

Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam

Ervaringen en interacties van inburgeraars
en professionals



Auteurs

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

Roxy Damen (EUR)
Alex Hekelaar (OBI)
Zoë van Ikelen (OBI)
Frans Moors (OBI)
Meghan Rens (EUR)
Anita Watzeels (OBI)
Jaco Dagevos (EUR)

Colofon

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

Datum: 26 november 2024
Projectnummer: 8267
Vragen: onderzoek@rotterdam.nl
Meer informatie: onderzoek010.nl eur.nl
Afbeelding: Dave Bruggeling (voor- en achterblad)

Inhoud

Voorwoord	5
Begrippenlijst	6
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor beleid	7
S.1 Inleiding	7
S.2 Analyse kader: onderscheid in vijf (sub)doelen van het beleid	8
S.3 Samenvatting: de Rotterdamse inburgering in vijf subdoelen	9
S.3.1 Tijdigheid	9
S.3.2 Snelheid	11
S.3.3 Maatwerk	12
S.3.4 Dualiteit	14
S.3.5 Kwaliteit	16
S.4 Zeven conclusies en aanbevelingen voor beleid	18
S.5 Tot slot	22
1 Onderzoek Rotterdamse inburgeringbeleid	23
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	23
1.2 Doel van deze deelstudie en vraagstelling	24
1.3 Onderzoeksdesign, methoden en data	25
1.3.1 Uitvoering en respons actualiseringsgesprekken	25
1.3.2 Uitvoering en respons observaties	27
1.3.3 Uitvoering en respons focusgroepen	30
1.3.4 Reikwijdte van de methoden	32
1.4 Subdoelen uit de beleidstheorie als ordeningskader	34
1.4.1 Tijdigheid	35
1.4.2 Snelheid	35
1.4.3 Maatwerk	35
1.4.4 Dualiteit	35
1.4.5 Kwaliteit	36
1.5 Leeswijzer	36
2 Belangrijkste ontwikkelingen in beleid en uitvoering	37
2.1 Statushouders	37
2.1.1 Tijdigheid	37
2.1.2 Snelheid	41

2.1.3	Maatwerk	45
2.1.4	Dualiteit	48
2.1.5	Kwaliteit	52
2.2	Gezinsmigranten	55
2.2.1	Tijdigheid	55
2.2.2	Snelheid	57
2.2.3	Maatwerk	59
2.2.4	Dualiteit	61
2.2.5	Kwaliteit	62
2.3	Samenvatting en conclusies	65
3	Interacties en ervaringen statushouders	72
3.1	Interacties met statushouders	72
3.1.1	Interacties gemeente en statushouders	72
3.1.2	Interacties externe aanbieders en statushouders	82
3.2	Ervaringen van statushouders	90
3.2.1	Tijdigheid	90
3.2.2	Snelheid	92
3.2.3	Maatwerk	94
3.2.4	Dualiteit	98
3.2.5	Kwaliteit	100
3.3	Samenvatting en conclusies	102
4	Interacties en ervaringen gezinsmigranten	106
4.1	Interacties met gezinsmigranten	106
4.1.1	Interacties gemeente en gezinsmigranten	106
4.1.2	Interacties externe aanbieders en gezinsmigranten	118
4.2	Ervaringen van gezinsmigranten	125
4.2.1	Tijdigheid	125
4.2.2	Snelheid	126
4.2.3	Maatwerk	128
4.2.4	Dualiteit	131
4.2.5	Kwaliteit	132
4.3	Samenvatting en conclusies	134
	Literatuurlijst	137
	Bijlage A Beknopt cijfermatig overzicht inburgeraars Rotterdam	140

Bijlage B Details uitvoering en respons dataverzameling	144
Bijlage C Overzicht kenmerken observaties gemeente	146
Bijlage D Observatieschema meelopen pilotfase	149
Bijlage E Observatieschema vervolg	153
Bijlage F Flyers	156
Bijlage G Topiclijst statushouders	159
Bijlage H Topiclijst gezinsmigranten	163

Voorwoord

Nederland heeft sinds 1 januari 2022 een nieuwe inburgeringswet. Binnen deze wet zijn een aantal grootschalige vernieuwingen doorgevoerd om de tekortkomingen van de vorige wet te ondervangen. Een van die vernieuwingen is dat de regierol (terug) is gelegd bij de gemeenten, die statushouders en gezinsmigranten begeleiden naar passend inburgeringsaanbod en verantwoordelijk zijn voor het monitoren van de trajecten. Het doel van dit nieuwe inburgeringsbeleid is om te komen tot betere inburgeringsresultaten. De wet is vormgegeven als 'lerend en adaptief', wat betekent dat er gedurende de opzet en uitvoering van het beleid aanpassingen te verwachten en gewent zijn.

Tegen die achtergrond heeft de gemeente Rotterdam de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gevraagd om door middel van onderzoek het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam te evalueren. Het gaat hier om een vierjarig project, waarbij onderscheid wordt gemaakt in een proces-, uitkomst- en effectevaluatie. Het voorliggende rapport is het tweede rapport dat in het kader van dit onderzoek verschijnt en beslaat het tweede deel van de procesevaluatie.

