bedrag voor deze route namelijk niet lenen bij DUO. Verder beïnvloeden de kosten de keuze voor een route (B1- of Z-route) volgens de consulent niet echt. In de meeste gevallen is B1 de passende route.

De leerbaarheidstoets speelt een rol in de afweging maar wordt niet één op één overgenomen in de keuze voor een route. Met name in het begin hadden de consulenten veel inburgeraars die een advies voor Z-route uit de toets kregen, terwijl de consulenten zelf op basis van de gesprekken de indruk hadden dat de B1-route haalbaar was. Dit werd dan ook vaak bevestigd door de intake van de taalschool. Door de aanpassing van de toets is dit is nu minder het geval. De toets is nu vooral een extra onderbouwing. Voor de ene consulent is het gesprek van de brede intake belangrijker, de andere consulent hecht meer waarde aan de toets. In alle gevallen wordt de toets als waardevol gezien als één van de elementen in de afweging, maar bijna nooit doorslaggevend.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁸² De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁸³

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁸⁴	Totaal
<20	26	1	16	11	54

⁸² De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁸³ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁸⁴ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

20-27	13	6	5	14	38
28-30	14	1	1	2	18
>30	89	24		20	133
Totaal	142	32	22	47	243

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	103	73%	25	78%	21	95%	149	76%
Ingedeeld itt uitslag LBT	39	27%	7	22%	1	5%	47	24%
Totaal	142	100%	32	100%	22	100%	196	100%

PIP.

Voor het PIP wordt een standaard format gebruikt dat niet afwijkt van het format in andere gemeenten. In de eerste sectie wordt beargumenteerd waarom iemand een bepaalde route kan doen, dit is het meest persoonlijke deel. Hierbij wordt de uitslag van de taaltoets van de taalschool meegenomen in combinatie met andere aanwijzingen waarom de specifieke leerroute goed past. Verder bevat het PIP vooral standaard informatie over de MAP, PVT, en afspraken over vroeg- en voorschoolse educatie voor de kinderen van de inburgeraar. Het participatiecomponent van de B1- en Z-route wordt in de formats niet apart benoemd.

Als de consulent het PIP heeft opgesteld, dan wordt het PIP doorgenomen met de inburgeraar om te controleren of diegene het eens is met wat erin staat en nog steeds achter de gekozen leerroute staat. Het PIP-gesprek bestaat dus vooral uit het doornemen en ondertekenen van het PIP. Ook geeft de consulent in het PIP-gesprek aan dat de inburgeraar altijd contact moet opnemen als er iets aan de hand is, zodat er geen boete wordt opgelegd aan de inburgeraar. Het PIP wordt geformaliseerd direct na het gesprek. In sommige situaties wordt het PIP pas later geformaliseerd, bijvoorbeeld als de consulent weet dat iemand pas later kan starten met de inburgering (bijvoorbeeld door drukte bij taalscholen). De termijn van drie jaar begint namelijk direct te lopen.

De 10-weeken termijn van het PIP wordt vaak niet gehaald. De consulenten zijn afhankelijk van ketenpartners (taalscholen) en kunnen als gevolg van hoge instroom en beperkte capaciteit vaak pas vijf weken na huisvesting beginnen met de intake. Volgens één consulent kan het PIP in theorie binnen een week worden afgesloten, maar in de praktijk niet door de afhankelijkheid van andere partners.

Naast het PIP heeft de gemeente een Ontwikkelplan waarin de consulent meer persoonlijke doelen van de inburgeraar vastlegt. Dit is een dynamisch document dat in tegenstelling tot het PIP kan worden bijgesteld. Hierin zouden bijvoorbeeld wel afspraken over participatieactiviteiten opgenomen kunnen worden. Het Ontwikkelplan wordt volgens geïnterviewden niet veel gebruikt, omdat het vooral verwarring zou veroorzaken en het leren van de taal in bijna alle gevallen de belangrijkste doelstelling voor de inburgeraar is.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid.

Financiële ontzorging wordt geregeld door het Budget Adviesbureau Deventer (BAD). In lijn met de wet omvat ontzorging de vijf betalingen: huur, gas, water, licht, ziektekostenverzekering. Daarnaast wordt een krediet verstrekt voor woninginrichting. Bij

de meeste inburgeraars wordt de ontzorging geregeld op hetzelfde moment dat de uitkering wordt aangevraagd - nog voordat het inburgeringsproces op gang is gekomen. Op hetzelfde moment wordt ook het inrichtingskrediet aangevraagd. In de eerste maand worden de vaste lasten vaak uit dit krediet betaald, omdat de uitkering achteraf wordt uitbetaald en dus niet op tijd binnenkomt. Ook toeslagen worden niet direct ontvangen.

Bewoners van de tussenvoorziening wonen in een studio die is gestoffeerd en gemeubileerd. Ze betalen hiervoor een vast bedrag, waardoor de maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk minder papierwerk hoeft te leveren aan het BAD. Deze groep inburgeraars krijgt in principe geen krediet omdat ze in een gemeubileerde studio komen. Het BAD biedt bewoners van de tussenvoorziening de mogelijkheid om een voorschot aan te vragen op de zorg- en huurtoeslag, omdat er begrip is voor de ingewikkelde situatie van net gevestigde statushouders. Het krediet voor inrichting wordt wel aan hen verstrekt zodra zij de tussenvoorziening verlaten en naar een andere woning verhuizen.

De beginsituatie van de inburgeraar wordt door het BAD ervaren als een ingewikkelde puzzel waar pas na enkele maanden stabiliteit in optreedt. Dit is afhankelijk van hoe snel de maatschappelijke begeleider van Vluchtelingenwerk alle aanvragen heeft geregeld en alle informatie heeft aangeleverd. De rol van de maatschappelijke begeleiding hierin is zeer groot. Consulents krijgen veel vragen van inburgeraars over de ontzorging. Veel blijft onduidelijk voor de inburgeraars. Er is een digitaal systeem waarop ze mee kunnen kijken met wat er op hun bankrekening binnenkomt en wat er betaald wordt, maar dit leidt kennelijk niet tot duidelijkheid. Vragen over de financiële ontzorging zet de consultant in de meeste gevallen door naar Vluchtelingenwerk, en soms naar het BAD.

Ontzorging duurt in principe zes maanden. In die tijd is er weinig tot geen contact tussen BAD en de inburgeraar. Als er contact is, dan gaat dit vaak via de maatschappelijk begeleider. Na zes maanden vindt een uitstroomgesprek plaats. Tijdens dit gesprek wordt gekeken of de ontzorging kan worden gestopt. In principe stromen mensen na zes maanden uit, dan worden zij gekoppeld aan een budgetcoach. Als mensen wel bij BAD willen of moeten blijven, worden er doelen opgesteld om op termijn naar financiële zelfredzaam te worden.

Voor het overgrote deel is er geen sprake van maatwerk. Alle inburgeraars worden ontzorgd zodra zij een uitkering aanvragen. Als iemand een inkomen heeft hoeft diegene niet ontzorgd te worden. Wanneer deze persoon later alsnog een uitkering aanvraagt moet het BAD inschatten of diegene moet worden ontzorgd en voor hoe lang. Dit is een lastige keuze, omdat het BAD zelf geen contact heeft met de inburgeraar.

De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid doet Vluchtelingenwerk. Daar heeft BAD geen rol in. Het gaat om de training 'Omgaan met geld'. Na zes maanden zouden inburgeraars die training in principe moeten hebben gevolgd. In de uitstroomgesprekken van het BAD blijkt soms dat inburgeraars nog niet goed op de hoogte zijn van hun financiële zaken. Er zijn dan ook twijfels of zij daadwerkelijk de training hebben gevolgd. Vluchtelingenwerk geeft aan dat de training 'Omgaan met geld' in de meeste gemeenten na vier of vijf maanden wordt aangeboden, maar dat dit in Deventer iets later is. Wellicht hebben veel inburgeraars daarom de training nog niet gevolgd ten tijde van het uitstroom

gesprek. Bij de organisatie van deze training houdt Vluchtelingenwerk rekening met volume en de timing. Een trainingsgroep moet een minimaal aantal deelnemers hebben, dus de training kan worden gegeven zodra dit aantal is bereikt. Daarnaast is het van belang dat de inburgeraar de training op een juist moment in diens traject volgt. Er kan dus niet zomaar een groep worden gevuld. Het gevolg hiervan is wel dat de timing van de training en het tijdsplan van de financiële ontzorging door het BAD uit de pas kunnen lopen.

Aanbod en start leerroutes.

De consultants vinden drie leerroutes eigenlijk te weinig. Eén van de consultants geeft aan dat er wel eens is gesproken over de route B1-light. Hiermee wordt bedoeld dat een tussenvariant tussen de B1- en de Z-route zinvol zou zijn. Deze route zou dan passen bij mensen in de B1-route die zeer waarschijnlijk het niveau niet halen en bij mensen die goed presteren in de Z-route. In beide gevallen zou het zinvol zijn om meteen in te zetten op A2 in plaats van het op- of afschalen op een later moment. Het is bovendien niet bevorderlijk voor de motivatie van de inburgeraar als diegene in een route boven het eigen niveau wordt geplaatst. Eén van de consultants toont daarmee ook kritiek op het plaatsen van inburgeraars in de B1 route, terwijl er bij voorbaat al twijfel is. Wel geeft de consultant aan dat dit soms wel een goede optie is.

Omdat inburgeraars niet altijd meteen kunnen starten met hun traject, is er sinds half november een voorinburgeringstraject opgestart voor inburgeraars die gehuisvest zijn maar nog moeten wachten op het begin van hun leerroute. Dit traject duurt zes maanden en omvat taallessen, oriëntatieactiviteiten in Deventer en sociale activiteiten. Doel van dit traject is om mensen tijdens de wachttijd actief te houden en alvast te laten beginnen met leren en oriënteren.

Er zijn ook mogelijkheden om informeel de taal te leren. Echter, consultants merken dat netwerkpartners het lastig vinden om iemand die nog geen Nederlands spreekt te koppelen aan een taalmaatje of daar een vrijwilligersplek voor te vinden. Netwerkpartners hanteren daarin een taaleis die belemmerend werkt voor de participatie.

Begeleiding.

De begeleiding verschilt per casus. Bij sommige mensen is eenmalige uitleg voldoende, anderen hebben meer begeleiding en herhaaldelijke uitleg nodig. Consultants baseren de mate van begeleiding op de cognitieve capaciteiten van de inburgeraar. Gender, taalgroep of achtergrond hebben hier geen invloed op. Over het algemeen is de ervaring dat gezinsmigranten minder begeleiding nodig hebben. Desalniettemin verschilt ook dit per persoon.

Als een inburgeraar niet komt opdagen voor de brede intake stuurt de consultant de persoon in eerste instantie een bericht, bijvoorbeeld via WhatsApp. Als daar een reactie op komt is het afhankelijk van de reden en de houding van de inburgeraar wat de vervolgactie is. Als iemand geïnteresseerd en gemotiveerd is, en een goede reden heeft voor afwezigheid, dan is de consultant coulanter dan wanneer iemand vooral weerstand laat zien. Als iemand bewust afspraken negeert, dan ontvangt de inburgeraar eerst een aangetekende brief met een waarschuwing. Bij herhaling start het boeteprocess. Er is tot nu toe meerdere keren een waarschuwing gegeven.

De consultant inburgering is het eerste aanspreekpunt voor de inburgeraar en is verantwoordelijk voor doorverwijzing naar andere afdelingen of diensten. Er is een aantal casussen waarvoor consultants eigenlijk met WMO of afdeling jeugd om tafel moeten,

maar dit gaat moeizaam omdat bijvoorbeeld een WMO-aanvraag door de inburgeraar of zijn/haar maatschappelijk begeleider moet worden gedaan en niet door een consulent van de gemeente opgepakt kan worden. Er zijn dan alsnog veel schakels betrokken bij een dergelijke casus. Vanuit de aanvragen van een consulent kan WMO weinig regelen. De consulent reikt dus met name vormen van ondersteuning aan en de daadwerkelijke aanvraag moet de maatschappelijk begeleider of de inburgeraar zelf doen. Het goed vormgeven en uitvoeren van dit aspect van de regievoering kost veel tijd en investering, maar vanwege een tekort aan capaciteit is die tijd er maar beperkt. Het is nu nog zoeken naar de juiste lijnen binnen de gemeente.

Bij financiële vragen over de ontzorging en vragen over de uitkering werkt de doorverwijzing beter: consulenten inburgering weten de betrokken inkomensconsulenten en de beheerders van BAD goed te vinden. Participatie wordt benaderd vanuit inburgeringsperspectief, niet vanuit de Participatiewet. Tot A2-niveau is behaald, zijn mensen vrijgesteld van de participatieplicht in de Participatiewet.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject.

Start in het azc: wordt niet uitgevoerd in verband met hoge caseload van consulenten. Het doel van de gemeente is dat de consulenten dit weer oppakken, zodra de caseload dit toestaat.

Brede intake: de brede intake start één tot zes weken na huisvesting in Deventer. Het bestaat uit een groepsbijeenkomst, een persoonlijk gesprek en een mogelijk vervolgesprek. De leerbaarheidstoets en de intake van de taalschool worden in deze periode ook gedaan. De onderwerpen die vanuit het wetsvoorstel moeten worden besproken: gevolgd onderwijs, werkervaring in het land van herkomst, gezondheid en gezinssituatie komen aan bod in Deventer.

Leerbaarheidstoets: de leerbaarheidstoets wordt gedurende de brede intake afgenomen. Wanneer dit precies is verschilt per casus. De toets wordt afgenomen door de consulenten zelf, zij zijn gecertificeerd. De laptops waarop de inburgeraars de toets maken werken niet altijd ideaal, dit heeft mogelijk te maken met de instellingen (touchscreen en kiosk-modus). De leerbaarheidstoets wordt meegenomen als één van de factoren bij het bepalen van de leerroute.

PIP: Het PIP wordt vastgesteld na de voorgestelde 10-wekentermijn. Het bevat alle informatie die volgens het wetsvoorstel moet worden opgenomen (leerroute, PVT, MAP, begeleiding en ondersteuning, en andere informatie over op welke wijze inburgeringsplichtige aan diens inburgering moet voldoen). Daarnaast is het wettelijk verplicht om informatie op te nemen over de relevante onderdelen van de participatiewet indien de inburgeraar bijstandsgerechtigd is. In het PIP dat wordt gebruikt door gemeente

Deventer wordt vermeld dat de inburgeraar hier een aparte brief over ontvangt, ook het ontzorgen wordt hierbij genoemd.

Financiële ontzorging: wordt uitgevoerd door het BAD. Er wordt gepoogd dit volgens de wet uit te voeren (verplichting voor iedereen, verplichte betalingen etc.), dit werkt in de praktijk onbevredigend. De versoepeling volgens de Kamerbrief heeft in Deventer niet tot veranderingen geleid. Begeleiding naar financiële zelfstandigheid is uitbesteed aan Vluchtelingenwerk, er is geen goed zicht op de effectiviteit van deze begeleiding, mede door onduidelijkheid over het moment waarop de cursus wordt gegeven.

Keuze voor en start leerroute: wordt bepaald door de gemeente, de taalschool en de inburgeraar zelf. Zwaartepunt ligt bij gemeente en taalschool. In de wet staat dat de gemeente deze keuze in samenspraak met de inburgeraar maakt, maar dat de gemeente de uiteindelijke beslissing neemt. Dit lijkt in Deventer het geval.

Begeleiding: de begeleiding verschilt per inburgeraar. Consulents hebben over het algemeen minder contactmomenten met zelfstandige inburgeraars dan met hulpbehoevende inburgeraars. Dit kan gezien worden als een vorm van maatwerk. Consulents is centraal aanspreekpunt voor inburgeraar bij de gemeente en verwijst door naar andere contactpunten waar nodig.

Mechanismen en principes.

Tijdige start wordt op dit moment niet waargemaakt. Het eerste contact met consulents vindt plaats enkele weken na vestiging in de gemeente. De tijdige start, bijvoorbeeld op het azc, wordt wel als wenselijke ambitie gezien wanneer de caseload dit toelaat. Het voorinburgeringstraject dat recent van start is gegaan, laat wel zien dat de gemeente er belang aan hecht dat inburgeraars niet inactief moeten wachten.

Snelheid is een prioriteit, maar is net als de tijdige start op dit moment niet gewaarborgd. Maatregelen zoals het groepsgewijs kennismaken leveren efficiëntie op voor de gemeente, maar leiden niet noodzakelijkerwijs tot snelheid in het proces voor statushouders. Consulents ervaren bovendien een spanning tussen snelheid en kwaliteit: soms is een extra gesprek met een inburgeraar of het wachten op de intake bij de taalschool belangrijker dan het snel afronden van de intake en PIP. Afhankelijk van het instroommoment zijn er wisselende wachttijden bij de taalschool, dit betekent dat consulents soms wachten met het vaststellen van het PIP om de inburgeringstermijn te waarborgen.

Kwaliteit wordt vooral benadrukt in de keuze voor een passende leerroute. Consulents zien een passende route als dé essentiële voorwaarde voor een goed traject. Omdat de meeste inburgeraars nog aan het begin van hun traject staan, is het nog niet te zeggen of de keuzes inderdaad goed uitpakken.

Dualiteit komt met name tot uiting in de MAP die door de taalscholen wordt uitgevoerd en waar inburgeraars na zes maanden aan beginnen. Dit valt niet binnen de scope van ons

onderzoek. Daarnaast wordt, i.i.g. tot A2-niveau, niet gestreefd naar dualiteit.