Deze procesevaluatie richt zich op de inburgeraars. Aan de hand van observaties en focusgroepen hebben we een beeld gekregen van de interacties tussen professionals en inburgeraars en de ervaringen van inburgeraars met het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Om aangehaakt te blijven bij de veranderlijke beleidsomgeving hebben we daarnaast via actualiseringsgesprekken beknopt de belangrijkste ontwikkelingen in beleid en uitvoering in kaart willen brengen. Om recht te doen aan de hoeveelheid materiaal die we hebben verzameld is een uitgebreid rapport opgesteld. Voorafgaand aan de hoofdstukken is een

zelfstandig leesbare samenvatting geschreven met de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor beleid.

Voor dit onderzoek zijn een klankbordgroep en een begeleidingscommissie ingesteld. De bijeenkomsten met de klankbordgroep zijn vooral gericht op uitwisseling van bevindingen tussen het onderzoek en beleid. De begeleidingscommissie buigt zich over de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. We danken de leden van de klankbordgroep en begeleidingscommissie voor hun betrokkenheid bij het onderzoek en de constructieve wijze waarop zij input hebben geleverd. Een speciaal woord van dank aan Carolien Vogelaar, opgavemanager inburgering van de gemeente Rotterdam en contactpersoon voor dit onderzoek, voor de openheid waarmee zij het onderzoek begeleidt. Verder gaat onze dank uit naar alle betrokken professionals van de gemeente(n) en externe aanbieders die, veelal opnieuw, bereid waren tijd vrij te maken om met ons in gesprek te gaan. Ook was de bereidwilligheid groot om mee te werken aan de observaties. Door deze brede medewerking hebben wij dit onderzoek kunnen uitvoeren. In het bijzonder danken wij bovendien de inburgeraars die met ons in gesprek zijn gegaan tijdens nagesprekken en focusgroepen. De input van hen voor wie het nieuwe inburgeringsbeleid de dagelijkse praktijk is, is van onschatbare waarde.

Roxy Damen (uitvoerend projectleider EUR)

Alex Hekelaar (projectleider OBI)

Jaco Dagevos (projectleider EUR)

Begrippenlijst

AZC	Asielzoekerscentrum
BoW	(stichting) Blik op Werk
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoP	Community of Practice Inburgering
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ETO	Eigen taal ondersteuner
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
FO	Financieel Ontzorgen
Gezinsmigrant	Persoon van buiten de EU die zich in het kader van gezinsvorming in Nederland vestigt
GZA	GezondheidsZorg Asielzoekers
Inburgeraar	Persoon die nog moet voldoen aan de inburgeringsplicht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KNM	Kennis van de Nederlandse maatschappij
Leerroute	Route die inburgeraars doorlopen om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen (B1-route, Z-route of Onderwijsroute)
LVB	Licht verstandelijke beperking
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie
MB	Maatschappelijke begeleiding
NIR	(stichting) Nieuw in Rotterdam
NT2-docent	Docent Nederlands als tweede taal
OBI	(afdeling) Onderzoek en Business Intelligence
PIP	Plan Inburgering en Participatie
PVT	Participatieverklaringstraject
RTS	Rotterdamse Taalstart
SNTR	Stichting Nieuw Thuis Rotterdam
Statushouder	Asielzoeker die als vluchteling is erkend
SVG	Stichting Voorlichting Gezondheid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
W&I	(afdeling) Werk en Inkomen
Wi2021	Wet Inburgering 2021
Z-route	Zelfredzaamheidsroute

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor beleid

Jaco Dagevos

Roxy Damen, Alex Hekelaar, Zoë van Ikelen,
Frans Moors, Meghan Rens en Anita Watzeels

S.1 Inleiding

Dit rapport doet verslag van het tweede deelonderzoek dat de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam (OBI) hebben uitgevoerd naar het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Het is onderdeel van een vierjarig onderzoeksproject waarin we een proces-, uitkomst- en effectevaluatie uitvoeren, die respectievelijk inzicht geven in de opzet en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, de uitkomsten van het beleid en de relatieve effectiviteit ervan. De aanleiding voor dit meerjarige onderzoeksproject is de invoering van de nieuwe Wet inburgering op 1 januari 2022. Om met en van elkaar te leren is er in de nieuwe inburgeringswet ruimte voor monitoring en evaluatie ('lerend stelsel'). Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam OBI en de EUR verzocht het Rotterdamse inburgeringsbeleid te evalueren.

Focus op de inburgeraar: observaties en focusgroepen

In het eerste rapport (Damen et al., 2023) hebben we via onderzoek onder professionals een beeld gekregen van de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van het beleid. Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat de inburgeraar centraal staat; in dit deelonderzoek bestuderen we in hoeverre dit uitgangspunt gestalte krijgt. Met het 'centraal stellen' bedoelt de wetgever dat de invulling van het traject in interactie met de inburgeraar wordt vormgegeven. Dit betekent dat de inburgeraar de ruimte heeft om diens aspiraties en behoeften aan de orde te stellen en dat er

binnen de trajecten ook rekening wordt gehouden met deze inbreng. Binnen deze studie is onderzocht hoe de interacties tussen professionals en inburgeraars verlopen. Hiervoor zijn bij de gemeente in totaal 33 gesprekken geobserveerd. Bij de externe aanbieders zijn in totaal 33 interacties tussen statushouders en professionals geobserveerd, waarvan vijftien groepsinteracties en achttien individuele interacties. Voor gezinsmigranten zijn zes groepsinteracties bij externe aanbieders geobserveerd. Niemand heeft medewerking geweigerd. Waar mogelijk werden na de observaties nagesprekken met professionals en/of inburgeraars gevoerd.

Hoe inburgeraars het beleid ervaren en in hoeverre er in het beleid ruimte is voor diens wensen, aspiraties en behoeften is onderzocht via focusgroepen. In totaal zijn er in de periode januari 2024 – april 2024 zeven focusgroepen georganiseerd met 46 deelnemers tussen de 19 en 58 jaar. Het gaat om een groep Syrische mannen B1-route, een groep Syrische vrouwen B1-route, een groep Syrische mannen Z-route en een groep Syrische vrouwen Z-route. We organiseerden daarnaast een groep met Engelsprekende statushouders in de onderwijsroute-hbo/wo en twee focusgroepen met gezinsmigranten in de B1-route (een groep met Marokkaanse vrouwen en een groep met Engelssprekenden gemengd naar migratieachtergrond en geslacht). Bij de werving van de focusgroep deelnemers is gestreefd naar een spreiding van leeftijdscategorieën en opleidingsniveaus.

Inzicht in beleidsontwikkelingen: actualiseringsgesprekken

Ons vorige rapport leerde hoe snel het beleid in Rotterdam veranderde en werd aangepast aan nieuwe omstandigheden. Om inzicht te krijgen in de belangrijkste beleidsontwikkelingen zijn

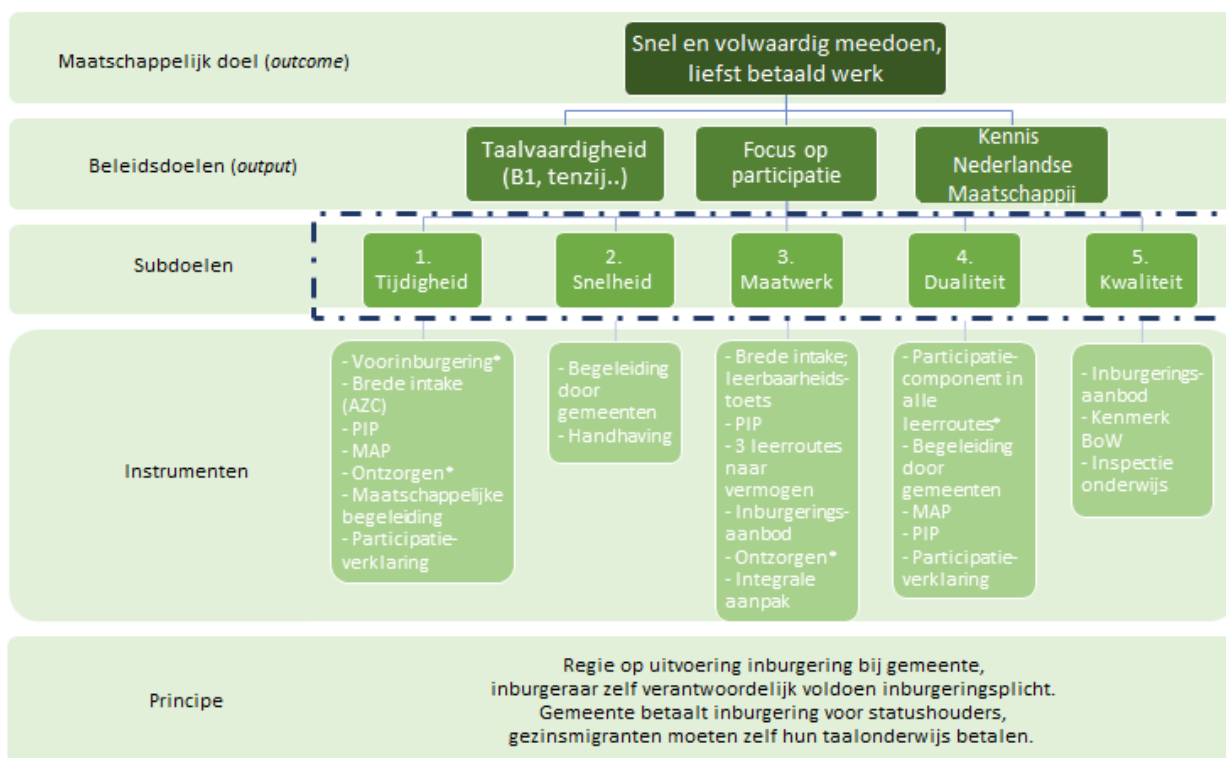
relevante stukken bestudeerd en 28 gesprekken gevoerd met 37 medewerkers van verschillende onderdelen van de gemeente en met uitvoerende partijen (VWN, Sagénn, Stichting Voorlichters Gezondheid en gro-up) en taalaanbieders. Daarnaast is op basis van een beknopte literatuurverkenning en een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van de andere G4-gemeenten een beeld verkregen van de ontwikkelingen in beleid en uitvoering in deze steden.