Maatwerk wordt in de wet met name gerelateerd aan het kiezen van een passende leerroute, maar kan in de praktijk breder opgevat worden. In Deventer kunnen we spreken van maatwerk in de begeleiding door de gemeente, in de zin dat er per inburgeraar wordt gekeken wat er nodig is aan gesprekken en extra ondersteuning. De consultants noemen maatwerk niet als expliciet uitgangspunt, maar zien het wel als hun taak om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de specifieke situatie van de inburgeraar.

De aanvullende prioriteiten die in de beleidsdocumenten van Deventer worden gesteld komen voor een groot deel overeen met deze mechanismen. ‘Zo veel mogelijk lokaal’ is een aanvullend uitgangspunt die tot uiting komt in de keuze voor lokale samenwerkingspartners zoals de taalscholen, KonnecteD en Vluchtelingenwerk. De keuze voor lokale partijen wordt nu tegen het licht gehouden.

Regie en integraliteit.

De gemeente pakt de regierol in de zin dat de consultants het eerste aanspreekpunt voor inburgeraars zijn. Deze regierol begint in feite pas nadat de inburgeraar al enkele weken in de gemeente woont en is opgevangen door de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk. De consultants zijn ook verantwoordelijk voor doorverwijzingen naar andere ondersteuning of loketten, zoals Wmo, inkomen of BAD. De doorverwijzingen lopen soms lastig, doordat de lijnen nog niet duidelijk zijn vastgelegd. Dit raakt ook aan integraliteit: consultants werken enerzijds niet integraal, aangezien zij alleen over inburgering gaan. Zij doen dit echter wel vanuit een integraal perspectief en proberen problemen op andere gebieden te signalen en door te verwijzen naar de juiste ondersteuning binnen de gemeente. Het is nog zoeken hoe ver de verantwoordelijkheid van consultants hierin gaat.

De regie op de lokale keten ligt ook bij de gemeente, maar dan vooral bij contractmanagers en beleidsmedewerkers die de contacten met ingehuurde partijen onderhouden. Hierin is het een uitdaging dat het vooral de uitvoerende consultants zijn die signalen over de kwaliteit van de dienstverlening ontvangen. Zij zijn in de huidige situatie echter niet in een positie om bijvoorbeeld taalscholen of werkvoorziening aan te spreken op de kwaliteit.

Conclusies.

In de inrichting van het inburgeringsproces in Deventer zijn de uitgangspunten van de Wi2021 duidelijk als richtsnoer gehanteerd. De werkzame mechanismen uit de wet zijn vertaald naar lokale uitgangspunten die op veel vlakken overeenkomen met de wettelijke kaders. De werkinstructies die zijn uitgewerkt voor bijvoorbeeld de vroegtijdige kennismaking en de brede intake zijn volledig in lijn met de bedoelingen van de wet zoals die in de Memorie van Toelichting tot uiting komen.

De situatie in de praktijk wijkt af van dit ideaalbeeld. Door de hoge caseload, mede veroorzaakt door de hoge instroom door het openen van de tussenvoorziening, zijn de werkprocessen in de praktijk aangepast. Hierin hebben de consultants een grote rol gespeeld. Zij geven expliciet aan dat zij veel eigenaarschap voelen over het proces doordat zij het zelf mede hebben kunnen inrichten en vormgeven. Deze ontwikkeling is nog niet afgerond, er wordt nog steeds geëxperimenteerd en verder ontwikkeld. Het uitgangspunt van een lerend stelsel lijkt hierin dus zeker vorm te krijgen. Opvallende praktijken zijn in

ieder geval de groepsgewijze kennismaking, de duidelijke rol van taalscholen bij de intake, en het net opgestarte voorinburgeringsaanbod.

We kunnen dan ook constateren dat de gemeente een eigen ‘kleur’ heeft gegeven aan het inburgeringsproces, mede ingegeven door praktische uitdagingen. Het resultaat is een uitvoeringsproces dat mogelijk iets ‘smaller’ is dan in de wet is beoogd: geen vroege kennismaking op azc, groepsgewijze informatiebijeenkomsten, brede intake vooral gefocust op het kiezen van de juiste leerroute, waarbij er uiteindelijk wat minder ruimte is voor het opbouwen van een vertrouwensband.

Doelgroepen.

De consulenten zien het grootste verschil in doelgroepen tussen gezinsmigranten en asielstatushouders. Dat heeft niet zozeer met de verschillen in het traject te maken, aangezien in de eerste fase nog weinig verschillen zijn. De verschillen zitten ‘m vooral in de populatie. De consulenten zijn het erover eens dat het contact met gezinsmigranten in de meeste gevallen soepeler verloopt dan met asielstatushouders, wat komt door hun vaak hoger opleidingsniveau of cognitieve capaciteiten, hun betere voorbereiding door hun partner, en soms de voorbereiding door de inburgering in het buitenland. Gezinsmigranten worden bijna altijd op de B1-route geplaatst. Consulenten geven ook aan dat zij vaak minder gesprekken nodig hebben in de brede intake met gezinsmigranten dan met asielstatushouders.

Consulenten houden rekening met genderfactoren en gendergerelateerde dynamieken in relaties van inburgeraars. Het uiteindelijke doel hierin is het gelijkwaardig laten participeren van vrouwen en mannen, en specifiek het creëren van ruimte voor vrouwen om aan hun inburgering te werken. De gendersensitiviteit van hun aanpak uit zich met name in hun gespreksvoering, waarbij de partner soms wel en soms juist niet deelneemt aan het gesprek, en in het stellen van de norm dat zowel de vrouw als de man meedoen aan inburgeringsactiviteiten. Daarnaast komen hier ook vraagstukken rondom kinderen en gezin aan de orde, waarbij consulenten aandacht hebben voor het uitleggen van de functie en meerwaarde van kinderopvang en vrouwen laten wennen aan het idee om hun kinderen naar de opvang te brengen.

Jongeren zijn geen expliciete doelgroep binnen het inburgeringsbeleid of in de uitvoering. Wel geven consulenten aan dat zij bij jongeren in principe kijken naar de mogelijkheid om de Onderwijsroute te adviseren, en als dat niet mogelijk de B1-route te verkennen. Ze proberen dus te voorkomen dat jongeren in de Z-route belanden.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Gregor Walz en Merel Wasser
Respondenten
Acht medewerkers van de gemeente Deventer Twee medewerkers van vluchtelingenwerk Eén medewerker van TopTaal
Schriftelijke bronnen
<u>Aangeleverde interne documenten</u> <ul style="list-style-type: none"> • 607-0006 Wet inburgering praatplaat

- Brede intake
- Kennismaking statushouder
- Klantreis statushouders 20-12
- Klantreis statushouders incl. Handhaving
- Productenboek consulent inburgering

Openbare documenten

- Notitie inrichtingskeuzes
- Raadsmededeling juni 2022
- Uitvoeringskader implementatie nieuwe wet inburgering

Bijlage 8: caseverslag Tholen

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie.

De gemeenten Tholen voert de Wet inburgering zelf uit. Er is geen uitvoeringsorganisatie ingeschakeld en er zijn geen andere gemeenten betrokken bij de uitvoering van de inburgeringswet in Tholen. Tholen is zelf ook niet betrokken bij de uitvoering van de wet in andere gemeenten.

De reden die wordt aangevoerd om dit zelf te doen is dat men zo het beste kan inspelen op de belangen van de inburgeraars. De diensten kunnen precies op maat worden aangeboden, er kan flexibel worden ingespeeld op tijdelijke behoeften en er kan worden aangesloten op zowel de doelgroep die naar Tholen komt als de gemeenschap die al in Tholen woont.

Bovendien speelt de ligging van Tholen een rol: het is onderdeel van provincie Zeeland, maar het is beter bereikbaar vanuit Noord-Brabant (Bergen-op-Zoom). Men verwacht dat het goedkoper is om het zelf uit te voeren (dit speelt in ieder geval bij de maatschappelijke begeleiding, zie hieronder).

Wél wordt er afgestemd met andere gemeenten in Zeeland. We komen hier op terug in deel 2.

Cijfers.

In 2023 had Tholen een taakstelling van 73 te huisvesten inburgeraars.⁸⁵ De taakstelling wordt als hoog ervaren voor een kleine gemeente als Tholen. Dit heeft met name te maken met de opnamecapaciteit van de gemeenschap en het gebrekkige aanbod van cultuursensitieve voorzieningen. Vooralsnog lukt het redelijk goed om huisvesting te regelen, er is wat dat betreft nauwelijks achterstand.

Er worden naar verhouding veel gezinnen aan Tholen gekoppeld, doordat Tholen relatief grote huizen beschikbaar heeft.

De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.

	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	32	27	15		12
- Gezinsmigrant	13	13	10		3
- Totaal	45	40	25	0	15

Teams en mensen

De volgende mensen zijn betrokken bij het uitvoeren van de Wet inburgering in Tholen:

⁸⁵ Overzicht huisvesting vergunninghouders, peildatum 01-09-2023.

<ul style="list-style-type: none"> • Een beleidsmedewerker; zij besteedt 30% van haar tijd aan inburgering, verder doet ze de Participatiewet. • Een regisseur en een consulent inburgering; verschillende functienamen maar feitelijk hetzelfde werk. Zij werken allebei full-time en hebben een gezamenlijke caseload. Ze hebben de inburgeraars dus niet verdeeld, maar zijn samen contactpersoon voor alle inburgeraars. • Een medewerker voor het spreekuur; deze persoon, zelf oud-inburgeraar, neemt het laagdrempelig contact voor haar rekening. Haar rol lijkt op die van maatschappelijke begeleiding. Ze werkt part-time. • Daarnaast is er nog een consulent werk en inkomen (P-wet) die specifiek met de doelgroep statushouders werkt. Zij kent alle inburgeraars, doet de inplaatsing (welkom heten op de eerste dag en praktische zaken regelen zoals uitkering aanvragen), is betrokken bij de PVT en is betrokken bij toewijzing/afwijzing uitkering.
<p>Samenwerking en ketenpartners.</p> <p>De enige partij waar de gemeente mee samenwerkt is de taalaanbieder: Scalda, de regionale mbo-instelling. Alle Zeeuwse gemeenten werken met deze taalaanbieder. In deel 4 gaan we nader in op deze samenwerking.</p> <p>Verder doet de gemeente alles zelf. Ten tijde van invoering van de wet (en schrijven van de beleidsnotitie) was het idee dat Vluchtelingenwerk de maatschappelijke begeleiding zou doen; inmiddels doet de gemeente die ook zelf.</p>
<p>Azc's.</p> <p>Er zijn geen azc's in de buurt. De statushouders die in Tholen worden geplaatst komen uit azc's door het hele land.</p>

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

<p>Doelen.</p> <p>In 2021 is een beleidsnotitie opgesteld over de uitvoering van de Wi2021 in Tholen. Deze notitie bevat met name een operationalisatie van de Wet (welke verantwoordelijkheden schept de wet voor Tholen) en gaat in op de financiële dekking van de uitvoering. In deze notitie worden geen additionele doelen gesteld bovenop de doelen uit de wet.</p> <p>In de praktijk van de uitvoering spelen soms misschien wél doelen die verder gaan dan dat wat de Wi2021 strikt genomen verlangt. Men lijkt in de uitvoering ook gericht op welzijn en integratie in bredere zin: lukt het inburgeraars om, met welzijn, een plekje in de samenleving van Tholen te krijgen? Deze doelstelling staat niet formeel op papier.</p> <p>Samen met Zeeuwse gemeenten (en in eerste instantie ook Goeree Overflakkee) is een aantal zaken afgesproken⁸⁶, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wanneer inburgeraars een huis toegewezen hebben gekregen, krijgen zij één maand de tijd om te 'landen' in hun nieuwe gemeente. Deze tijd kunnen zij gebruiken om hun woning in te richten, te wennen aan de nieuwe
--

⁸⁶ De nieuwe wet inburgering, hoe werkt het in Zeeland? Peildatum 15-01-2024.

woonomgeving en praktische zaken te regelen zoals het zoeken van een huisarts, tandarts, een school voor de kinderen etc.

- Inburgeraars worden in de periode na het 'landen' in de eigen gemeente ondergedompeld in de Nederlandse taal. Zo kunnen zij zich binnen een korte periode de basis eigen maken en zijn zij sneller interessant voor werkgevers.
- De Zeeuwse gemeenten zetten in op een combinatie van inburgering en werk (dual traject). De inburgeraar hoeft dit niet meer zelf te organiseren.
- Inburgeraars voor wie de doorstroom naar een Entree-opleiding het meest passend is, volgen niet een taalschakeltraject in de Onderwijsroute maar een specialistische B.1 route, namelijk de B.1 route met mbo-entree. Zij mogen daar twee jaar over doen, in plaats van de 1,5 jaar die staat voor de Onderwijsroute, zodat hun kansen om door te stromen naar een vervolgopleiding worden vergroot.
- Kinderopvang-, reiskosten- en werkgeverskwesties mogen nooit de deelname aan inburgering en arbeidsparticipatie in de weg staan.

Inburgeringsproces.

Om de stappen van het proces te schetsen zoals dat in theorie is vormgegeven hebben we twee bronnen: de beleidsnotitie uit 2021 en een flyer die door uitvoerders wordt gebruikt. We noteren hier de opvallende zaken:

1. In een flyer die door de gemeente wordt gebruikt staat het voornemen dat, indien de inburgeraar in een azc in de buurt verblijft, de regisseur en consultant langs komen voor een kennismaking. We zullen hieronder zien dat dit in de praktijk niet gebeurt, ook omdat er geen azc's in de regio zijn.
2. Na toewijzing van de woning krijgt de inburgeraar vier weken 'rust'; de inburgeraar is in deze periode vrijgesteld van verplichtingen. Deze periode is afgesproken met alle Zeeuwse gemeenten (en Goeree Overflakkee) en is bedoeld om de inburgeraar tijd te geven voor de inrichting van het huis, aanmelding van kinderen bij een school, het regelen van een huisarts en tandarts, etc.
3. Na deze maand zou er volgens de beleidsnotitie meteen gestart moeten worden met intensieve taallessen voor vijf maanden. Hierna zou het duale traject van werken/leren van start gaan. Volgens de flyer over het inburgeringsproces start na de maand rust eerst de brede intake, bestaande uit de leerbaarheidstoets, een gesprek met regisseur/consultant en een intake bij Scalda (de taalschool).

Principes/uitgangspunten.

Er is in beleid geen specifieke invulling gegeven aan de vijf principes, of aan andere begrippen zoals integraliteit en regie. Wel wordt benoemd dat de vijf genoemde principes van de gemeente vragen om:

1. Indien mogelijk samen te werken met het azc zodat intake en inburgering daar al kan starten
2. Alle randvoorwaarden te creëren om de statushouders in staat te stellen zonder onnodig oponthoud te kunnen inburgeren
3. Afspraken/programma's te maken met scholen en aanbieders van andere onderdelen
4. Voor iedere statushouder een programma toegesneden op de eigen situatie en capaciteiten;
5. Afspraken te maken met partijen en toezien op naleving van de afspraken;

6. Cultuur sensitieve professionals.

Context en couleur locale.

Tholen is een relatief kleine gemeente (ongeveer 25.000 inwoners). De locatie van Tholen is bepalend voor de uitvoering van de Wi2021. Tholen is deel van Zeeland (Oosterschelderegio), maar ligt eigenlijk dichterbij gemeente Bergen op Zoom in Noord-Brabant dan bij andere Zeeuwse gemeenten. Bij invoering van de wet is verkend of er bij de inkoop van taaltrajecten kon worden aangesloten bij Bergen-op-Zoom, maar enerzijds bleek dat niet goed haalbaar en anderzijds voelde men ook enige solidariteit ten opzichte van andere Zeeuwse gemeenten. Daarom is besloten om taaltrajecten samen met Zeeuwse gemeenten in de kopen. Dit heeft als gevolg dat de taallessen over het algemeen in Goes worden gegeven. Dat is ver reizen voor de inburgeraars en brengt ook flinke reiskosten voor de gemeente met zich mee. We komen hier in deel vier op terug.

Een andere lokale omstandigheid heeft ook met de omvang (namelijk relatief klein) en ligging van de gemeente (namelijk relatief afgelegen) te maken: er is in de gemeente en in de nabijheid van de gemeente een beperkt aanbod van cultuursensitieve zorg en andere diensten. Dit betekent dat de regisseur en consulent een grotere rol voor zichzelf zien dan bij sommige andere gemeenten: ze zijn allebei opgeleid als sociaal werker en hebben bijvoorbeeld ook allebei een post-hbo opleiding in 'rouw en verlies' gevolgd. Zo proberen ze deels in het gat te springen.

Een andere lokale omstandigheid is dat er op het terrein van inburgering in Tholen weinig beleid is en dat er voor de uitvoering een eigen budget is. Dit geeft de uitvoering veel vrijheid en vraagt anderszins ook veel verantwoordelijkheid en, in de eigen woorden, lef om dingen te ondernemen. Zo kan de uitvoering zelf initiatief nemen om bijvoorbeeld sportlessen en yogalessen te organiseren voor inburgeraars.

Tot slot is er een Zeeuws overleg om ideeën uit te wisselen. Het is een soort klankbordgroep. Ook worden dingen die voor heel Zeeland breed gelden daar genoemd, zodat iedereen geïnformeerd is.

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Vroege start.

Een inburgeraar komt in beeld als diegene gekoppeld wordt vanuit het COA. De regisseur en consulent inburgering krijgen dan een TVS-melding. De consulenten melden persoon/gezin aan bij de woningcorporatie en die kijken of er een woning beschikbaar is. Dit duurt soms een week en soms een paar maanden. Als bekend is wanneer de verhuizing kan plaatsvinden stuurt de consulent inburgering een uitnodiging naar de inburgeraar voor een afspraak op het gemeentehuis. Naar deze afspraak wordt gerefereerd als 'de inplaatsing'. Op diezelfde dag kan de inburgeraar dan de woning bekijken.

Er is geen wezenlijke samenwerking met COA-locaties. Er vindt geen start van de inburgering plaats terwijl inburgeraars nog in het azc wonen, en er zijn ook geen driegesprekken met casemanagers van het COA. Als er geen informatie van COA in TVS staat dan neemt de consulent/regisseur wel eens contact op met de casemanager van het COA. De consulenten/regisseurs merken dat de informatie van het COA over het gedrag van inburgeraars niet altijd overeenkomt met hun eigen ervaringen. Dit komt wellicht doordat

het gedrag soms verandert zodra inburgeraars ergens een woning toegewezen hebben gekregen; gevoel van meer een toekomst hebben.

De vroege start en het driegesprek worden praktisch moeilijk uitvoerbaar geacht omdat er geen COA-locaties in de buurt zijn.

Tijdens de inplaatsing worden de volgende zaken besproken: lening woninginrichting, bijstandsuitkering, zorgverzekering, mensen worden aangemeld voor energie, water, automatische incasso's worden geregeld. Het is eigenlijk een 'standaard' werk en inkomen afspraak. Daarnaast wordt een uitnodiging meegegeven voor de brede intake en de leerbaarheidstoets.

Het inplaatsingsgesprek wordt gevoerd door consulent werk en inkomen (focus statushouders) in combinatie met één van de consulenten inburgering. Soms zit de medewerker erbij die het spreekuur voor de statushouders op het gemeentehuis faciliteert, zij fungeert dan met name als tolk. In die gevallen is de consulent inburgering er dan niet bij (drie personen bij een gesprek is te veel), maar zij loopt vaak wel even langs om alvast kennis te maken.

Als het huurcontract is getekend, dan meldt de consulent inburgering de inburgeraar aan bij Scalda (aanbieder leerroutes) voor een intakegesprek aldaar.

Brede intake.

Na de verhuizing heeft de inburgeraar in theorie vier weken de tijd om te 'landen'. In deze eerste periode wordt meestal al wel de leerbaarheidstoets afgenomen. Het idee om inburgeraars vier weken te laten landen komt schijnbaar uit een kernteam van jaren terug, waarbij Divosa voorzitter was. Het verschilt per inburgeraar of dit prettig is. Wanneer er veel aan een huis moet gebeuren, is deze tijd fijn. Er zijn soms ook mensen die juist graag snel willen beginnen.

Na deze vier weken wordt de brede intake gedaan. Dit is één gesprek die wordt afgenomen door beide consulenten. Er is een tolk bij het eerste gesprek aanwezig, ofwel via de tolktelefoon of één van hun eigen medewerkers doet het. Zij is niet een beëdigd tolk, maar eigenlijk gaat dit heel goed.

Doorgaans is de uitslag van de LBT al beschikbaar als input voor de brede intake. Soms heeft ook de taalschool (Scalda) al een intakegesprek (met eigen LBT) gedaan met de inburgeraar en is ook die input beschikbaar voor de brede intake.

We lichten enkele onderwerpen uit die, naast de standaard brede intake, in Tholen bij de brede intake aan de orde komen.

Mentale gezondheid. Naast de gewone onderwerpen komen ook de 'Protectvragen van Pharos' aan de orde in de brede intake. Deze zijn om te checken hoe mentaal stabiel iemand is. Hier hebben ze goede ervaringen mee. Mensen vinden het meestal helemaal niet gek om deze vragen te beantwoorden. Meestal is er ook al iets van een band, omdat ze tijdens de inplaatsing elkaar al hebben gezien en ook via whatsapp vaak al contact hebben gehad. Deze vragen worden ook tijdens voortgangsgesprekken weer gesteld. Het doel van deze protectvragen is om in te schatten of hulpverlening moet worden ingezet.

Als veel vragen met ja worden beantwoord, dan krijgt inburgeraar een 'mirror-v' gesprek. Beide consulenten zijn opgeleid om dit gesprek te voeren: opleiding social work en post hbo-opleiding rouw en verlies. Van dit mirror-v gesprek wordt een verslag gemaakt, en consulenten geven dan advies of er afspraak met de huisarts gemaakt moet worden. Het verslag kan ook eventueel met de huisarts worden gedeeld.

De protectvragen en het mirror-v gesprek zijn een uiting van het feit dat de consulenten in hun dienstverlening ook soms iets meer dan in andere gemeenten richting 'zorg verlenen' gaan. Dat heeft te maken met het feit dat er in Zeeland weinig interculturele zorg is en ook met de soms aanwezige angst voor (huis)artsen onder statushouders. Het doel is dus ook om vertrouwen te scheppen in de gezondheidszorg.

Schoolgaande kinderen. Men vraagt tijdens de brede intake of kinderen ingeschreven staan voor een school. Voor ISK zijn sinds de oorlog in Oekraïense wachtlijsten. Basisschool kan wel meteen, maar middelbare school niet. Voor basisschool geldt: kinderen worden met busje opgehaald om naar taalklas te gaan, in de ochtend. In de middag gaan ze naar gewone basisschool. Voor ISK geldt: als kinderen op de wachtlijst staan, dan is er weinig dat ze kunnen doen en zitten ze thuis. Vroeger bekommerde jongerenwerk zich om deze jongeren, maar zij hadden geen tijd meer. Het jongerenwerk voor deze doelgroep willen ze wel weer proberen op te bouwen.

Vve en kinderopvang. De GGD vraagt heel snel al hiernaar, meestal is dit al geregeld voor de brede intake. Als de inburgeraar naar Tholen verhuist dan belt de GGD meteen. Zij melden kinderen ook aan voor Vve. Wat kinderopvang betreft zijn er twee obstakels. Ten eerste de ligging van Tholen: als ouders voor taalles naar Goes moeten, dan moeten ze vroeg van huis en is de kinderopvang nog niet open. Het zou wat dat betreft handig zijn als er bij de taalaanbieder kinderopvang is. Het tweede obstakel omvat de wachtlijsten voor kinderopvang in het algemeen.

LBT en leerroutes. Tijdens het intakegesprek gaat het ook over de leerroutes. Consulenten vertellen dan ook de score van leerbaarheidstoets, behalve als er heel slecht is gescoord. Soms is het al duidelijk wat de route wordt. De consulent legt de routes uit, en geeft dan aan wat de indruk van de consulenten is: 'we merken aan jou dat je deze route kan volgen'. Vervolgens leggen de consulenten uit hoe de gekozen route gaat verlopen.

Sportklasje. Er is een wekelijks sportklasje georganiseerd voor statushouders. Hier worden ze tijdens de brede intake over geïnformeerd.

Reiskosten. Inburgeraars krijgen reiskosten vergoed om naar taalles te gaan. Consulent werk & inkomen berekent deze reiskosten, op basis van het contract voor de taalschool (aantal lessen). Gaat ervanuit dat mensen gewoon naar school gaan. Als iemand niet naar school gaat dan horen ze dit, dan gaan ze in gesprek, en eventueel stopt de vergoeding. Maar het wordt dus niet maandelijks berekend op basis van gereisde kilometers of gemaakte kosten.

De informatie die in de brede intake naar boven komt wordt ingevuld in een formulier, en dit document is dan uiteindelijk ca 1,5 pagina lang.

Uitvoering leerbaarheidstoets.

De leerbaarheidstoets wordt om de twee weken op vrijdagochtend afgenomen door een consulent inburgering. Per ochtend dat de toets wordt afgenomen is er ruimte voor vier inburgeraars. Beide consulenten zijn gecertificeerd. De inburgeraar maakt de leerbaarheidstoets doorgaans voorafgaand aan de brede intake en in de eerste vier weken dat persoon in Tholen woont.

Er is één laptop voor de toets. Dit is een laptop zonder touchscreen; men was er niet van op de hoogte dat dit een vereiste was.

De uitslag van de LBT wordt benoemd tijdens de brede intake of soms gestuurd via Whatsapp. Alleen in het geval dat iemand heel laag heeft gescoord, benoemt de consulent de score niet. Dan wordt persoon gewoon verwezen naar de z-route.

De ervaringen van de consulent: de LBT wordt niet heel gebruiksvriendelijk geacht. Zo is het verwarrend dat er links in het scherm een voorbeeld wordt gegeven en dat aan de rechterkant de 'echte' toets staat. Sommige inburgeraars weten echt niet wat te doen, die kunnen soms niet eens op 'volgende' drukken. In die gevallen is vaak direct al duidelijk dat iemand naar de z-route gaat en dan is het vervelend dat deze persoon alsnog driekwartier veel stress ervaart en zich soms ook schaamt. De toets legt in de ervaring van de consulenten ook veel druk op sommige mensen. Een aantal inburgeraars raakt echt in paniek. De consulent probeert hen dan gerust te stellen met dat er geen goed of slecht resultaat is.

Keuze voor leerroute.

Op basis van de leerbaarheidstoets, de indruk van Scalda (doet ook een kennismaking en leerbaarheidstoets in dezelfde periode als de brede intake van de gemeente) en de motivatie van de inburgeraar wordt een keuze gemaakt voor een leerroute. Als de inburgeraar net niet goed genoeg heeft gescoord maar wel heel gemotiveerd is dan kan deze persoon in sommige gevallen alsnog naar de B1-route.

Het advies van Scalda weegt in deze afweging zwaar. Scalda heeft geen baat bij een specifieke route, omdat alle routes bij Scalda zijn. Zij zijn expert hierin. Het komt niet vaak voor dat uit de LBT een andere uitslag komt dan het advies van Scalda.

Heel soms zitten consulenten op een ander spoor dan Scalda. Dat komt met name voor wanneer consulenten inzetten op de onderwijsroute, en Scalda denkt dat dit te hoog gegrepen is. In het begin zijn er namelijk veel inburgeraars (van andere gemeenten) bij Scalda geweest die zijn uitgevallen uit de onderwijsroute. Daarom hanteert Scalda nu hoge toelatingseisen. De meeste jonge inburgeraars in Tholen gaan naar regulier onderwijs (mbo 1/2) en ronden op die manier hun inburgering af onder de Z-route of B1-route.

De leerbaarheidstoets is volgens de consulenten niet echt nodig. Ze krijgen ook een onafhankelijk advies van Scalda, en dat weegt zwaarder.

Landelijk ziet men wel het nut van de LBT als onafhankelijk advies. Alle scores worden bijgehouden, interessant of uitkomsten ook overeenkomen met routes die worden gevolgd.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met

als peildatum 16-11-2023.⁸⁷ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁸⁸

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁸⁹	Totaal
<20	1		10	1	12
20-27	4		4		8
28-30			1		1
>30	19			2	21
Totaal	24	0	15	3	42

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	19	79%	0		14	93%	33	85%
Ingedeeld itt uitslag LBT	5	21%	0		1	7%	6	15%
Totaal	24	100%	0		15	100%	39	100%

PIP.

Het PIP wordt vastgesteld na de brede intake, dit gebeurt binnen een week. Consulent inburgering en consulent werk en inkomen (focus statushouders) zitten samen bij het maken van het PIP, omdat dit wordt gecombineerd met het plan van aanpak voor de participatiewet. Voor het vaststellen van het PIP wordt geen apart gesprek met de inburgeraar gepland. Het PIP wordt in een fysieke map gestopt die aan de inburgeraar wordt gegeven. Hierin is ook ruimte voor de MAP, PVT, documenten van Scalda, Participatie en overige.

In het PIP staat:

- Leerroute
- Nederlandse taalcursus en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM)
- Duale trajecten
- Participatieverklaringstraject
- Module Arbeidsmarkt en Participatie
- Examens
- Inburgeringstermijn
- Ondersteuning en begeleiding
- Participatiewet
- Mogelijkheid om te switchen van leerroute --> kopje in PIP is: ‘B1-route te moeilijk?’

⁸⁷ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁸⁸ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁸⁹ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

- Gevolgen niet nakomen van verplichtingen
- Vragen
- Niet mee eens? --> hier wordt beschreven hoe de inburgeraar bezwaar kan aantekenen.
- In het PIP kan ook informatie staan over de kinderopvang, vve, zorg. Dit zijn dan vaak afspraken die zijn gemaakt tijdens de brede intake.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid.

Aan het begin is de financiële ontzorging een tijdje geprobeerd zoals het in de wet staat: de gemeente betaalt de huur, water, energie en zorgverzekering. Het college heeft inmiddels op advies van de uitvoering besloten om het als niet-uitvoerbaar te zien.

De uitvoering signaleerde de volgende problemen:

1. Er is onvoldoende ruimte in de uitkering om alle vaste lasten door te betalen. Hierdoor zijn we steeds pleisters aan het plakken. Ook is er vaak geen ruimte om onze leningen af te kunnen lossen (inhouding op uitkering);
2. De klant heeft geen overzicht (stress);
3. De klant wordt minder snel financieel zelfstandig;
4. Frustratie bij klanten die liever zelf de financiën beheren (stress);
5. Angst tijdens de afbouw van de doorbetalingen bij inburgeraars die het zelf moeten gaan doen (stress)
6. Miscommunicatie bij de afbouw van doorbetalingen waardoor vaste lasten niet worden geïncasseerd door instanties (vaak zorgverzekering).

Bovendien signaleerde de uitvoering dat het niet voor alle statushouders nodig was; voor diegenen die wel financieel zelfredzaam zijn levert het juist extra stress en administratie op.

Inmiddels is het officiële beleid dat er maatwerk wordt geleverd: de consulent werk en inkomen beslist op individuele basis wie wel en niet voor financiële ontzorging in aanmerking komt. In de praktijk gebeurt het ontzorgen nauwelijks meer: de laatste mensen bij wie dit werd gedaan zijn hiermee een jaar geleden gestart.

Om de eerste periode te overbruggen waarin nog geen toeslagen zijn gekomen en de financiën nog niet structureel op orde zijn mogen mensen de eerste drie maanden naar de voedselbank.

Aanbod en start leerroutes.

Tholen koopt samen met andere Zeeuwse gemeenten de taallessen voor alle routes in bij Scalda. Hierbij is een aantal zaken van belang:

Ten eerste is men tevreden over het feit dat men samenwerkt met één aanbieder. Deze fungeert ook als adviseur en sparringpartner voor de consulenten bij de keuze voor de leerroute. Het wordt als prettig ervaren dat er geen concurrentie tussen aanbieders is; er lijkt daarom voor de taalschool geen belang te zijn om het één of het ander te adviseren. Verder wordt het ook als positief ervaren dat inburgeraars, doordat het één en dezelfde taalschool is, makkelijk van route kunnen wisselen als blijkt dat de gekozen route toch niet passend is.

Ten tweede starten de lessen maar twee keer per jaar: in februari en september. Dit betekent dat inburgeraars soms lang moeten wachten op taallessen van Scalda. In de tussentijd worden wel verplichte lessen vanuit de gemeente aangeboden (twee ochtenden per week: alfabetisering en Nederlandse les voor mensen die B1 gaan doen). De taalschool

voert als reden aan voor het slechts tweemaal per jaar starten met de taallessen, dat men aansluit op de semesters van het mbo-onderwijs. De gemeente vindt het wel een nadeel dat er maar tweemaal per jaar wordt gestart.

Ten derde, de taallessen van Scalda worden aangeboden in Goes. Dit is ver reizen voor de inburgeraars (circa anderhalf uur enkele reis), dat is zwaar en brengt veel kosten met zich mee voor de gemeente (reiskosten). Er is inmiddels overigens wel een klasje voor de z-route dat in Tholen zelf wordt aangeboden. Dat lukte omdat er voldoende mensen uit Tholen op die route zaten. Voor B1 lukt dat niet, omdat daar veel niveaoverschillen zitten en mensen in verschillende B1-groepen worden ingedeeld. Daardoor is het onwaarschijnlijker dat voldoende inburgeraars uit Tholen op één niveau zitten, en er dus een klas in Tholen kan starten.

Is er voor iedereen een passend traject? Wel voor de meesten, maar niet voor iedereen. De lastigste groep – gezien de omvang van de gemeente en het lage totale aantal inburgeraars gaat het niet om veel gevallen - om een passend traject aan te bieden zijn jongeren die naar mbo1 toe gaan en dan ook moeten inburgeren. Voorbeeld: een jongen die niet kan doorstromen naar mbo2 en kan ook niet naar de B1-route (te hoog gegrepen). Hij wil gewoon werken en mag in principe blijven werken waar hij stageloopt. Van de wet moet hij nog 800 uur taallessen volgen voor de inburgering, omdat hij niet verder onderwijs kan volgen. Dit is lastig te combineren met werk. Dan is de vraag: moet je iemand dan verplicht stellen om taal te leren? Hij is niet zo leerbaar, maar kan wel goed werken. Hierachter ligt ook: deze persoon kwam pas op 18e bij consulent, maar was op 17 al begonnen met mbo1. Direct starten op de z-route kon dus niet. Lastig om hem van school weg te halen dan en op z-route te zetten met mensen van gemiddeld 40 jaar oud.

Begeleiding.

Er is een wekelijks spreekuur op het gemeentehuis. Dit is eigenlijk de functie van de maatschappelijke begeleiding, maar omdat de gemeente het zelf doet loopt maatschappelijke begeleiding en 'gewone begeleiding' in elkaar over. De medewerker die het spreekuur doet ziet de inburgeraars regelmatig. Inburgeraars hebben drie jaar lang 'recht' op dit spreekuur en de ondersteuning die daaruit volgt. Het heeft ook een signaleringsfunctie. Deze medewerker is onderdeel van het team (bestaat verder uit drie personen: twee consulenten inburgering, en consulent werk en inkomen).

De consulenten spreken en zien de inburgeraars veel. Het gebeurt eigenlijk nauwelijks dat ze niks van de inburgeraars horen. Mensen komen veel op het gemeentehuis, bijvoorbeeld voor de taallessen in het begin.