S.2 Analyse kader: onderscheid in vijf (sub)doelen van het beleid

In het onderzoek maken we gebruik van het analysekader van de Wet inburgering 2021, zoals beschreven in de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2020) waarin de beleidstheorie

van de Wi2021 uiteengezet wordt (zie figuur S.1 voor een schematisch overzicht). Het maatschappelijk doel van de wet is 'snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk'. Daarnaast worden zogenoemde beleidsdoelen onderscheiden. Deze zijn te beschouwen als middel om het maatschappelijk doel te realiseren. De drie beleidsdoelen zijn: inburgeringsplichtigen realiseren het voor hen hoogst haalbare taalniveau (streven is B1), doen kennis op van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participatie vanaf de start van het inburgeringstraject. Om deze doelen te realiseren zijn er vijf subdoelen geformuleerd. Dit zijn: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Deze subdoelen gebruiken we, net als in het eerste deelrapport, als ordeningskader voor de beschrijving van onze bevindingen.¹

Figuur S.1 Schematisch overzicht van de beleidstheorie (Tweede Kamer, 2020). De instrumenten aangegeven met * gelden alleen voor statushouders.



¹ We gaan beperkt in op de onderlinge relaties tussen de subdoelen onderling en op hun relatie met de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel. Daar gaat de aandacht naar uit in de uitkomst- en effectevaluatie, die centraal staan in de volgende onderzoeken in dit project. Zie verder hoofdstuk 1.

S.3 Samenvatting: de Rotterdamse inburgering in vijf subdoelen

Tussen het verschijnen van dit en het eerste rapport zit ruim een jaar. Sinds de publicatie van het eerste rapport is de uitvoering van de wet op stoom gekomen. De instroom in de leerroutes is toegenomen en er is meer zicht ontstaan hoe de hele keten werkt en hoe de samenwerking verloopt. Gemeente en externe partners zijn over het algemeen positief over de ontwikkelingen in het Rotterdamse inburgeringsbeleid sinds het vorige deelonderzoek. We constateren dat er zeer veel in beweging is. Vanaf de invoering van de wet heeft de gemeente samen met ketenpartners en andere organisaties met grote inzet en flexibiliteit aanpassingen doorgevoerd om de uitvoering van de wet beter te laten functioneren, en heeft op deze manier invulling gegeven aan een lerend en adaptief stelsel. Dit is een continu komen en gaan van opgeloste, blijvende en nieuwe knelpunten. In deze paragraaf vatten we de bevindingen samen, onderscheiden naar subdoel.

S.3.1 Tijdigheid

Diverse eerdere knelpunten tijdige start weggelaten

Er zijn verschillende maatregelen genomen die een gunstige uitwerking hebben gehad op een tijdige start. Bij statushouders zijn er instroomcoaches gekomen die hebben bijgedragen aan een snellere Brede intake. Knelpunten met de leerbaarheidstoets zijn opgelost en de testuitslag is nu een betere voorspeller voor de leerroute dan voorheen. In de beginfase van de nieuwe wet verliep het financieel ontzorgen niet goed en kwamen hierdoor mensen zelfs in financiële problemen, zo constateerden we in ons eerste onderzoek (Damen et al. 2023, een situatie die overigens ook in andere steden speelde). De werkwijze rondom financieel ontzorgen is echter sterk verbeterd en vormt niet meer het hoofdpijndossier dat het eerst wel was, al

gaan er incidenteel nog zaken mis. Dat de grootste problemen rond financieel ontzorgen achter de rug lijken te zijn, zien we terug in ons onderzoek onder statushouders. Respondenten in de focusgroepen zijn overwegend positief over financieel ontzorgen.² Ook over maatschappelijke begeleiding zijn veel statushouders te spreken, al zijn hier de ervaringen wisselend. Al met al wordt gewaardeerd dat er, juist in de beginperiode, extra ondersteuning is via financieel ontzorgen en maatschappelijke begeleiding.

In de eerste fase van de invoering van de wet belemmerden onjuiste dataleveringen van DUO de uitvoering van het beleid. Dit komt steeds minder voor, maar het blijft een aandachtspunt: onjuiste en ontijdige leveringen van gegevens leiden tot vertragingen voor de inburgeraar en voor knelpunten in de uitvoering. Zo werd in het najaar van 2023 een groep van 250 gezinsmigranten in één keer aangemeld, die abusievelijk niet was geïnformeerd over de inburgeringsplicht. Dit leidde tot een wachtlijst en vertragingen in de start van de inburgering.

Deskundige en betrokken professionals, toch lukt tijdige start niet altijd

Tijdens de observaties zagen we hoe met de nodige inzet en deskundigheid coaches en consultants³ van de gemeente en uitvoerders van externe aanbieders er zo goed mogelijk voor zorgen dat de basis (zoals financiën en huisvesting) tijdig op orde komt en de inburgeraar van start kan met het inburgeringstraject. De uitvoerders blijken een cruciale rol te vervullen in het regelen van allerhande administratieve zaken. Tegelijkertijd constateren we op basis van de observaties en de focusgroepen dat de inburgering niet voor alle statushouders tijdig start. Er kunnen bijvoorbeeld problemen zijn met financiën, huisvesting en gezinshereniging, die veel tijd en energie kosten en daardoor een tijdige start in de weg staan. Een langdurige periode in

² Ook uit landelijk kwantitatief onderzoek blijkt dat veel statushouders gunstig oordelen over financieel ontzorgen.