Vaste momenten waarop mensen worden uitgenodigd voor een gesprek met consulent inburgering: brede intake en na drie maanden (tenzij ze nog maar net zijn gestart met inburgering), dan drie maanden na start inburgering.

Wat gebeurt er met mensen die niet willen meewerken? De consulent heeft de laatste tijd meer mensen die niet mee willen werken. Dan geeft ze een officiële waarschuwing. Ze heeft nog geen boetes gegeven en weet niet goed wanneer ze een boete moet geven op basis van inburgering of op basis van de Participatiewet. Als het onder de Participatiewet valt, dan één maand geen uitkering en onder inburgering dan 50 euro.

Deel 4: analyse en conclusie

<p>Het traject.</p> <p><u>Start in het azc:</u> wordt niet uitgevoerd.</p> <p><u>Brede intake:</u> bestaat uit één gesprek, vier weken nadat inburgeraar in gemeente is komen wonen. De onderwerpen die vanuit het wetsvoorstel moeten worden besproken: gevolgd onderwijs, werkervaring in het land van herkomst, gezondheid en gezinssituatie komen aan bod in Tholen.</p> <p><u>Leerbaarheidstoets:</u> de leerbaarheidstoets wordt in de eerste vier weken na aankomst in Tholen afgenomen door één van de consulents. Deze toets wordt afgenomen op een laptop met muis, zonder touchscreen.</p> <p><u>PIP:</u> Het PIP wordt binnen een week na het brede intakegesprek vastgesteld en bevat alle informatie die volgens het wetsvoorstel moet worden opgenomen (leerroute, PVT, MAP, begeleiding en ondersteuning, en andere informatie over op welke wijze inburgeringsplichtige aan diens inburgering moet voldoen). In het PIP dat wordt gebruikt door gemeente Tholen wordt kort verwezen naar het plan van aanpak (Participatiewet) die aan de bijlagen van het PIP wordt toegevoegd.</p> <p><u>Financiële ontzorging:</u> wordt niet meer uitgevoerd. Eerst wel, maar door negatieve ervaringen zijn ze daarmee gestopt.</p> <p><u>Keuze voor- en start leerroute:</u> wordt bepaald door de gemeente, de taalschool en de inburgeraar zelf. Het zwaartepunt ligt bij gemeente en taalschool.</p> <p><u>Begeleiding:</u> de inburgeraar kan gebruik maken van het spreekuur dat door de gemeente wordt aangeboden. Wanneer er sociale of financiële problematiek wordt gesignaleerd tijdens het spreekuur wordt de consulent ingeschakeld. Degene die dit spreekuur doet kan worden gezien als de maatschappelijk begeleider. De maatschappelijke begeleiding heeft de gemeente Tholen niet uitbesteed. Daarnaast vindt de begeleiding met name plaats door de consulent werk en inkomen.</p>
<p>Mechanismen en principes.</p> <p><u>Tijdige start:</u> wordt niet uitgevoerd.</p> <p><u>Snelheid:</u> brede intake gesprek is vier weken na aankomst van statushouder. Dan wordt binnen een week het PIP vastgesteld. Vervolgens zit er vaak wat vertraging op de instroom van de taalschool, omdat deze maar twee instroommomenten per jaar heeft.</p> <p><u>Maatwerk:</u> er wordt over het algemeen voldoende ruimte voor maatwerk ervaren (passende trajecten), behalve voor de minder leerbare jongeren.</p> <p><u>Dualiteit:</u> buiten de scope van dit onderzoek.</p> <p><u>Kwaliteit:</u> buiten de scope van dit onderzoek.</p>
<p>Regie en integraliteit.</p> <p>Consulent ervaart de nieuwe wet als positief. Ziet veel verschil met oude wetters en heeft nu goed overzicht van wat mensen doen en kunnen. Consulents leren de mensen beter</p>

kennen en kunnen het aanbod ook flexibel afstemmen op wat de inburgeraars nodig hebben. De consultants stappen zelf gedeeltelijk in het zorg-vacuüm dat ze signaleren.

Conclusies/samenvatting

Opvallend in de gemeente Tholen is dat men alles zelf uitvoert, ook maatschappelijke begeleiding. De gehele uitvoering is in handen van een team van vier mensen, plus nog een part-time beleidskracht. De vier uitvoerders kennen allemaal alle inburgeraars; er is sprake van een gedeelde caseload.

De twee consultants inburgering, die samen de belangrijkste verantwoordelijken zijn voor de uitvoering van de inburgering, gaan in hun dienstverlening wellicht ook wat verder dan consultants in andere gemeenten. Zij zetten namelijk een stapje verder het zorgdomein in en zijn hier voor opgeleid. Ze stappen in dit gat omdat er weinig cultuursensitief zorgaanbod is in de regio.

Verder kenmerkt de aanpak zich door toegankelijkheid en flexibiliteit. De consultants hebben relatief vaak contact met de inburgeraars, de inburgeraars komen relatief vaak op het stadhuis (voor taallessen bijvoorbeeld), en als men een behoefte signaleert dan kan men daarop inspringen. De uitvoering heeft daarvoor ook eigen budget beschikbaar. Een voorbeeld is het sportklasje dat is opgezet, en ook yogalessen.

Verder is de ligging van Tholen bepalend, met name wat betreft reisafstand naar de taallessen (anderhalf uur enkele reis).

Wanneer we de uitvoering in Tholen confronteren met dat wat vanuit het wettelijk kader verwacht wordt, dan valt op:

- De vroeg start wordt niet uitgevoerd, omdat het niet praktisch uitvoerbaar wordt geacht (geen COA-locaties in de buurt).
- Financieel ontzorgen wordt niet meer gedaan omdat het veel zorgen en werk opleverde en weinig meerwaarde leek te hebben.

Doelgroepen.

Het proces van de brede intake en de keuze voor een leerroute verloopt bij gezinsmigranten niet veel anders dan bij reguliere statushouders. Alleen het eerste contactmoment is anders. De gemeente ontvangt over statushouders vaak informatie van het COA en de consultants zien de statushouder dan tijdens het inplaatsingsgesprek waar de uitnodiging voor de leerbaarheidstoets en de brede intake wordt gedeeld. Gezinsmigranten ontvangen per post een uitnodiging voor de leerbaarheidstoets en het intakegesprek. Het contact voor het inplannen hiervan verloopt vaak via de Nederlandse partner. Het intakegesprek en de leerbaarheidstoets proberen de consultants op één moment te doen, omdat gezinsmigranten vaak werken en vrij moeten nemen hiervoor. Op basis van de informatie die ze tijdens het intakegesprek ophalen schatten de consultants vaak al in welke route het beste past. Ze wachten vervolgens de uitkomst van de leerbaarheidstoets af en stellen dan een PIP op. Wanneer de uitslag van de leerbaarheidstoets niet overeen komt met de eigen inschatting plant de consultant nog een gesprek in. In dit gesprek worden de verwachtingen van de inburgeraar opgehaald en daarna wordt de definitieve keuze voor de leerroute gemaakt.

Om gezinsmigranten op weg te helpen biedt de gemeente ze gratis lessen aan. Ze mogen één periode meedoen en de uren tellen niet mee als inburgeringsuren.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Merel Wasser en Auke Witkamp
Respondenten
<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsmedewerker inburgering - Regisseur inburgering - Consulent inburgering - Consulent werk & inkomen voor doelgroep inburgeraars
Schriftelijke bronnen
<p>Beleidsnotitie wet inburgering Beleidsregels Wet inburgering 2021 Tholen Notitie ontzorgen statushouders van 20 december 2022 Blanco rapportage brede intake Voorbeeld beschikking (PIP) Verschillende flyers en praatplaten over de uitvoering van de Wi2021.</p>

Bijlage 9: caseverslag Tilburg

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie.					
<p>In de gemeente Tilburg is de uitvoering van de Wi2021 belegd in de eigen organisatie; delen van de uitvoering zijn hierbij ingekocht bij externe partijen (zie hieronder). In de regio is tijdens de pilotfase ter voorbereiding van de wet samengewerkt, en nog steeds wordt er veel samengewerkt met regiogemeenten. Zo kopen verschillende gemeenten bijvoorbeeld hetzelfde brede intake-traject in bij Refugee Team (zie hieronder) en dezelfde taallessen.</p>					
Cijfers.					
<p>In voorgaande jaren realiseerde de gemeente Tilburg haar taakstelling, terwijl er in 2023 sprake was van een achterstand. Dit had voornamelijk te maken met het achterblijven van koppelingen met volledige dossiers en in mindere mate met het woningtekort. In de eerste helft van 2023 stond de taakstelling in de gemeente Tilburg op 269, waarbij de realisatie in juli 2023 op 199 stond. Voor de tweede helft van het jaar bedroeg de oorspronkelijke taakstelling 347, maar is deze in november 2023 bijgesteld naar 223. Per 1 januari 2024 was de achterstand op deze taakstelling 94, per 31 januari was de achterstand 26.</p> <p>In Tilburg zijn relatief veel AMV'ers, die in een later stadium vaak grote gezinnen laten overkomen. Deze groep is relatief moeilijk te huisvesten vanwege de behoefte aan grote woningen.</p> <p>De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023. Uit de cijfers blijkt dat er relatief veel asielstatushouders naar de Z-route gaan.</p>					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route
- Asielstatushouder	347	251	90	52	109
- Gezinsmigrant	238	164	133	5	26
- Totaal	585	415	223	57	135
Teams en mensen.					
<p>Binnen de gemeente Tilburg is inburgering ondergebracht binnen de afdeling Werk & Inkomen. Momenteel ziet de samenstelling op dit thema er als volgt uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Twee beleidsadviseurs inburgering (totaal 1,5-1,8 fte) • Één beleidsondersteuner • Één beleidsadviseur inburgering en arbeidsparticipatie (afdeling economie en arbeidsmarkt) (0.2 fte) • Twee medewerkers uitvoeringsbeleid • Één teammanager klantregie • Één kwaliteitsmedewerker • Zestien klantregisseurs <p>Momenteel zijn er zestien klantregisseurs werkzaam in het team. Hierbij is er sprake van een gemengde caseload; het gros van de klantregisseurs begeleidt een mix van statushouders,</p>					

gezinsmigranten en mensen die onder de oude wet inburgering vallen. Een tweetal regisseurs richt zich specifiek op jongere statushouders en anderen hebben louter 'oudewetters' in hun caseload.

Gemeente Tilburg bevindt zich momenteel in een periode van verandering; er wordt toegewerkt naar de start van het programma 'Welkom in Tilburg'. Dit programma brengt al het (primair) beleid van asiel tot integratie voor verschillende groepen nieuwkomers samen in één programma. Hiermee snijdt het door verschillende afdelingen heen en wordt integraliteit bevorderd. Dit caseverslag richt zich op de werkwijze vóór de implementatie van dit nieuwe programma.

Samenwerking en ketenpartners.

Met welke partijen (en met welk doel) wordt samengewerkt in de uitvoering van inburgering? Denk aan bijv. samenwerking met COA, maatschappelijke organisaties, taalaanbieders en onderwijs.

Gemeente Tilburg heeft een aantal belangrijke samenwerkingspartners op inburgering:

- RefugeeTeam doet de brede intake van 10 weken voor alle inburgeraars gericht op taal (deze component wordt verzorgd door een taalschool: Werkvloertaal) en sociale activering. Na de brede intake verzorgt Refugee Team een 16 weken durende oriëntatie fase waarin statushouders workshops krijgen op diverse leefgebieden en participeren in de samenleving. Onderdeel van deze oriëntatiefase zijn de MAP en PVT. Deze oriëntatiefase valt buiten de scope van dit onderzoek omdat het na vaststelling van de PIP is en onderdeel is van de leerroutes.
- Vluchtelingenwerk voert de maatschappelijke begeleiding uit en draagt daarnaast ook zorg voor het financieel ontzorgen van inburgeraars.
- Het COA is in mindere mate een samenwerkingspartner; wel is er sprake van onderling contact en een warme overdracht wanneer er bijzonderheden zijn omtrent een casus.

Naast deze samenwerkingspartners is er een aantal aanbieders van taalonderwijs:

- Werkvloertaal verzorgt tijdens het brede intake- programma van RefugeeTeam de taallessen. Daarnaast verzorgen zij ook taallessen in de Z-route en de B1-route
- ROC Tilburg: verzorgt taallessen binnen de B1-route

Er zijn drie partners die de onderwijsroute verzorgen:

- ROC (onderwijssroute mbo)
- Fontys Hogeschool (onderwijssroute hbo)
- Universiteit Tilburg (onderwijssroute wo)

Daarnaast werkt de gemeente samen met verschillende partners voor het verzorgen van de participatiecomponent in de inburgeringstrajecten.

- Kikmaat, Vluchtelingen aan Zet, MENSS partners, Broodje Aap Linke Soep.

Azc's.

Er is een azc in de gemeente Oisterwijk en de gemeente Gilze en Rijen, waar een deel van de statushouders vandaan komt. In 2020 en 2021 liep er in de regio Hart van Brabant een pilot omtrent regioplaatsing. Ondanks de resultaten van deze pilot en ondanks de afspraken die gemaakt zijn over regioplaatsing als onderdeel van de flexibilisering van de asielketen, is er in Tilburg sprake van koppeling uit het hele land met relatief weinig regioplaatsingen.

Met het azc in Oisterwijk wordt samengewerkt in het kader van de vroege start.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen.

Tilburg heeft sinds 2016 samen met andere gemeenten in de regio Hart van Brabant pilots gedraaid in voorbereiding op de nieuwe wet. Met die pilots zijn lessen geleerd die de huidige aanpak mede hebben gevormd. Samen met deze regiogemeenten heeft Tilburg ook een regionale visie opgesteld en uitgesproken dat deze gemeenten willen inzetten op “een vroegtijdige, integrale en doorlopende aanpak waardoor iedere inburgeraar optimaal de kans krijgt om zichzelf te ontwikkelen en op maat ondersteund wordt.”

In de beleidsnota van de gemeente Tilburg 2022-2026 staat: “Met het nieuwe inburgeringsbeleid willen we de inburgeraars warm welkom heten, inzetten op hun talentontwikkeling en hun zelfredzaamheid en veerkracht vergroten. Hierin staan participatie, empowerment en taal centraal.”

Hiermee gaat de gemeente qua doelstellingen verder dan de wetgever met de Wi2021.

Inburgeringsproces.

In de beleidsnota 2022-2026 staat het inburgeringsproces op hoofdlijnen als volgt omschreven:

- Bij aankomst in de gemeente is er praktische hulp en wordt de inburgeraar financieel ontzorgd.
- Brede intake start zo vroeg mogelijk, indien mogelijk al in het azc. “Om optimale kansen te kunnen bieden is het belangrijk om zo volledig mogelijk in beeld te brengen welke talenten, mogelijkheden en achtergrond iemand heeft”. Om deze reden bestaat de brede intake uit een uitgebreid programma. Vooralnog gebeurt dit alleen wanneer het azc zich in de regio bevindt.
- Na de brede intake stelt de klantregisseur samen met de inburgeraar een PIP op met daarin doelen voor de inburgeraar op alle leefgebieden, ‘in het kader van talentontwikkeling, zelfredzaamheid, het taalniveau waarop examinering gaat plaatsvinden en slagingstermijnen’.

De beleidsnota verwijst naar inburgeraars als zijnde inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. Hierbij wordt in de uitvoering onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezinsmigranten.

Principes/uitgangspunten.

De vijf principes uit de wet (tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit, en kwaliteit) zijn in de beleidsnota niet expliciet nader ingevuld. Ze worden wél benoemd (als zijnde principes uit de wet) en de tijdige start, maatwerk en dualiteit komen op meerdere plekken in de beleidsnota terug als belangrijke uitgangspunten. Uiteindelijk krijgen de principes wel invulling door uitvoeringskeuzes die zijn gemaakt; dat komt in het vervolg van het verslag aan de orde.

Over regie en integraliteit: in de beleidsnota 2022-2026 wordt benoemd dat de regierol bij de klantregisseur ligt. Deze “begeleidt vanuit een coachende houding en sluit daarbij goed aan op de leefwereld van de inburgeraar, gedurende het gehele inburgeringstraject. (...) de situatie van de inburgeraar wordt in kaart gebracht op vijf leefgebieden: wonen, financiën,

(sociaal) netwerk, gezondheid en school”. Vervolgens wordt er benoemd dat er binnen deze leefgebieden verschillende partijen betrokken kunnen zijn en dat de klantregisseur het geheel overziet, daarbij de regie heeft en de verschillende partijen bij elkaar brengt.

Lokale context en couleur locale.

Er is weinig sprake van bijzonderheden in de lokale context. We benutten deze ruimte daarom om een paar knelpunten te noteren die de gemeente ervaart in de uitvoering van de wet:

- De verwachte taakstelling bij invoering van de wet, en dus ook ten tijde van het maken van beleid en aangaan van afspraken met partners, was veel lager dan uiteindelijk het geval bleek (factor 3).
- De Halfjaarlijkse betaling en oplegging van taakstelling maakt het lastiger om de benodigde formatie in te regelen die nodig is om de inburgeringsplichtingen die uit de taakstelling komen te begeleiden. Daarnaast werd de taakstelling voor de eerste helft van 2024 pas ergens begin november bekend, terwijl dit normaliter voor 1-10 zou zijn.
- Het komt af en toe voor dat verschillende inburgeraars binnen één gezin een verschillende status toegekend krijgen (de één is asielstatushouder, de ander gezinsmigrant). Dit betekent dat de gemeente voor deze mensen verschillende rollen speelt. Dit is heel moeilijk te begrijpen en uit te leggen. Soms vermoeden klantregisseurs dat de IND hier fouten heeft gemaakt, maar DUO/IND zijn moeilijk bereikbaar om dit te verifiëren.
- Er zijn relatief weinig ‘regioplantsingen’: veel inburgeraars die aan Tilburg worden gekoppeld zijn in azc’s elders in het land gehuisvest. Daardoor is het lastig om een vroege start te maken.

Verder wordt als context benoemd dat er in het sociaal domein, los van het inburgeringsveld, wachtlijsten zijn en soms ook gebrek aan cultuursensitieve zorg; bijv. wachtlijsten bij huisartsen, tandartsen en kinderopvang. Hierdoor ontstaan vertragingen in inburgeringstrajecten.

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Start in het azc.

Daar waar mogelijk wordt statushouders die afkomstig zijn vanuit het azc in Oisterwijk een vroege start aangeboden. Vanwege de uitgevoerde pilot regioplantsing is hier een historische samenwerkingsrelatie ontstaan die dit mogelijk maakt; de vroege start wordt in het azc in Gilze-Rijen nog niet aangeboden. Er is geen duidelijke reden waarom dit voor statushouders in Gilze-Rijen nog niet wordt aangeboden, anders dan dat men er nog niet aan toe is gekomen. Voor statushouders met veel kinderen, specifieke hulpvragen of andere belemmerende factoren is deze vroege start vaak moeilijk om te realiseren. Dit is eerder haalbaar voor alleenstaanden en jongeren, maar in praktijk blijken ook zij niet altijd in staat om in het azc al te starten (bijvoorbeeld om redenen gerelateerd aan motivatie of gezondheid). Klantregisseurs sturen hierop aan waar mogelijk, maar slechts bij een deel van de statushouders lukt dit.

Voor een beeld van de omvang van de groep waarvoor het lukt om een vroege start te realiseren: circa één derde van de Tilburgse inburgeraars komt van het azc in Oisterwijk. Bij 20-60% van deze groep lukt de vroege start. In totaal lukt het dus voor grofweg 10-20% van de inburgeraars die aan Tilburg worden gekoppeld.

Brede intake.

Wanneer er een woning wordt toegewezen krijgt de statushouder enkele weken de ruimte om zaken rondom huisvesting, school of andere praktische aspecten te regelen. Dit doen zij onder begeleiding van Vluchtelingenwerk, die hen ondersteuning biedt gedurende de eerste drie maanden. Daarna wordt er een uitnodiging voor een kennismaking verstuurd. In dit eerste gesprek (vaak met tolkentelefoon) worden allerlei zaken uitgevraagd door de klantregisseur zoals gezondheid, werkervaring, enzovoort. Zelden is hier iemand bij vanuit het COA voor een warme overdracht; wel krijgt de klantregisseur het COA- klantprofiel. Bij bijzondere omstandigheden neemt het COA wel contact op, bijvoorbeeld bij een specifieke zorgvraag of spanningen in een gezin.

Na deze kennismaking meldt de klantregisseur de inburgeraar aan voor de brede intake. Deze brede intake wordt in de gemeente Tilburg verzorgd door een externe partij, genaamd RefugeeTeam, in samenwerking met taalaanbieder Werkvloertaal. Na dit gesprek start de inburgeraar binnen ongeveer drie werken met een oriëntatieprogramma van in totaal 10 weken. Het programma in die periode bestaat uit:

- Een kennismaking met de begeleider van RefugeeTeam
- Een traject van tien weken met drie dagdelen per week (waarvan één taalles en twee workshops).

Tijdens deze tien weken komen verschillende thema's aan bod, zoals financiën, werkervaring, opleiding, gezondheid, familie, netwerk. Er wordt gesproken over kwaliteiten en toegewerkt naar het stellen van reële doelen voor de komende drie jaar.

Deze brede intake vindt plaats in groepjes van 8-12 deelnemers. De klassen voor deze brede intake starten elke drie weken, en er lopen altijd twee groepen tegelijk: een snellere en een langzamere groep. Deze groepen krijgen hetzelfde programma.

Halverwege deze brede intake neemt RefugeeTeam ook de leerbaarheidstoets (LBT) af (zie volgende kopje). De betrokken taalschool gebruikt daarnaast ook twee diagnosetools om niveau en leerbaarheid vast te stellen en op basis daarvan te adviseren over de te volgen leerroute:

- Een gestructureerde observatie (tool vanuit de UVA).
- Een eigen leerbaarheidstoets, die tegen het einde van het 10-weekse programma wordt afgenomen.

Tegen het einde van deze tien weken ontvangt de coach (RefugeeTeam) een adviesrapportage van de taaldocent (Werkvloertaal), met daarin een advies voor een route. Met deze input vult de coach een concept-PIP in, met een keuze voor een leerroute. Het advies van de taalschool weegt hier zwaar bij. Dit concept-PIP wordt naar de klantregisseur gestuurd. Vervolgens vindt er een eindgesprek plaats tussen klantregisseur, begeleider van RefugeeTeam en de inburgeraar. Tijdens dit gesprek wordt een definitieve keuze gemaakt voor de leerroute.

Deze vorm van brede intake is het uitvloeisel van een uitgebreide pilotfase die plaats vond voor invoering van de Wi2021. Alle betrokken partijen (RefugeeTeam, Werkvloertaal en klantregisseurs van de gemeente) zijn erg tevreden over deze intensieve brede intake. Men is tevreden over het feit dat mensen op deze manier snel kunnen starten, dat het een

groepsaankpak betreft (men leert elkaar kennen), en men verwacht dat ze op deze manier beter de startpositie kunnen vaststellen en dus ook betere keuzes maken voor leerroutes. De verwachting is dat dit ervoor zorgt dat er minder tussen leerroutes zal hoeven te worden gewisseld, maar dit moet de toekomst uitwijzen. Deze uitgebreide brede intake zorgt er wel voor dat de 10-weeken termijn voor het vaststellen van het PIP bijna per definitie niet lukt; dit wordt door de gemeente niet als een groot bezwaar gezien.

Maar het doel van deze brede intake wordt ook breder gezien dan alleen het vaststellen van een PIP. Verschillende respondenten gebruiken hier verschillende woorden voor, maar de meesten zien als nevensdoel ook dat mensen met deze vorm van brede intake snel een start kunnen maken met 'landen', zich welkom kunnen gaan voelen en snel een goed beeld kunnen krijgen van wat er van ze wordt verwacht. Ook wordt genoemd dat ze hier kunnen meemaken dat inburgering 'ook leuk kan zijn'.

In de ervaring van de betrokkenen is deze vorm van brede intake voor de meeste mensen passend, maar er zijn ook mensen voor wie het moeilijker is of die het minder leuk vinden. Als moeilijkste groep wordt benoemd de jongeren die al langer in Nederland zijn (gekomen als AMV'er, meerderjarig geworden en niet naar school gaand). Ze zijn verplicht om deze brede intake te doen, maar spreken al Nederlands en komen dan tussen oudere inburgeraars te zitten. Soms gaat dit goed, maar soms is het minder passend en/of zijn de jongeren minder gemotiveerd.

In enkele andere gevallen wordt deze uitgebreide intake als iets te langzaam gezien. Zo werd een voorbeeld aangehaald van een hoogopgeleide statushouder die graag snel wilde beginnen op B1 niveau; er was voor betrokkenen geen twijfel dat hij dit zou kunnen. Daar is toen gekozen om de brede intake over te slaan.

Wat VVE betreft: door Vluchtelingenwerk wordt in het kader van praktische hulp onder meer kinderopvang en aanmelding voor de basisschool geregeld. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan VVE en ondersteuning bij de aanvraag van een indicatie bij het consultatiebureau. Een verwijzing naar VVE wordt vervolgens opgenomen in de bijlage bij het PIP. Recentelijk is de gemeente erachter gekomen dat deze verwijzing mogelijk te summier is; daarom wordt binnenkort het PIP aangepast om meer informatie over VVE erin op te nemen.

Voor gezinsmigranten verloopt de brede intake anders: daar bestaat de brede intake in wezen uit één gesprek tussen klantregisseur en inburgeraar, waarna de LBT wordt afgenomen. Op basis hiervan wordt een PIP vastgesteld.

Uitvoering leerbaarheidstoets.

RefugeeTeam neemt rond week 4-5 van de 10-weekse brede intake de LBT af. In de weken daaraan voorafgaand worden de mensen enigszins voorbereid: ze horen wat ze gaan doen, ze kijken samen de instructiefilmpjes. Ze gaan niet oefenen van tevoren, maar RefugeeTeam zorgt ervoor dat mensen weten wat het is en waartoe het dient.

De toets wordt afgenomen in een apart lokaal met laptops en getrainde toetsbegeleiders. De afname verloopt in de ervaring van betrokkenen prima, zonder bijzonderheden.

De afnemers en de coaches van RefugeeTeam zien de toets als een verplichting die doorgaans weinig toegevoegde waarde heeft. Bij het kopje hieronder gaan we dieper in op die toegevoegde waarde.

Ook voor gezinsmigranten neemt RefugeeTeam de LBT af. Vooral hier, bij hoogopgeleide gezinsmigranten, zien ze dat mensen soms na vijf minuten klaar zijn en zich afvragen waarom ze hiervoor naar RefugeeTeam moesten komen. De afnemers zeggen zich soms te ‘schamen’ en niet te begrijpen waarom het een verplichting is deze toets af te nemen.

Keuze voor leerroute.

Voor asielstatushouders stelt de coach van RefugeeTeam aan het einde van de brede intake een concept-PIP op met daarin de keuze voor de leerroute. Input hiervoor:

- De adviesrapportage van Werkvloertaal (op basis van gestructureerde observatie en eigen LBT)
- Het dossier dat de coach van RefugeeTeam in de loop van de tien weken brede intake heeft bijgehouden
- De LBT
- De wensen, doelen en motivatie van de inburgeraar.

Zowel de coaches van RefugeeTeam als de klantregisseurs geven aan dat ze bij de keuze voor de leerroute het grootste gewicht hechten aan de inschatting van de taalschool. De uitkomst van de verplichte leerbaarheidstoets is minder van belang. De coaches geven aan dat de leerbaarheidstoets voor de meeste mensen niet nodig is en dat het goed zou zijn als deze alleen in geval van twijfel ingezet zou kunnen worden.

Wanneer de visies van betrokkenen niet op één lijn zitten qua leerbaarheid, gaat de klantregisseur indien nodig het gesprek aan met de coach van RefugeeTeam en/of de taaldocent. De gesproken klantregisseurs geven aan zich hierin vaak op het hoogst haalbare te oriënteren; bij twijfel wordt bijvoorbeeld eerder gekozen voor de B1- route dan voor de Z- route. Waar mogelijk wordt hier dan rekening mee gehouden, bijvoorbeeld door iemand in de snellere of langzamere B1- groep in te delen.

Bij gezinsmigranten wordt er meer belang gehecht aan de leerbaarheidstoets, omdat gezinsmigranten geen uitgebreide brede intake doorlopen en de taalschool daar geen eigen leerbaarheidstoets afneemt.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁹⁰ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁹¹

⁹⁰ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁹¹ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁹²	Totaal
<20	9	1	70	18	98
20-27	18	6	40	8	72
28-30	23	5	10	2	40
>30	158	52	11	27	248
Totaal	208	64	131	55	458

	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	181	87%	57	89%	110	84%	348	86%
Ingedeeld itt uitslag LBT	27	13%	7	11%	21	16%	55	14%
Totaal	208	100%	64	100%	131	100%	403	100%

PIP.

Na de periode van brede intake en het vaststellen van de leerroute wordt het PIP opgesteld. RefugeeTeam stelt een concept- PIP op aan de hand van hun ervaringen binnen de brede intake en aan de hand van de uitkomsten van de verschillende toetsen. Deze wordt besproken in een driegesprek tussen klantregisseur, coach van RefugeeTeam en inburgeraar, en vervolgens definitief gemaakt door de klantregisseur.

Voor het PIP wordt een standaardformulier gebruikt dat naast gegevens van de inburgeraar afspraken bevat omtrent de leerroute, het PVT en de MAP. De doelstellingen voor de inburgeraar worden benoemd, evenals de ondersteuning die hierbij wordt geboden. Het formulier bevat tevens informatie over de mogelijkheid om het PIP aan te passen, de consequenties bij het niet nakomen van afspraken en het maken van bezwaar. In het PIP staat geen informatie over VVE.

Klantregisseurs geven aan tevreden te zijn over het PIP en deze helder geformuleerd te vinden. Er is ruimte om aanvullende behoeften en omstandigheden op te nemen die de voortgang van de inburgering zouden kunnen beïnvloeden. Daarnaast is er de mogelijkheid om het PIP, afhankelijk van de voortgang, tussentijds te wijzigen.

Door de lange brede intake worden PIPs, in ieder geval voor asielstatushouders, niet binnen de 10 weken opgesteld.

Ontzorging en financiële zelfredzaamheid.

In Tilburg is er bewust voor gekozen om financieel ontzorgen niet uit te voeren zoals dat in de wet staat, omdat men tot de conclusie kwam dat ontzorging conform de wet onuitvoerbaar is. Dit in verband met het feit dat de vaste lasten niet uit louter de uitkering betaald kunnen worden, maar dat daar ook toeslagen voor nodig zijn en dat het vaak lang duurt voordat de eerste toeslagen binnen zijn. Men heeft er in plaats daarvan voor gekozen de bestaande werkwijze te handhaven, waarin Vluchtelingenwerk in het kader van de

⁹² Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

maatschappelijke begeleiding ook op financieel vlak begeleiding biedt. Zo helpen ze bijvoorbeeld bij het instellen van automatische incasso's voor de vaste lasten.

In de 10-weekse brede intake besteedt RefugeeTeam tevens aandacht aan het thema financiën en zelfredzaamheid.

Men is tevreden met de huidige aanpak.

Aanbod en start leerroutes.

Er zijn drie aanbieders van de onderwijsroute (drie onderwijsniveaus: mbo, hbo en wo) en twee aanbieders voor de B1-route taal. Deze keuze is gemaakt om zo differentiatie in de trajecten te kunnen bieden. Zo biedt het ROC een meer schoolse omgeving die geschikt is voor jonge statushouders. In de Z-route is er één aanbieder: Werkvloertaal. Voor de uitvoering van deze opdracht werkt Werkvloertaal samen met het ROC. Werkvloertaal biedt verschillende Z-route trajecten aan. Kandidaten voor de Z-route en de B1- route kunnen binnen een maand starten met hun leerroute. In de onderwijsroute bedraagt de wachttijd voor een intake maximaal twee weken. Voor de onderwijsroute route dat het ROC elke maand een instroommoment heeft, de hogeschool en de universiteit hebben drie keer per jaar een instroom voor taalschakeltrajecten en de pre-bachelor bij de universiteit of hogeschool starten eenmaal per jaar, in augustus.

Over het algemeen hebben klantregisseurs het idee dat ze passend aanbod in kunnen zetten. Er werden enkele groepen genoemd voor wie het soms lastiger is:

- Wanneer jongeren vanuit ISK naar mbo 1 gaan worden ze inburgeringsplichtig. Docenten vanuit ISK denken: jongeren kunnen naar mbo 1, wat fijn. Maar ze realiseren zich niet dat er dan inburgeringsplicht ontstaat. Wanneer deze jongeren uiteindelijk doorstromen naar mbo 2 krijgen ze een tijdelijke vrijstelling, en wanneer ze mbo 2 halen worden ze vrijgesteld van inburgeringsplicht. Om te voorkomen dat je in het jaar dat iemand op mbo 1 zit inburgering opstart die later (wanneer iemand doorstroomt naar mbo 2) niet nodig blijkt te zijn, wordt nu in Tilburg inburgering met mbo 1 gecombineerd. Dat wil zeggen: er worden vanuit inburgeringsbudget extra taallessen ingezet voor deze leerlingen op mbo 1. Dit is een investering die ook een zeker risico in zich draagt: indien de jongeren uiteindelijk toch niet mbo 2 halen dan worden ze toch weer inburgeringsplichtig. De gemeente heeft dan al geïnvesteerd maar moet dan toch opnieuw een leerroute aanbieden.
- Voor jonge gezinsmigranten is de onderwijsroute te duur.
- Men ziet meerdere 'kwetsbare' gezinsmigranten die behoefte hebben aan maatschappelijke begeleiding maar die daar geen recht op hebben en voor wie de gemeente geen financiële middelen ontvangt.
- Jongeren die al aan het werk zijn, bijv. in ploegendiensten, kunnen werk en inburgering vaak moeilijk combineren en zijn ook moeilijk te motiveren voor taallessen.
- In de Z-route groep zit veel diversiteit. Sommigen kunnen de taal niet op B1 niveau leren maar kunnen prima met een lager taalniveau werken. Daarom overweegt de gemeente om binnen de Z-route verschillende groepen in te gaan delen: een groep die zich goed richting werk kan bewegen, een groep voor wie dat niet geldt, en een groep waarbij dat met begeleiding zal kunnen.

Begeleiding.

De situatie in Tilburg is in zoverre bijzonder dat externe partijen een grote rol hebben in de begeleiding in de eerste fase. Vluchtelingenwerk doet in de eerste drie maanden de maatschappelijke begeleiding. Refugeeeteam doet de brede intake, en de coaches van RefugeeTeam bouwen vanuit hun rol een band op met de inburgeraar. Op natuurlijke wijze komen veel vragen en veel laagdrempelige begeleiding daarom bij RefugeeTeam terecht. Na drie maanden gaat de rol van maatschappelijke begeleiding over van Vluchtelingenwerk naar RefugeeTeam. Er is in deze periode ook nog de taaldocent van Werkvloertaal betrokken.