³ Coaches werken voor statushouders en consultants voor gezinsmigranten.

het AZC kan ertoe leiden dat statushouders in een soort wachtstand komen te staan of met psychische problemen kampen die de start van hun traject bemoeilijken. Tijdens de focusgroepen geven statushouders aan dat ze graag eerder met de gemeente in contact waren gekomen zodat men al tijdens de opvangperiode met de inburgering had kunnen beginnen.

Onder gezinsmigranten is, zo geven consulenten aan, bij intakegesprekken en de leerbaarheidstoets de no show afgenomen. Gerichtte interventies door de gemeente hebben hieraan bijgedragen. Voor wie niet verschijnt, bestaat de mogelijkheid om de PIP eenzijdig vast te stellen. Dit bevordert een tijdige start. Toch blijft het betrekken van gezinsmigranten bij de inburgering een forse opgave. Sommige gezinsmigranten weten niet dat ze in Nederland moeten inburgeren. Voordat zij naar Nederland komen doen zij in het kader van de Wet inburgering buitenland (WIB) examen op A1-niveau. Sommigen denken hiermee al aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan. De tijdige start komt daarnaast in het gedrang doordat de animo bij sommige gezinsmigranten om in te burgeren niet groot is (zie ook De Gruijter et al. 2024). Er bestaat weerstand tegen (een snelle start van) inburgeren bij de gezinsmigrant zelf en/of partner. Men ziet het nut er niet van in, onder andere omdat men al werk heeft en men zich met Engels prima kan redden. Daarnaast spelen de kosten voor het taalonderwijs een rol, die de gezinsmigranten zelf moeten betalen. Ook hebben – met name hoger opgeleiden – twijfels bij de verplichte leerbaarheidstoets. Het hebben van werk, verblijf in het buitenland en een tekort aan kinderopvangplaatsen staan eveneens een tijdige start in de weg. Ook speelt personeelstekort bij de gemeente een rol. Dit gold in het bijzonder toen in het najaar van 2023 een grote groep gezinsmigranten werd aangemeld en in korte tijd nieuwe medewerkers moesten worden geworven en ingewerkt. Gezinsmigranten in dit onderzoek geven aan dat ze graag eerder in contact waren gekomen met de gemeente.

Doorstroomlocatie Silja: weerbarstige praktijk om Vroege Start te realiseren

In het eerste rapport constateerden we dat het ontbreken van een AZC in de buurt van Rotterdam het praktisch onmogelijk maakte om aan Rotterdam gekoppelde statushouders vroegtijdig met de inburgering te laten starten. De komst van de ferry Silja, die als doorstroomlocatie fungeert voor aan Rotterdam gekoppelde statushouders, heeft de gemeente benut om een Vroege Start aan statushouders aan te bieden. Circa 40% van de doelgroep neemt hieraan deel. Dat men nog niet beschikt over een woning is een van de redenen waarom statushouders op de ferry terughoudend zijn om deel te nemen aan de Vroege Start. Ook circuleert onder de bewoners onjuiste informatie – men zou pas kunnen starten met de inburgering als er sprake is van huisvesting. Verder zijn de leer- en woonomstandigheden op de ferry niet optimaal om de taal te leren. Nabijheid van gekoppelde statushouders zoals nu met de Silja het geval is, biedt betere mogelijkheden om met de Vroege Start te beginnen, maar de praktijk is dus weerbarstig. Dat nabijheid ertoe doet zien we in Amsterdam en Den Haag, waar men het uitdagend vindt om statushouders te laten starten met de inburgering die nog in AZC's verblijven die niet in de buurt van de gemeente liggen. Onderzoek in acht gemeenten wijst op hetzelfde beeld (Radaradvies 2024).

Uitvoeringsdrukke

'Uitvoeringsdrukke' aan het begin van de inburgering is nog steeds een knelpunt: er komt in de beginfase veel op de inburgeraar en professionals af en voor het doorlopen van het traject is vaak noodzakelijk dat een vorige stap is afgesloten. Deze ketenafhankelijkheid speelt ook een rol in andere gemeenten (Radaradvies 2024; door ons gevoerde gesprekken in G3-gemeenten). In de afgelopen periode zijn verschillende maatregelen genomen (zie onder maatwerk) die ervoor moeten zorgen dat inburgeraars sneller de verschillende onderdelen van de inburgering kunnen doorlopen of mogen overslaan. Uit de focusgroepen blijkt dat de meeste statushouders tevreden waren met het tempo van de brede

intake en de relatief snelle start van de leerroute. Deelnemers in de onderwijsroute zijn hier minder tevreden over. Daar is de wachttijd soms lang geweest.