Kortom: naast de klantregisseur zijn er in die eerste maanden in ieder geval één maatschappelijke begeleider, twee coaches (brede intake) en één taaldocent betrokken. De rol van de klantregisseur is meer op afstand dan bij sommige andere gemeenten: ze zorgen dat het proces goed loopt, hebben op een paar gezette momenten een duidelijke rol (kennismakingsgesprek, driegesprek en vaststellen PIP) en komen verder in beeld als er problemen zijn (bijvoorbeeld wanneer mensen niet opdagen). Zeker bij complexere gevallen vangen klantregisseurs allerlei signalen op vanuit de verschillende maatschappelijke partners die om de inburgeraar heen staan. Het kan uitdagend zijn om hierin koers te bepalen; enerzijds is het prettig om bijvoorbeeld op de hoogte te zijn als er een WMO-aanvraag wordt gedaan of wanneer een klantregisseur daarbij kan helpen, anderzijds is het belangrijk om het aantal regelzaken dat bij de klantregisseur terecht komt te beperken. Men heeft wel het gevoel dat integraliteit tot haar recht komt vanwege de centrale rol van de klantregisseur als aanspreekpunt.

De betrokkenen ervaren dat de samenwerking tussen al deze partijen op zich goed verloopt. Hier hebben alle betrokkenen de afgelopen jaren ook veel tijd in gestopt. Sommigen benoemen dat het soms wat onlogisch lijkt om de maatschappelijke begeleiding op te knippen: eerst drie maanden bij vluchtelingenwerk, dan bij RefugeeTeam.

Na de start van de leerroute spreekt de klantregisseur in principe tweemaal per jaar af met de inburgeraar.

Voor gezinsmigranten vindt een brede uitvraag plaats aan de voorkant van een traject, waarna het PIP al in het tweede gesprek wordt opgesteld. Mensen moeten dan zelfstandig verder met beperkte begeleiding. De klantregisseur spreekt ze daarna ongeveer tweemaal per jaar. Voor sommige mensen is dit te weinig; men ziet dat hoogopgeleiden hun weg makkelijk vinden, maar dat andere gezinsmigranten soms worstelen. Er wordt momenteel geen vorm van begeleiding geboden voor deze doelgroep.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject.

Wanneer we de uitvoeringspraktijk confronteren met de bedoeling van de wetgever dan valt op:

- De vroege start wordt geprobeerd; met één van de twee AZC's in de regio zijn afspraken gemaakt; met alle inburgeraars die daar wonen en gekoppeld worden aan Tilburg wordt een gesprek gevoerd, en indien de inschatting is dat ze mee kunnen doen aan de brede intake dan wordt dit gedaan. Uiteindelijk lukt het maar voor een

klein deel van de aan Tilburg gekoppelde statushouders, enerzijds door een relatief laag percentage regioplaatsingen, anderzijds doordat er maar met één van de twee regionale azc's wordt samengewerkt, en tot slot doordat niet alle inburgeraars er in de inschatting van de consultants al in het azc aan toe zijn om te starten met de brede intake.

- De brede intake van RefugeeTeam is uitgebreid en duurt in zichzelf langer dan tien weken. Het PIP-termijn van 10 weken wordt voor asielstatushouders daarom niet gehaald; dat is een bewuste keuze van de gemeente. Deze aanpak (snelle opstartklas en daardoor latere vaststelling PIP) wordt ook door de minister ondersteund (zie uitvoeringsbrief van juli 2023).
- Bij ontzorging is gekozen om de oude werkwijze te handhaven: helpen bij automatische incasso's en individuele begeleiding (maatschappelijke begeleiding). De werkwijze zoals de wetgever die voorstond werd niet uitvoerbaar geacht.

Mechanismen en principes.

Tijdige start: zie hierboven, het lukt voor een klein deel om te starten wanneer men in het azc woont.

Snelheid: wanneer de kennismaking heeft plaatsgevonden start het instroomklasje (de brede intake) doorgaans binnen drie weken, inclusief de bijbehorende taallessen. Direct na dit instroomklasje van 10 weken wordt het PIP vastgesteld.

Maatwerk: er wordt over het algemeen ervaren dat passende leerroutes kunnen worden ingezet. Enkele uitzonderingen die worden genoemd zijn:

- Jongeren die al werken, soms bijv. in ploegendiensten, zijn moeilijk te motiveren voor taallessen; het is lastig werk en school te combineren.
- Jongeren die op mbo 1 zitten en inburgeringsplichtig worden: dat is ook moeilijk te combineren. Hiervoor loopt inmiddels een pilot die entree met extra taallessen combineert.
- Jonge gezinsmigranten die eigenlijk de onderwijsroute zouden kunnen doen: dit is voor hen te duur.
- In het algemeen is er veel diversiteit binnen de Z-route, ook wat betreft perspectief op werk.

Dualiteit: valt buiten de scope van dit onderzoek.

Kwaliteit: valt buiten de scope van dit onderzoek.

Regie en integraliteit.

Rondom de inburgeraar staat, in de eerste fase van de inburgering, een klein 'ecosysteem' van partijen en personen: de klantregisseur, twee coaches van RefugeeTeam, een taaldocent van werkvloertaal en een maatschappelijke begeleider van vluchtelingenwerk. Hierbinnen heeft de klantregisseur de regie: deze is eindverantwoordelijk. In de ervaring van betrokkenen werken de partijen over het algemeen goed samen en functioneert het systeem goed. De klantregisseur staat wellicht wat meer op afstand van de inburgeraar dan in sommige andere gemeenten (omdat de brede intake bij een externe partij is belegd), maar voert regie en is verantwoordelijk voor uiteindelijke vaststelling van het PIP. De afgelopen jaren is er door alle partijen veel tijd gestoken om elkaar goed te leren kennen en goed samen te werken. In complexe gevallen, waar ook zorgpartijen betrokken zijn, wordt het soms als een uitdaging ervaren om goed regie te voeren. Over het algemeen is de

ervaring dat het goed lukt. Ook de keuze voor klantmanagers om zowel P-Wet als inburgering uit te voeren draagt hieraan bij.

Conclusies/samenvatting.

Tilburg heeft een ambitieuze aanpak; er zijn ambitieuze doelen gesteld, die verder gaan dan wat de wetgever strikt genomen vereist. Deze doelen, en ook de aanpak, zijn onder andere geïnformeerd door jarenlange voorbereiding op de nieuwe wet, samen met andere gemeenten in de regio. Aan het begin van het inburgeringstraject (waar dit onderzoek zich op richt) komt het hoge ambitieniveau vooral tot uiting in de uitgebreide brede intake. Dit 10-weekse traject wordt uitgevoerd door een externe partner en is bedoeld om een goede diagnose te stellen en daarnaast ook om de inburgeraar welkom te heten, bij te dragen aan empowerment en een snelle, plezierige start te maken met inburgering. De ervaringen met deze vorm van brede intake zijn bij alle betrokkenen positief. Naast de brede intake komt het ambitieniveau ook tot uiting in de pogingen die de gemeente doet om de inburgering al te starten terwijl de inburgeraar nog in het azc woont.

In Tilburg komen relatief veel AMV'ers die daarna relatief grote gezinnen laten over komen. Ook komen relatief veel inburgeraars uit Eritrea. Meer dan gemiddeld krijgen inburgeraars hier het advies om de Z-route te doen (37% van de inburgeraars in Tilburg scoort minder dan 28 op de LBT, 18% van de inburgeraars en 31% van de asielstatushouders doet de Z-route). Over het algemeen is het beeld dat het aanbod van routes voor de meeste groepen toereikend is, hoewel het zeker bij jongeren in de Z-route soms wat lastig is om een passend traject aan te bieden en ze te motiveren voor de inburgering. Zie de details hierboven. Voor jongeren die na ISK mbo 1 gaan doen wordt de vraag gesteld of er geen tijdelijke ontheffing van de inburgeringsplicht kan worden verleend.

Verder loopt men tegen enkele knelpunten in het landelijke stelsel aan:

- Wetgeving over financieel ontzorgen is volgens de gemeente onuitvoerbaar
- Taakstelling komt te laat door
- Binnen één gezin kan de ene inburgeraar asielstatushouder zijn en de ander gezinsmigrant. IND/DUO zijn lastig toegankelijk voor toelichting.
- Relatief weinig regioplaatsingen, waardoor de vroege start slechts voor een klein deel van de inburgeraars lukt.

Tot slot roepen de ervaringen met betrekking tot de leerbaarheidstoets de vraag op bij de gemeente Tilburg of deze niet optioneel in plaats van verplicht kan worden gemaakt.

Doelgroepen.

Belangrijke verschillen in de dienstverlening voor verschillende doelgroepen:

- Voor gezinsmigranten is de brede intake beperkter: zij volgen niet het klasje van 10 weken, de brede intake bestaat uit één gesprek met de klantregisseur.
- Verder geen belangrijke verschillen.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs

Auke Witkamp en Zarah Pattianakotta

Respondenten

Gemeente Tilburg:
Beleidsmedewerker

Teamleider uitvoering
Drie klantregisseurs
Twee mensen met schakelfunctie tussen beleid en uitvoering

Partners:
RefugeeTeam
Werkvloertaal

Observaties:
Gesprek met inburgeraar
Teamoverleg van klantregisseurs

Schriftelijke bronnen

Beleidsnota inburgering
Handboek werkafspraken
Powerpoint werkafspraken met verschillende aanbieders
Communicatie rondom financieel ontzorgen

Bijlage 10: caseverslag BUCH-gemeenten

Deel 1: organisatie van lokale uitvoering

Gemeenten en uitvoeringsorganisatie					
<p>De BUCH bestaat uit de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo (vanaf nu te noemen de ‘vier gemeenten’). Deze vier gemeenten hebben hun samenwerking op bepaalde onderdelen belegd bij de uitvoeringsorganisatie Zaffier in Alkmaar. Zaffier voert de Wet inburgering uit voor de vier gemeenten, en daarnaast voor Alkmaar en Dijk en Waard; in totaal dus voor zes gemeenten.</p> <p>Zaffier is een organisatie met taken op het gebied van re-integratie en participatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zaffier biedt ook een interne werkplek voor deze doelgroep, biedt ondersteuning in het inkomen van mensen die daar recht op hebben, en voert ook de handhaving daarvan uit. De organisatie biedt schuldhulpverleningstrajecten aan, en voert nu dus ook de nieuwe Wet inburgering uit. De inburgeringstaak valt bij Zaffier binnen het cluster ‘re-integratie en participatie’.</p> <p>Zaffier is recent opgericht uit het samenvoegen van twee bestaande organisaties: Halte Werk en het sociaal werkbedrijf WNK Personeelsdiensten. De vier BUCH-gemeenten hebben een aantal taken en medewerkers overgedragen aan Zaffier. Zaffier is pas op 1 januari 2023 als organisatie operationeel van start gegaan, maar heeft al wel sinds 1 april 2022 formeel de bestuurlijke bevoegdheid gekregen om de Wet inburgering uit te voeren. In de aanloop naar de nieuwe wet, en vóór april 2022, zijn er door de BUCH-werkorganisatie al wel enkele medewerkers voor aangesteld.</p> <p>Uit de gesprekken is gebleken dat Zaffier bij de uitvoering van de wet geen onderscheid maakt tussen de verschillende gemeenten waarin zij werkzaam is. Het beleid of de uitvoering zijn niet anders binnen de vier gemeenten onderling, of tussen de vier gemeenten en Alkmaar en Dijk en Waard. Als er toch onderlinge verschillen bestaan – niet door verschillen in beleid door Zaffier maar door verschillen in de ‘couleur locale’ of door externe factoren – zullen wij deze benoemen in dit verslag.</p>					
Cijfers					
<p>Het aantal inburgeringsplichtigen (peildatum 8 december 2023) is voor de gemeente Bergen 84, waarvan 66 asielstatushouders en 18 gezinsmigranten. 56 van de 84 inburgeringsplichtigen heeft een PIP. Voor de gemeente Uitgeest gaat het om 32 inburgeringsplichtigen, waarvan 25 asielstatushouders en 7 gezinsmigranten. Van deze 32 inburgeringsplichtigen hebben 22 een PIP. Castricum telt 33 inburgeringsplichtigen, waarvan 16 asielstatushouders en 17 gezinsmigranten. 23 van de 33 hebben een PIP. Tot slot heeft Heiloo 55 inburgeringsplichtigen, waarvan 44 asielstatushouders en 11 gezinsmigranten. 32 van deze 55 inburgeringsplichtigen heeft een PIP.</p> <p>Wat betreft de taakstelling van het aantal te huisvesten mensen, lopen Bergen (5), Castricum (30) en Heiloo (6) achter (op peildatum 1 januari 2024). Alleen Uitgeest (5) loopt voor op de taakstelling.</p> <p>De cijfers in de tabel hieronder zijn aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 8-12-2023.</p>					
	Totaal inburgeringsplichtig	Waarvan met PIP	Waarvan B1	Waarvan O-route	Waarvan Z-route

- Asielstatushouder	151	96	54	12	30
- Gezinsmigrant	53	37	36	0	1
- Totaal	204	133	90	12	31

Teams en mensen

In totaal werken er bij Zaffier 13,9 fte aan consulenten bij team inburgering, waarvan 1,25 fte besteed wordt aan het financieel ontzorgen van inburgeraars die onder de nieuwe wet vallen.

Het team inburgering bij Zaffier werkt grotendeels volgens ‘integraliteit’. Dat wil zeggen dat het team bestaat uit inburgeringsconsulenten die een integrale functie hebben, waarbij zij zowel de inburgeringswet als de Participatiewet volledig uitvoeren. Dat betekent voor de Participatiewet het beoordelen, toekennen en afwijzen van een aanvraag, van mutaties en van bijzondere bijstand; en voor de Wet inburgering het uitvoeren van zowel de oude als de nieuwe wet.

In de praktijk lijkt er bij Zaffier nu toch een tendens richting specialisatie plaats te vinden. Zo zijn er bijvoorbeeld vier consulenten die zich specifiek richten op jongeren 27- en alleen de uitvoering van de Inburgeringswet doen. Bij de consulenten 27+ werkt het anders: zij voeren wel zowel de Participatie als de Inburgeringswet uit. Sommige consulenten begeleiden tegelijkertijd ook ‘oude wetters’.

Zaffier werkt nu met een caseload van 95 voor de volwassenen en voor de jongeren. De consulenten die wij spraken zitten echter hoger. Twee consulenten die zich richten op jongeren hadden respectievelijk 120 (op een werkweek van 36 uur) en 74 inburgeraars (28 uur). Een consulent 27+, die dus integraal werkt, en ook oudewetters begeleidt had een caseload van 104 (32 uur).

Samenwerking en ketenpartners

De gemeente heeft de inburgering volledig belegd bij uitvoeringsorganisatie Zaffier. De regievoerder vanuit de vier gemeenten heeft op hoofdlijnen contact met Zaffier. Zaffier werkt op haar beurt samen met Inova voor de maatschappelijke begeleiding. De B1 en Z-route worden uitgevoerd door taalaanbieder Edinova. Het ROC Horizoncollege verzorgt de onderwijsroute voor het mbo. De onderwijsroute hbo/wo wordt onder de naam Taalchakeltraject Amsterdam (TSA) uitgevoerd door de Hogeschool van Amsterdam en de Vrije Universiteit. De MAP en het participatiedeel van de Z-route koopt Zaffier in bij Thobs en NewBees. Het ontzorgen en het afnemen van de leerbaarheidstoets gebeurt allemaal bij en door medewerkers van Zaffier zelf.

Azc’s

Er zijn meerdere azc’s in de regio. In Heerhugowaard is een reguliere locatie met zeshonderd plekken, en een noodopvang met vijftig plaatsen. In Heiloo is nog een tijdelijk opvanglocatie met tachtig plekken. Inburgeraars die in beeld komen bij Zaffier komen uit deze azc’s, maar ook uit azc’s elders in het land.

Deel 2: de lokale invulling van de beleidstheorie

Doelen

De vier gemeenten of Zaffier zeggen zelf geen additionele of aanvullende doelen te hebben geformuleerd voor het inburgeringsbeleid. In een visiedocument uit november 2020 staat desalniettemin de volgende doelstelling: ‘Asielstatushouders en overige inburgeraars in de regio Alkmaar krijgen dezelfde kansen als niet-statushouders. Ze doen actief mee in de maatschappij, het liefst via betaald werk. Op onderdelen wordt een extra inspanning geleverd om bijvoorbeeld de achterstand in taal bij nieuwkomers te verminderen en kennis van onze gemeenten en samenleving bij nieuwkomers te vergroten. Hierbij wordt aangesloten op de leefwereld van de asielstatushouder.

Zij voelen zich in hun nieuwe woonplaats veilig, thuis en nuttig. Mensen hebben of (her) vinden zelf de regie over hun leven en worden hierbij ondersteund door de gemeente en betrokken partners. Een goede integratie- en participatieaanpak is nodig voor de stabiliteit en draagkracht van de samenleving.'

In een leidraad voor consultants van januari 2022 staat dat het doel van het inburgeringsproces is: 'De inburgeringsplichtige begeleiden in het succesvol afronden van zijn/haar inburgeringstraject naar volledige integratie, zelfredzaamheid en iedereen doet mee het liefst via betaald werk.'

Respondenten vertellen dat de beleidsvisie van Zaffier overeenkomstig is met de wet. Het regionale beleid moet aansluiten bij het landelijke beleid. Er bestaan geen aparte, additionele maatregelen die de doelstellingen uit het visiedocument uit november 2020 of de leidraad voor consultants van januari 2022 moeten realiseren. Concluderend kunnen we stellen dat de gemeente niet heel duidelijk aanwezige eigen, additionele doelen opgesteld heeft voor de inburgering.

Inburgeringsproces

De eerste melding verloopt bij Zaffier via twee routes. Indien het een gezinsmigrant, geestelijke of overige inburgeringsplichtige statushouder is, komt er een signaal vanuit het DUO portaal. Indien het een statushouder is, komt er een koppeling vanuit het COA die de start inluit van het proces via het TVS van COA.

Documentatie vanuit Zaffier toont hoe de verschillende stappen in het werkproces voor de inburgering voor asielmigranten:

1. Koppeling vanuit COA.
2. DUO legt de inburgeringsplicht op. Er wordt gestart met het zoeken van een woning.
3. Toewijzen woning. Het startmoment is de sleuteloverdracht. De woonconsulent van de gemeente informeert Inova, waarna maatschappelijke begeleiding wordt toegewezen. Dit gebeurt buiten de consulent van Zaffier om. Het werkproces inburgering wordt dan gestart, inclusief het ontzorgen, waarbij vaste lasten van huur, zorgverzekering, gas, water en licht door budgetbeheer betaald worden.
4. Warme overdracht met COA. Het streven is om binnen twee weken na woningtoewijzing een warme overdracht met het COA te organiseren, waarin afspraken worden gemaakt en een gesprek tussen de inburgeraar, het COA en de consulent plaatsvindt.
5. Brede intake. Deze bestaat vervolgens uit twee of drie gesprekken: de kennismaking, vervolggerep, en het PIP/keuzegerep. Het eerste gerep vindt uiterlijk één maand na de toewijzing van de woning plaats, het laatste moet binnen tien weken na huisvesting plaatsvinden, omdat dan het PIP vastgesteld moet zijn.
6. Afnemen leerbaarheidstoets. Dit gebeurt uiterlijk negen weken na huisvesting, zodat de uitkomst nog meegenomen kan worden in het PIP.
7. Voortgangsgerep. Contact via telefoon, mail, voortgangsrapportages (of soms fysiek) om voortgang of evaluatie van de leeroutes en alle activiteiten te monitoren. In geval van essentiële wijzigingen worden die doorgevoerd in het DUO-portaal.

8. Tot slot volgen nog, hoewel deze stappen buiten de scope van dit onderzoek valt, contact met maatschappelijke begeleiding (na vijf maanden) over het stoppen van het ontzorgen; een evaluatie van de maatschappelijke begeleiding (na één jaar) waarin wordt besloten of de begeleiding stopt of verlengd wordt. Wanneer het nodig is kan het PIP tussendoor bijgesteld worden of kan er verlenging van de inburgeringstermijn worden aangevraagd, tot iemand uiteindelijk diens diploma of certificaat haalt, en uitstroomt.

Voor gezinsmigranten zou het inburgerproces op het gebied van de brede intake, het afnemen van de leerbaarheidstoets en het vaststellen van het PIP hetzelfde dienen te verlopen, blijkt uit documentatie vanuit Zaffier.

Wat betreft de warme overdracht is het belangrijk dat mensen van team inburgering van Zaffier en medewerkers van het COA elkaar goed kennen. TVS moet goed en consequent gevuld worden, en er moet warm en rechtstreeks contact komen doordat medewerkers elkaar onderling kennen.

Principes/uitgangspunten

Zaffier geeft niet een geheel eigen invulling aan de vijf werkzame mechanismen van de wet, blijkt uit de beschikbare documenten en interviews met beleidsmedewerkers. Zaffier probeert, waar mogelijk, de wet zo nauw mogelijk te volgen.

In de vier gemeenten is er volgens bestaande afspraken geen sprake van een *vroege start*. In principe benadert Zaffier inburgeraars pas als zij inwoners zijn, als zij een woning toegekend hebben gekregen en de sleuteloverdracht geweest is. Vanuit praktisch oogpunt is het voor inburgeraars niet mogelijk om al eerder, wanneer iemand nog in het azc woont, te starten. In uitzonderingssituatie komt het wel voor, maar dat gebeurt nauwelijks.

Wat *dualiteit* betreft, wil Zaffier ‘samen kijken met de inburgeraar naar wat de mogelijkheden zijn, niet alleen op werk gericht, maar ook op participatie.’ Er ligt een relatief sterke nadruk op het zoeken naar en vinden van werk. Dualiteit lijkt belangrijk in de aanpak van Zaffier, wat bijvoorbeeld ook blijkt uit de aanwezigheid van de adviseurs ‘werk’ die specifiek aangesteld zijn om inburgeraars die willen werken te helpen met het zoeken van werk. Deze consultants kennen en houden contact met belangrijke werkgevers in de regio, en proberen inburgeraars aan hen te koppelen.

Zaffier wil de kwaliteit van de dienstverlening borgen door gebruik te maken van een werkafsprakenboek, door geregeld overleg te voeren met de gemeenten en taalscholen. Zo is er bijvoorbeeld ieder kwartaal overleg tussen team inburgering, de maatschappelijk begeleiders en de taalscholen; en daarnaast met de regievoerder van de gemeenten. Tot slot is er een interne kwaliteitscontrole, waarbij medewerkers zijn aangesteld om de inburgeringsconsultanten te trainen en, zo nodig, bij te sturen.

Zoals eerder beschreven is er bij Zaffier voor het grootste deel steeds integraal gewerkt, waarbij consultants zowel de Wet inburgering als de Participatiewet uitvoeren. Er is,

vanwege werkdruk en de noodzaak tot verlichting van de taken, wel alsnog een tendens richting specialisatie gaande.

Context en couleur locale.

Zaffier voert de inburgering uit voor zes gemeenten. Hoewel het beleid voor de gemeenten hetzelfde is, merken uitvoerders van Zaffier toch verschillen op, die zij deels toeschrijven aan de politieke kleur van gemeenten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aansluiting bij en doorverwijzing naar het maatschappelijk middenveld.

Deel 3: de uitvoering in de praktijk

Start in het AZC

Een vroege start in het azc staat niet in de leidraad voor inburgeringsconsulenten. In de praktijk gebeurt het dan ook niet of nauwelijks. Het is mogelijk om een uitzondering te maken, maar uit gesprekken met respondenten is gebleken dat dit niet of nauwelijks voorkomt.

Consulenten zeggen dat de vroege start praktisch lastig uitvoerbaar is. Dat komt ten eerste door de grote afstanden en de verschillende azc's waar inburgeraars vandaan komen en daarnaast ook door de werkdruk die consulenten nu al ervaren. Ook zeggen consulenten dat het hoofd van inburgeraars er vaak nog niet naar staat, en dat ze niet weten of en wanneer mensen daadwerkelijk geplaatst gaan worden.

Brede intake

De brede intake wordt uitgevoerd door de inburgeringsconsulenten van Zaffier. De asielstatushouder of gezinsmigrant komt in beeld wanneer deze gehuisvest of ingeschreven is in de gemeente. De intake is voor beide groepen hetzelfde. In de teams wordt onderscheid gemaakt tussen inburgeraars jonger en ouder dan 27, maar voor deze groepen verschilt de intake inhoudelijk niet. Een consulent vertelt dat mensen waarvan Zaffier een signaal krijgt van DUO om de inburgering te starten niet altijd direct opgepakt kunnen worden. Ze komen eerst op een wachtlijst. Bij één consulent duurde het gemiddeld drie maanden voordat iemand voor het eerst op gesprek kwam, bij een andere consulent ging het vaak iets sneller.

Inburgeraars komen naar Zaffier voor de intake. Tenzij de inburgeraar Nederlands of Engels spreekt wordt gebruik gemaakt van een tolkentelefoon. In de brede intake wordt kennisgemaakt en worden vragen gesteld over wonen, de gezinssituatie, werk, het sociale netwerk, gezondheid, hobby's, school, lezen en schrijven. Consulenten vragen ook naar wensen met betrekking tot kinderopvang. Oorspronkelijk werkten consulenten met een vragenlijst vanuit Divosa. De ervaring was dat deze vragenlijst te lang was, dus Zaffier heeft die werkbaarder gemaakt in een verkorte lijst. Het gesprek duurt meestal een uur, soms anderhalf, in uitzonderlijke gevallen langer, zeggen respondenten. De twee intakes die de onderzoekers geobserveerd hebben, duurden echter korter – een halfuur tot drie kwartier. Soms neemt ook taalschool Edinova nog een taaltoets af, bijvoorbeeld wanneer consulenten twijfelen over de juiste route.

Het idee is dat eerst een intakegesprek plaatsvindt, dan de leerbaarheidstoets wordt afgenomen, en dat daarna een PIP-gesprek volgt. Veel consulenten werken ook via deze manier, maar er zijn ook consulenten die vanwege drukte de brede intake en het PIP-gesprek tegelijkertijd doen. In dat geval worden inburgeraars dus uitgenodigd voor de leerbaarheidstoets vóórdat er een intake geweest is.

Op die manier kan het resultaat van de toets gelijk worden meegenomen in de intake, en ook het vaststellen van het PIP. Dan is er dus maar één gesprek. Omdat ze het eigenlijk beter vinden om niet zo te werken – met name voor de inburgeraar zelf, maar bijvoorbeeld ook voor de collega die de leerbaarheidstoets afneemt – geven consulenten er de voorkeur aan om eerst te starten met de brede intake.

In de praktijk merk je, zegt een respondent, dat het nog veel vanuit het proces gaat, waarbij onderdelen afgetikt worden. Het daadwerkelijk leren kennen van de inwoner, diegene echt begrijpen, blijft lastig. Daar zijn eigenlijk meerdere gesprekken voor nodig, zegt de respondent. Dat dat niet lukt komt door de gewenste snelheid (het moet allemaal snel af) en doordat de caseload te groot is. Consulenten vertellen dat ze een beter beeld hebben van de inburgeraar ná het PIP, na meerdere gesprekken, als mensen al gestart zijn met de leerroutes.

Uitvoering leerbaarheidstoets

De kandidaten worden voor de leerbaarheidstoets aangemeld door de consulenten bij twee medewerkers van Zaffier die de leerbaarheidstoets afnemen. Zij nodigen hen vervolgens uit, per post of, indien mogelijk, per mail. In de brief of mail staat kort uitgelegd waarom iemand wordt uitgenodigd, met een link die leidt naar de oefentoets. In de praktijk blijkt maar een klein deel van de deelnemers de oefentoets te bekijken, vooral omdat bijna niemand een laptop heeft en het scherm van een mobiele telefoon te klein is.

Op de dag van de toets neemt de medewerker de online demo met voorbeeldvragen nogmaals door met de inburgeraar. Ze geven praktische tips over hoe te klikken en te slepen. Daarna maakt de kandidaat volledig zelfstandig de toets. Dat gebeurt in principe op een 15 inch laptop waarop de benodigde software van Optimum is ingesteld. De inburgeraar maakt de toets met een muis, maar in geval van digibeten, analfabeten, of een anderszins lastige omgang met computers of taal en tekst is er een 15 inch touchscreen laptop beschikbaar. Er komen binnenkort nog twee extra 15 inch touchscreen laptops bij, zodat iedereen altijd de optie heeft om deze te gebruiken.

De instellingen van de toets zijn 100% schermgrootte, resolutie 2496 x 1664 (4K). Op andere laptops die zij eerder mochten lenen van een andere afdeling, was de resolutie eigenlijk te laag. Het gevolg was dat niet alle knoppen en afbeeldingen in één keer in beeld kwamen, maar dat de inburgeraar naar beneden moest scrollen om bijvoorbeeld de PLAY-knop tevoorschijn te krijgen. Vaak was dit geen belemmering, maar wanneer gemerkt werd dat dat scrollen iemand boven de pet ging, kon er een luxere touchscreen laptop gebruikt worden.

Na afloop vertelt de medewerker die de leerbaarheidstoets uitvoert aan de inburgeraar dat de uitslag binnen 48 uur online beschikbaar is voor de consulent, en dat de consulent binnen een aantal weken contact met hen op zal nemen. Daarna stopt het contact tussen de medewerker die de toets afneemt en de inburgeraar.

Het afnemen van de leerbaarheidstoets lijkt goed te lopen bij Zaffier. Er zijn geen wachttijden. Een medewerker die de toets afneemt, benoemt dat ze de vraag goed aan kunnen, en dat het lukt om ieder verzoek van de consulent binnen zeven dagen af te handelen. Bij spoed is het ook voorgekomen dat de toets zelfs nog op dezelfde dag afgenomen kon worden als waarop de aanmelding binnen kwam.

Keuze voor leerroute

De keuze voor de leerroute wordt gebaseerd op de brede intake en de leerbaarheidstoets. Ook speelt de taaltoets van Edinova mee in de definitieve keuze. De leerbaarheidstoets is soms leidend, bijvoorbeeld wanneer consulenten twijfelen over de juiste route. Consulenten hebben behoefte aan meer informatie over de schoolse vaardigheden die iemand heeft. Soms scoren mensen bijvoorbeeld ook slechter op de toets, omdat ze (nog) niet met een computer om kunnen gaan, denken consulenten. Bij het bepalen van de route willen consulenten begrijpen of inburgeraars het aankunnen, de motivatie hebben en of ze schoolse vaardigheden hebben.

Aan jongeren wordt sneller de B1-route gegeven, en maar weinig de Z-route. Sommige jongeren zijn niet geschoold, en dan kost de onderwijsroute veel moeite. Bij Edinova kunnen inburgeraars wel groeien omdat ze wat flexibiliteit in de routes hebben. Als iemand op een bepaald niveau instapt kan diegene later nog naar een ander niveau, als het goed of minder goed gaat.

Vooraf bij gezinsmigranten wordt vaker afgeweken van de leerbaarheidstoets. Soms gaat het om mensen die al heel lang in Nederland wonen. Die wonen hier, werken hier, leven hier en dan wordt ineens duidelijk dat ze niet ingeburgerd zijn. Alle kinderen spreken Nederlands. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer ze een nieuwe ID-kaart aanvragen of rijbewijs halen, dan worden ze daarna overvallen door een brief van DUO dat ze moeten inburgeren. Een voorbeeld kan zijn: mensen die (lang geleden) uit Suriname kwamen. Zij konden destijds alleen een vrijstelling krijgen met een erkende opleiding, terwijl de lts in Suriname in Nederland niet erkend werd als een mbo-opleiding. Deze personen spreken goed Nederlands, hebben een prima baan hier en moeten ineens inburgeren. Soms komt het ook voor dat deze mensen de Z-route scoren, terwijl ze wel gewoon werken. Dan wil Zaffier een maatwerk-route bieden. Er was bijvoorbeeld iemand voor wie spreken en luisteren geen probleem zal zijn. Hij gaat B1 proberen, met onderdelen op A2. Ook krijgt hij vrijstelling voor de MAP.

De eerste tabel hieronder geeft weer hoe vaak een bepaalde toetsuitslag voorkomt, en welke leerroutes samenhangen met welke toetsuitslagen. De cijfers komen van DUO, met als peildatum 16-11-2023.⁹³ De tweede tabel is afgeleid van de eerste tabel en berekent per leerroute welk deel van de inburgeraars ‘conform uitslag van de LBT’ is ingedeeld, en welk deel ‘in tegenstelling tot de uitslag van de leerbaarheidstoets’.⁹⁴

Uitslag LBT	B1-route	O-route	Z-Route	NNB ⁹⁵	Totaal
<20	1	0	18	2	21
20-27	5	1	10	5	21
28-30	3	0	0	3	6
>30	73	10	1	29	113

⁹³ De aantallen inburgeraars kunnen afwijken van de aantallen die in deel 1 worden genoemd, omdat de peildatum anders is.

⁹⁴ Als voorbeeld: wanneer iemand tussen 0-27 punten scoort op de LBT scoort en toch in de B1-route of de O-route wordt ingedeeld, dan is deze indeling ‘in tegenstelling tot de uitslag van de LBT’. En als iemand tussen 0-27 punten scoort en in de Z-route wordt ingedeeld, dan is dit ‘conform de uitslag van de LBT’.

⁹⁵ Deze inburgeraars hebben wel al een LBT gemaakt maar nog geen leerroute toegewezen gekregen – of deze is nog niet bij DUO bekend.