S.3.2 Snelheid

Monitoren van de voortgang: actief en stimulerend. Inzet tolk belangrijk

Tijdens de observaties blijkt dat uitvoerders van de gemeente de voortgang van de statushouders actief monitoren. De nadruk ligt hierbij op de intrinsieke motivatie van de statushouders. Tijdens onze observaties is handhaven of het voornemen daartoe niet geconstateerd. Bij de observaties van de interactie tussen consulenten en gezinsmigranten zaten we hetzelfde beeld. Zij motiveerden gezinsmigranten om tijdig met verschillende onderdelen van de inburgering te starten. Consulenten monitoren de voortgang van het taalonderwijs op diverse manieren en geven advies hoe het beste zelfstudie te doen, zodat gezinsmigranten geen vertraging oplopen. Veel gezinsmigranten in de B1-route kiezen vanwege de kosten voor zelfstudie in plaats van het volgen van lessen bij een taalschool. Hierdoor is het voor professionals lastig om te volgen hoe het met de voortgang gaat. Ten tijde van onze interviews is een pilot ontwikkeld om de toetsingsmogelijkheden te vergroten en zo beter de voortgang van gezinsmigranten te volgen.

De consulenten in dit onderzoek geven aan voldoende tijd te hebben voor de begeleiding van de gezinsmigranten in hun caseload en bieden ook (beperkte) praktische hulp en ondersteuning bij de inburgering. Zo nodig worden extra voortgangsgesprekken ingepland. Statushouders en gezinsmigranten hebben een sterke voorkeur voor het voeren van het gesprek in de herkomsttaal of voor de inzet van een tolk. *'Anders kunnen we alleen naar elkaar staren'*, zoals een respondent dit verwoordt.

Zorgen over doorlopen van inburgering door gezinsmigranten

Er zijn verschillende factoren van invloed op het verloop van het inburgeringstraject van gezinsmigranten. Sommigen onderschatten wat er bij inburgering komt kijken en beginnen laat met de verschillende onderdelen. Ook speelt mee dat er binnen en naast de inburgering te veel (tegelijk) te doen is (bijvoorbeeld verplicht PVT en MAP en dat men aan het werk is of wil of zorgtaken heeft). Sommige gezinsmigranten verblijven in het buitenland zodat afspraken geen doorgang kunnen vinden en men geen onderdelen van het traject kan volgen.

Gezinsmigranten dienen zelf de kosten van de inburgering te betalen, eventueel via een lening bij DUO. De ervaren financiële druk is belemmerend voor de snelheid waarmee gezinsmigranten de trajecten doorlopen (zie ook: Blom et al., 2023; De Gruijter et al., 2023). Voor de financiering van hun taalonderwijs zijn gezinsmigranten afhankelijk van (de medewerking van) de partner, mede omdat niet iedereen een DUO-lening hiervoor wil afsluiten. Dit leidt niet altijd tot goede keuzes. Gezinsmigranten voelen zich genoodzaakt om voor zelfstudie te kiezen, terwijl dat voor hen niet de beste optie is. Consulenten spreken de zorg uit dat een keuze voor zelfstudie tot onvoldoende voortgang leidt. Ook is er weerstand tegen de kosten die gezinsmigranten zelf moeten maken om de taal te leren en de tijd die ze daarvoor vrij moeten maken. Zo kunnen gezinsmigranten niet werken in de tijd dat ze de taal leren en kost ook het vinden van een passende en betaalbare taalschool hen ook extra tijd. Anderen voelen zich genoodzaakt om snel werk te zoeken, vaak onder hun niveau en in een omgeving waar geen Nederlands gesproken wordt. Doordat gezinsmigranten gaan werken is de combinatie met inburgeren zwaar met als risico dat dit ten koste van de inburgering gaat (zie verder onder dualiteit). De gerichtheid op werk brengt ook met zich mee dat gezinsmigranten laat op zoek gaan naar een taalschool.

Andere belemmerende factoren zijn de beperkte data voor examens, wachtlijsten en de hoge kosten voor kinderopvang. Niet alle gezinsmigranten blijken Nederland binnen te komen op het niveau van het basisexamen (A1). Dat betekent dat deze gezinsmigranten niet op het verwachte taalniveau starten met het inburgeringstraject, met nadelige gevolgen voor een tijdige afronding. Ook het vereiste taalniveau voor de MAP blijkt een risico voor de doorstroom: niet voor iedere gezinsmigranten in de B1-route heeft na maximaal anderhalf jaar het A2-niveau bereikt. Er is daarom een MAP-aanbod op A1-niveau gestart. Ook voor gezinsmigranten in de Z-route wordt gewerkt aan een aangepast, minder talig MAP-aanbod.

Meer in het algemeen wijzen consulenten op de kwetsbare positie waarin sommige gezinsmigranten verkeren, zoals een laag inkomen, het ontbreken van een netwerk en een partner die deelname aan de inburgering niet ondersteunt. Ook is soms sprake van complexe problematiek, zoals schulden of huiselijk geweld. Inburgering heeft dan niet de prioriteit.

Leerroutes zijn operationeel, maar ook knelpunten

In ons vorige onderzoek was er nog beperkt zicht op de uitvoering van de leerroutes, PVT en MAP. In vergelijking met ons eerste rapport is de instroom goed op gang gekomen, wat aanbieders in de gelegenheid stelde om ook daadwerkelijk te kunnen starten met de lessen en naar niveau te kunnen differentiëren. Er zijn ook knelpunten. Er is sprake van een tekort aan docenten en locaties en die kunnen van invloed zijn op de snelheid waarmee inburgeraars kunnen starten met hun traject. Daarnaast is sprake van fluctuaties in de instroom, wat het plannen van het taalaanbod bemoeilijkt. Wachttijden kunnen het gevolg zijn. Deze factoren spelen ook in andere (G3-) gemeenten: de instroom is grillig en een tekort aan Nt2-docenten leidt tot wachttijden (ons onderzoek bij G3-gemeenten; Blom et al. 2023). Beperkte mogelijkheden om zich in te schrijven voor examens kan betekenen dat men is aangewezen op latere tijdsloten, en men daardoor

minder snel door het inburgeringstraject gaat. Het tekort aan kinderopvang is een belangrijke belemmering om met een leerroute te starten en/of om lessen te blijven volgen. Het is een factor die ook in landelijk onderzoek wordt genoemd als belangrijk knelpunt. (De Gruijter et al. 2024). Wie geen kinderopvang heeft, kan in principe avondlessen volgen, maar die worden niet altijd aangeboden en ze bieden niet altijd soelaas voor inburgeraars die ook 's avonds zorg hebben voor de kinderen.

Vanwege de toegenomen aantallen deelnemers kunnen vaker homogene klassen worden gevormd. We zagen dit ook in de observaties: binnen de lessen wordt onderscheid naar niveau gemaakt om een passend tempo te kunnen bieden aan de inburgeraars. Over het algemeen lijkt er voldoende tijd voor de lessen en de interactie tussen deelnemer en docent. Uit de focusgroepen kwamen ook kritische geluiden over het tempo en intensiteit van de lessen. Sommige statushouders zouden liever langzamer willen leren omdat ze het huidige tempo niet bij kunnen houden. Anderen, met name in de onderwijstroute, vinden het te langzaam gaan.

S.3.3 Maatwerk

Het toepassen van (meer) maatwerk is misschien wel de belangrijkste beleidsontwikkeling van de onderzochte periode. De gemeente benut de beleidsvrijheid die de wet biedt. In het gehele inburgeringstraject zijn er voorbeelden te vinden van maatregelen die erop zijn gericht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de mogelijkheden en aspiraties van inburgeraars. Het gaat om maatwerk bij de inhoud van het traject (bv. financieel ontzorgen, invulling leerroute) en om de toegankelijkheid van het traject (bv. variatie in lestijden). Zonder volledig te willen zijn, noemen we een aantal concrete voorbeelden van maatwerk. De Rotterdamse Taalstart, waar eerder veel kritiek op was omdat iedereen die moest doorlopen, is in 2024 vervangen door de training 'Starten in Rotterdam'. Dit programma moet meer rekening houden met kennis, leervermogen en

beschikbare tijd van de statushouder. Er is sprake van meer differentiatie in het taalaanbod (bv. B1-alphatraject voor deelnemers die nog niet volledig gealfabetiseerd zijn, uitbreiding van de B1-entree doelgroep), binnen de B1-route kan 300 uur digitaal onderwijs worden gevolgd en er zijn meer mogelijkheden voor avondonderwijs. Voor gezinsmigranten is mogelijk gemaakt om de voortgangsgesprekken afwisselend online en fysiek te doen. Gezinsmigranten die al aan de doelstellingen van de MAP voldoen hoeven deze niet te volgen. Degenen die de MAP wel moeten doen, maar al werken of vrijwilligerswerk doen, kunnen deze uren mee laten tellen als praktijkuren voor de MAP zodat ze alleen nog de workshops hoeven te doen.

Dat maatwerk een belangrijk onderdeel is geworden van het Rotterdamse inburgeringsbeleid zien we ook terug in ons onderzoek op basis van de observaties en focusgroepen. Coaches en consultants van de gemeente Rotterdam besteden veel aandacht aan de aspiraties, behoeften en mogelijkheden van inburgeraars op diverse leefgebieden. Ze zijn erop gericht de juiste omstandigheden te creëren zodat inburgeraars hun wensen en behoeften kenbaar kunnen maken. Hiervoor wordt er bij zowel de gemeente als bij de (Z-route) aanbieders gebruik gemaakt van tolken en taalassistenten, wat respondenten waarderen en belangrijk vinden. We wezen daar eerder al op. Er wordt maatwerk geboden in bejegening, aanpak en aangeboden informatie en (extra) ondersteuning. De meeste respondenten (statushouders en gezinsmigranten) zijn tevreden met de begeleiding vanuit de gemeente. Consultants motiveren en monitoren de voortgang op maat. Afspraken worden in overleg gepland en zijn flexibel in lengte, frequentie, uitvoering (face to face of online) en gebruikte taal (Nederlands, Engels, herkomsttaal of inzet tolk).

De ontwikkeling naar meer maatwerk hangt samen met een toegenomen kennis van de groep inburgeraars – weten voor wie en wanneer maatwerk nuttig is. Voor maatwerk is daarnaast

een zekere omvang van de groep noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor de inrichting van de routes, zoals het kunnen vormen van homogene klassen en het aanbieden van taalonderwijs in de avonden.