Totaal	82	11	29	39	161			
	B1- route	In %	O- route	In %	Z- route	In %	Totaal met route	In %
Ingedeeld conform uitslag LBT	76	93%	10	91%	28	97%	114	93%
Ingedeeld itt uitslag LBT	6	7%	1	9%	1	3%	8	7%
Totaal	82	100%	11		29	100%	122	100%
PIP								
<p>Voor het PIP is er een vast format dat ingevuld wordt. Het formulier is ongeveer zes pagina's, dat ingevuld en aangepast wordt. Een consulent versimpelt de lay-out iets, omdat het een gecompliceerd document is. In sommige gevallen duurt het drie maanden voordat een inburgeraar wordt uitgenodigd voor de brede intake. Dit heeft o.a. te maken met werkdruk, achterstanden, inwerken nieuwe medewerkers, toestroom inburgeringsplichtigen. Dan wordt het PIP binnen een maand afgerond, wat betekent dat de PIP-termijn niet wordt gehaald. Dat gebeurt vaak, zeggen consulenten.</p> <p>Edinova biedt een oriëntatietraject van vier weken, dat ruimte geeft om te kijken of een route passend is voor een inburgeraar voordat het PIP vastgesteld wordt. De Hogeschool van Amsterdam heeft ook een dergelijk traject van veertien dagen. Ongeveer de helft van de inburgeraars volgt eerst deze oriëntatie.</p> <p>Consulenten organiseren meestal niet nog een PIP-gesprek, maar sturen het document gewoon op. Ze vertellen dat hier geen tijd voor is, maar ook dat het vaak allemaal al verteld is, en dat het niet nodig is om nog lang over het PIP te praten. Te ver vooruitlopen door al over de PVT of de MAP te praten heeft weinig zin, zeggen zij. 'Tegen de tijd dat ze daaraan toe zij weten ze wel wat de MAP is.'</p>								
Ontzorging en financiële zelfredzaamheid								
<p>In theorie loopt het ontzorgen via de volgende stappen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De begeleiding start op het moment van sleuteloverdracht. Inova doet alle regelzaken, zoals het tekenen van het huurcontract, de inschrijving BRP, het opnemen van de meterstanden, de aanvraag uitkering Levensonderhoud en Bijzondere Bijstand voor inrichtings- en stofferingskosten, een fiets en eerste huur. Daarnaast ook het aanvragen van gas, water, licht, een zorgverzekering, toeslagen, en het tekenen van een machtigingsformulier ontzorgen en toestemmingsformulier budgetbeheer. Inova stuurt dan alle verzamelde informatie per mail naar (het budgetbeheer van) Zaffier. Budgetbeheer stelt een budgetplan op, en stuurt dit terug naar Inova, met het verzoek om dit te laten ondertekenen door de statushouder. Budgetbeheer houdt de vaste lasten in en maakt het restant over naar de leefgeldrekening van de statushouder. 2. De consulent bij Zaffier handelt de aanvraag Levensonderhoud en de Bijzondere Bijstand af. De uitkering LO wordt vanaf de startdatum vanuit het uitkeringsdossier zes volle maanden doorbetaald op rekeningnummer van budgetbeheer. De Bijzondere Bijstand wordt overgemaakt naar het rekeningnummer van de statushouder. Als de bijstandsuitkering niet toereikend is, is de statushouder zelf verantwoordelijk voor de betaling van de vaste lasten die de budgetbeheerder niet vanuit de uitkering kan betalen. Zij kijken dan samen welke vaste lasten dan overgeheveld moeten worden naar de leefgeldrekening. Als inburgeraar 								

gedeeltelijk gaat werken dan wordt hen gevraagd hun werkgever te machtigen om het loon te betalen op een derdenrekening.

3. Na twee of drie maanden is er een evaluatiemoment: de ontzorging stopt na zes maanden maar er kan eventueel verlengd worden als de statushouder niet zelfredzaam is. De consulent verzamelt daarvoor informatie van budgetbeheer, van Inova (zij verzorgen de zelfredzaamheidstraining), vrijwilliger van Inova en de statushouder.
4. In een eindevaluatie na vijf maanden wordt bepaald of de statushouder zelfredzaam is en kan uitstromen. Als de ontzorging stopt, regelt Inova de automatische incasso's.

Deze manier van werken is erg arbeidsintensief, vertellen consulenten. In de praktijk lukt het ook niet om alles zo stapsgewijs en achtereenvolgend te doen. Het ontzorgen heeft de afgelopen tijd tot knelpunten geleid, die gaandeweg wel weer enigszins zijn opgelost. Bijvoorbeeld: Inova verzorgt de training voor financiële zelfredzaamheid. Consulenten vertellen dat er soms inburgeraars zijn die na zes maanden de cursus nog niet gedaan hebben, en dat inburgeraars soms zeggen dat ze maar twee keer iemand van Inova hebben gezien. Inburgeraars komen bij de consulenten met facturen, of sturen per Whatsapp een rekening door, terwijl ze daar eigenlijk mee naar Inova zouden moeten. Consulenten vertellen dat ze soms boze inburgeraars voor zich hebben die zeggen dat ze helemaal niet geholpen zijn. Een consulent vertelt hoe zij nu zelf bij Inova informeert hoe het gaat: of alles geregeld is, of de cursus gedaan is, of iemand klaar is om uit de ontzorging te gaan – maar dat vormt allemaal extra werk.

Consulenten waren ontevreden over het beleid dat *alle* inburgeraars ontzorgd moeten worden. Vooral bij hoogopgeleide statushouders voelde het als betutteling. Consulenten zijn daarom blij met de Kamerbrief, waardoor ze zelf meer ruimte hebben om te bepalen of het zinvol is, en waardoor ze het ontzorgen nu in sommige gevallen kunnen laten zitten. Ook als iemand gedeeltelijk werkt naast de uitkering, vinden zij ontzorging niet zinnig. Als een inburgeraar eigen inkomen heeft, krijgt de afdeling Ontzorging onvoldoende uitkering binnen waarmee zij de vaste lasten kunnen betalen. Dan moesten medewerkers van Zaffier rekeningen betalen, om vervolgens het geld bij de inburgeraar terug te vragen.

Aanbod en start leerroutes

Vanuit zowel Zaffier als de taalaanbieder Edinova blijkt dat beide partijen last hebben van wederzijdse vertraging. Bij Zaffier is er sprake van wachttijden, waardoor inburgeraars pas laat bij Edinova worden aangemeld. Er zit een gat, zeggen medewerkers van Edinova, tussen wie er binnenkomen als statushouder en wie bij Edinova worden aangemeld. Daar zit soms maanden tussen.

Aan de kant van Edinova bestaan vervolgens ook wachttijden, volgens consulenten van Zaffier. Die wachttijden vormen een struikelblok, zeggen zij: het hebben van maar één partner voor de leerroutes vinden zij dan ook te weinig. Het probleem zit met name in de capaciteit van voldoende leerkrachten. Er zijn lange wachttijden, te grote klassen of verkorte lessen. Vanuit de inburgeraars komen klachten over de kwaliteit van het onderwijs, vooral van hoger opgeleide inburgeraars. Een respondent van Edinova vertelde dat veel docenten door het ISK zijn weggekocht.

Er zijn twee soorten wachtende inburgeraars: 1. Mensen die niet starten omdat er geen groep is op de geschikte leerroute; 2. Persoonlijke redenen van de inburgeraar om niet te starten (kinderopvang, mentale gezondheid, etc.). Onder met name jongeren is er een langere wachttijd, dit komt omdat er

meer jongeren zijn die moeten inburgeren en omdat er een aantal knelpunten zijn. Bij het DUO-portaal zit vertraging en komen sommige jongeren pas ruim na hun achttiende verjaardag in beeld. Zaffier heeft nu een afspraak met consulenten dat zij naar een andere taalschool mogen als zij niet binnen twee maanden kunnen starten met een route. Dit is voor Zaffier om te zorgen dat Edinova sneller zorgt voor een inburgeringsplek.

Er zit veel vertraging bij vrouwen, vanwege de beperkte kinderopvang en niet-afgestemde roosters. Met name vrouwen die (veel) kinderen hebben en geen schoolse vaardigheden stappen niet zomaar in met het taalonderwijs. Dat duurt lang. Inburgeraars die kinderen naar school moeten brengen, halen het soms niet om zelf op tijd naar school te gaan.

Het is lastig een passende route te vinden voor jongeren die niet makkelijk leerbaar zijn. Dan moet iemand naar de Z-route, terwijl degene nog jong is en wel onderwijs wil volgen. De oriëntatieklas kan helpen. Het idee is dan dat ze in een maand kunnen toetsen of het gekozen niveau bij de jongere past: kan iemand binnen drie jaar op B1-niveau komen?

Zaffier zegt geprobeerd te hebben om concrete afspraken te maken met de taalscholen, over de snelheid, omdat het anders snel te lang gaat duren. Zaffier wil graag meer maatwerk zien vanuit de taalscholen. Hierover is Zaffier in gesprek gegaan met Edinova. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Zo is er een versnelde leerroute voor hoogopgeleide statushouders ontwikkeld die vanwege hun leeftijd niet naar de onderwijsroute kunnen en is in samenwerking met Edinova en het Horizon College een Entrée Plus route ontwikkeld voor jongeren.

Begeleiding

Als mensen niet komen is er een standaardformat van drie brieven. Ook gaan consulenten op huisbezoek, in duo's, omdat je op die manier soms kunt achterhalen wat er speelt. In het ergste geval kan de uitkering geblokkeerd worden, 'dan staan ze gelijk voor de deur'. Het is onduidelijk of dit ooit is voorgekomen.

Een consulent vertelt dat ze het vooral coachend probeert te doen: een huisbezoek, en dan nog eens een brief, mail of whatsapp. Pas daarna wordt gekeken naar een pressiemiddel. Het komt wel veel voor dat mensen niet komen opdagen. Een huisbezoek werkt meestal wel. Vaak is er sprake van onduidelijkheid over waarom ze moeten inburgeren als ze ook al onderwijs volgen. De vraag is: willen ze niet of begrijpen ze het niet? Sommige inburgeraars hebben contact met oudewetters die hen dan weer advies geven dat niet klopt binnen de nieuwe wet.

Sommige inburgeraars zoeken vaak contact, ook via whatsapp. Gedurende de week worden er veel vragen gesteld, vertelt een consulent die alleen jongeren begeleidt. Ze proberen dat wat te beperken, omdat het niet altijd kan, maar het werkt ook wel gemakkelijk.

Deel 4: analyse en conclusie

Het traject

Wanneer we de uitvoeringspraktijk in de vier gemeenten (zie deel 4 hierboven) confronteren met de bedoeling van de wetgever (Wi2021) en met de eigen beleidsvoornemens (zie deel 3 hierboven), dan vallen de volgende zaken op.

De vroege start (in het azc) wordt door de wetgever wenselijk geacht, maar staat niet in de eigen beleidsvoornemens van de vier gemeenten. In de praktijk vindt deze ook vrijwel niet plaats. Consulente zeggen dat hier geen tijd voor is en er geen mogelijkheden voor zijn, waardoor het vrijwel nooit gebeurt. Het zou kunnen dat er in een bijzondere situatie eens een uitzondering gemaakt wordt, maar de staande praktijk is dat consulente pas contact opnemen met een inburgeraar wanneer deze huisvesting heeft gekregen in een gemeente. Anders dan in de leidraad gesteld is, hebben wij ook niet gehoord dat er sprake is van een warme overdracht met de consulente van het COA.

In de brede intake vragen consulente naar de belangrijkste thema's in het leven van inburgeraars: wonen, werk, opleiding, familie, gezondheid. Het blijkt echter lastig om dit in een kort gesprek allemaal met enige diepgang te bespreken, helemaal als dat via een tolkentelefoon gaat. Consulente moeten daarnaast ook veel informatie overbrengen en processen uitleggen.

Door werkdruk, niet omdat ze het prettiger of beter vinden, besluiten sommige consulente slechts één gesprek te voeren, nadat een inburgeraar de leerbaarheidstoets al heeft gemaakt. Dan wordt de intake gedaan, en de keuze voor een leerroute besloten. Hiermee is de brede intake in de vier gemeenten in de praktijk relatief licht en smal: lichter dan de eigen leidraad (2-3 gesprekken) en ook minder breed dan wat de wetgever voor ogen had. In theorie komen wel de verschillende leefgebieden aan de orde maar in de praktijk is het lastig om dit met enige diepgang te doen. Ook zien we hier flinke wachttijden voor de start van de intake, die ook voortkomen uit de werkdruk.

Het stappenplan voor het ontzorgen zoals dat is opgesteld, wordt in de praktijk niet echt gevolgd. Het lukt niet om op alle geplande momenten contact te hebben, zowel tussen inburgeraar en Inova als tussen Zaffier en Inova. De cursus financiële redzaamheid is soms niet afgerond voordat de inburgeraars alweer uit de ontzorging gaan. De ontzorging is in de praktijk wat minder intensief en straf georganiseerd dan de bedoeling is, waardoor consulente vragen krijgen over de financiën van inburgeraars die eigenlijk bij de maatschappelijke begeleiding zouden moeten landen. Dit kost hen weer extra tijd. Dit was met name lastig in de situatie vóór de Kamerbrief, omdat toen alle inburgeraars ontzorgd moesten worden. Inmiddels kunnen consulente op meer individuele basis kijken wie ontzorgd moet worden.

Mechanismen en principes

Wat betreft de werkzame mechanismen van de wet – tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit – bespreken we in dit onderzoek de tijdige start, snelheid en maatwerk. De tijdige start komt niet of nauwelijks tot stand. Zoals eerder beschreven is daar in de vier gemeenten geen sprake van: inburgeraars komen pas in beeld wanneer zij woonachtig zijn in de gemeente. Het lukt consulente daarna niet altijd om het traject snel te doorlopen: de PIP-termijn wordt bijvoorbeeld meestal niet gehaald. De partners die de leerroutes aanbieden kampen daarnaast soms met wachttijden voordat inburgeraars kunnen starten met onderwijs. Het bieden van maatwerk blijkt lastig, vooral bij inburgeraars met jonge kinderen, bijvoorbeeld door capaciteitsgebrek bij de kinderopvang en het ontbreken van lessen in de avonduren. De werkzame mechanismen dualiteit en kwaliteit vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Regie en integraliteit

Zaffier heeft zowel de uitvoering van de Wet inburgering als de Participatiewet in huis. Zaffier vat integraal werken met name op als het samen uitvoeren van beide wetten. Deze manier van werken staat onder druk, met name doordat de caseload van de consulente zo hoog is. Sommige

respondenten vinden de integraliteit belangrijk om inburgeraars beter te kunnen helpen, anderen spreken de wens uit om te specialiseren, omdat de werkdruk (veel) te hoog is. Consulenten proberen op verschillende manieren meer grip te krijgen op hun tijd, door bijvoorbeeld het gesprek van de intake en de keuze voor een leerroute samen te voegen, of door niet meer integraal te werken, dus door de Wet inburgering en de Participatiewet te ontvlechten. Daarnaast wil Zaffier in het kader van integraliteit ook breed kijken naar de inwoner en in samenwerking met de partners binnen het sociaal domein werken.

Medewerkers van Zaffier zijn in essentie blij met de nieuwe wet, maar lopen vast op hoeveel (meer) werk de uitvoering ervan kost. Er moet steeds iets gedaan, gecommuniceerd en vastgelegd worden, steeds vóór een bepaalde deadline. Inburgeraars stromen in, maar er stroomt nog niemand uit gezien de inburgeringstermijn van drie jaar. Alle benodigde (administratieve) handelingen vormen een strak regime, dat daarmee haaks staat op de ervaren regie en autonomie.

Doelgroepen

Bij Zaffier wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de werkwijzen van de consulenten die inburgeraars jonger dan 27 begeleiden en de consulenten die inburgeraars ouder dan 27 begeleiden. De processen zijn grotendeels hetzelfde: het is met name zo georganiseerd omdat sommige consulenten affiniteit met de ene of andere groep hebben.

Gezinsmigranten die al langer in Nederland zijn en die hier vaak ook al werken, maar pas later inburgeringsplichtig worden, zijn vaak erg bewerkelijk, vertelt een consulent. Dan moet er veel uitgelegd worden, omdat deze mensen vaak overvallen zijn door de brief van DUO. Als zij al werken, is de Z-route niet geschikt.

Tegelijkertijd zijn de verschillen met de 'oudewetters' natuurlijk groot. Door de (administratieve) last van de nieuwe wet, en de hoge werkdruk, lukt het soms niet om nog contact te onderhouden met de inburgeraars die nog onder de oude wet vielen – wat schuurt.

Tot slot is lastig om inburgeraars, met name vrouwen, die jonge kinderen hebben een passend programma te bieden. Ook de reistijden van inburgeraars van de plek waar zij wonen en waar zij naar school gaan, vormt soms een belemmering.

Lerend stelsel en couleur locale: conclusies

De regiovoerder vanuit de gemeenten heeft alleen op hoofdlijnen contact met Zaffier, als uitvoeringsorganisatie. Het gaat dan om controle en evaluatie op afstand. Vanuit de gemeenten wordt er inhoudelijk niet of nauwelijks bijgestuurd. Dat gebeurt meer door Zaffier zelf, op het moment dat zaken in de uitvoering niet goed lopen. In een overleg van consulenten onderling, samen met de teammanager, wordt dan gekeken of en hoe iets aan te pakken valt.

Alles samengenomen valt op dat uitvoeringsorganisatie behoorlijk op spanning staat. Dit komt ten eerste tot uiting in de hoge caseload en de hoge werkdruk, en daarnaast in het feit dat een aantal zaken niet zo goed lukt als de bedoeling was, zowel van de wetgever als ten opzichte van de eigen beleidsvoornemens. Vaak wordt de ervaren drukte daarbij als één van de oorzaken genoemd. Voorbeelden zijn het niet of nauwelijks uitvoeren van de vroege start, de wachttijd voor de start van de brede intake, en dat de brede intake wat smaller of lichter is dan vooraf bedacht.

Deel 5: praktische informatie

Auteurs
Anouk Kootstra en Marilien Mogendorff
Respondenten
<ul style="list-style-type: none"> - Regievoerder van de vier BUCH-gemeenten - Eén beleidsmedewerker van Zaffier - Twee managers van Zaffier - Twee consultants 27- van Zaffier - Eén consultant 27+ van Zaffier - Eén adviseur werkzoekenden dienstverlening van Zaffier - Twee kwaliteitsmedewerkers van Zaffier - Twee respondenten van Edinova - Eén medewerker van het Horizoncollege
Schriftelijke bronnen
<ul style="list-style-type: none"> - Leidraad voor consultants inburgering van februari 2022 - Taakstelling regio Noord-Holland Noord van december 2023 - Notie leidende uitgangspunten veranderopgave inburgering van november 2020 - Organogram Zaffier - Werkafspraken team Inburgering van 2022 - Cijfers opgave huisvestiging statushouders tot 1 januari 2024 - Documenten m.b.t. het aantal fte's en de berekening van de uitvoeringskosten - Werkafsprakenboek Edinova - Raamovereenkomst, werkafsprakenboek en werkproces voor maatschappelijke begeleiding door Inova - Raamovereenkomsten en werkafspraken voor de onderwijsroute hbo en wo - Raamovereenkomsten en werkafspraken voor de onderwijsroute mbo - Raamovereenkomsten en werkafspraken Thobs en New Bees