Meer maatwerk, maar regels en financiële kaders bepalen de bandbreedte

In zijn algemeenheid lijkt het erop dat in de afgelopen periode de aandacht is verschoven naar het individu en minder op een algemene toepassing van de regelgeving. Ook in de G3-gemeenten lijkt die ontwikkeling naar meer maatwerk zich te hebben voorgedaan. Tegelijkertijd zijn de kaders van onderdelen van de wet behoorlijk stringent, waardoor maatwerk niet altijd kan worden toegepast. Enkele voorbeelden ter illustratie. In de onderwijsroute is wiskunde een verplicht vak en voor deelnemers vaak een struikelblok. Omdat de onderwijsroute voorbereidend is op het hoger onderwijs wordt hiervan niet afgeweken, tot frustratie van deelnemers. Ook is de leerbaarheidstoets nog steeds verplicht voor alle inburgeraars. Bij de inrichting en uitvoering van de leerroutes staan de vastgelegde inburgeringseisen (doelen) en de manieren om die te behalen (proces) en het ingekochte aanbod centraal. Verandering van aanbieders of routes is in de praktijk lastig en brengt vaak kosten met zich mee. Het onderzoek via de observaties laat zien dat verzoeken om van aanbieder of route te veranderen niet altijd worden gehonoreerd en met klachten over bijvoorbeeld de samenstelling van de klas of over een docent weinig gebeurt.

Maatwerk wordt niet toegepast omdat consultants inschatten dat sommige ambities en wensen van inburgeraars niet realistisch zijn. Maatwerk wordt eveneens begrensd door het al eerdergenoemde tekort aan taaldocenten. Maatwerk voor gezinsmigranten komt in het gedrang vanwege lage aanmeldingen voor een avond- of weekendaanbod en voor de MAP. Hierdoor kan niet worden gevarieerd met tijden (avond, weekend) of tussen opleidingsgroepen.

Tijdens de focusgroepen kwam naar voren dat maatwerk vanuit de gemeente afhankelijk is van de professional met wie men te maken heeft, die volgens sommige respondenten de situatie soms niet goed inschat of deskundigheid ontbeert. Respondenten in de focusgroepen voelden zich niet altijd betrokken in de besluitvorming over de keuzes in hun traject (leerroute, taalschool) wat afbreuk doet aan hun motivatie. Statushouders geven daarnaast aan meer maatwerk te wensen in, met name, de onderwijsroute en in het aanbod voor mensen met kinderen of een baan.

Gezinsmigranten hebben niet altijd begrip voor het feit dat ze de leerbaarheidstoets, het PVT en de MAP moeten doen. Hoger opgeleiden en gezinsmigranten die al langer in Nederland wonen zien het nut van deze verplichte onderdelen niet in. Het zijn bovendien activiteiten die gezinsmigranten met werk moeten doen in werktijd en werkzoekenden afhoudt van de arbeidsmarkt. Ook lijkt verlenging niet makkelijk te worden verleend, bijvoorbeeld als er sprake is van een slechte mentale gezondheid. Volgens gezinsmigranten die we in de focusgroepen hebben gesproken is de toepassing van maatwerk in de taalscholen tamelijk beperkt. Het gaat dan onder meer om het niet mogelijk maken van de combinatie taal leren en werk. Veel gezinsmigranten in ons onderzoek hebben betaald werk, en vinden het ingewikkeld om inburgering met werk te combineren. Daarnaast worden de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk aan gezinsmigranten ingeperkt door de beperkte financiële middelen die de gemeente krijgt voor gezinsmigranten. De gemeente heeft in vergelijking met statushouders minder taken voor gezinsmigranten en minder financiën waardoor er minder tegemoet gekomen kan worden aan hun behoeften (zie ook: Nissen & de Waal, 2021). Financiën belemmeren daarmee zowel gezinsmigranten als de uitvoering. Om betere resultaten te halen moet er volgens de gezinsmigranten zelf iets worden gedaan aan de kosten en de uren. Er zouden volgens een aantal gezinsmigranten in ieder geval meer (gratis) tools beschikbaar moeten komen om Nederlands te

leren en meer vrijwilligers om mee te oefenen. Volgens gezinsmigranten in de focusgroepen is belangrijk dat je kan leren op momenten die te combineren zijn met werk en op een manier die past bij hoe mensen het liefst willen en het best kunnen leren.

Maatwerk is dus niet onbegrensd. De uitwerking in wat mensen gaan doen is vaak tamelijk standaard. Het inburgeringstraject, zo geven statushouders en gezinsmigranten uit de focusgroepen aan, zou meer toegepast kunnen worden op de mensen zelf (een bevinding die ook uit ander onderzoek naar voren komt, Frissen et al. 2023).

S.3.4 Dualiteit

Bij de totstandkoming van de Wet inburgering 2021 is veel belang gehecht aan het leren van de Nederlandse taal in combinatie met participatie. De veronderstelling is dat 'dualiteit' van het leren van de taal en participatie elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. Het kan hier enerzijds gaan om participatie als component *binnen* het leerroute-aanbod, anderzijds om het belang van participatie in de vorm van (betaald) werk *naast* het leerroute-aanbod. Binnen de Z-route is de participatiecomponent een wettelijke verplichting, in de B1-route stelt de wetgever deze niet verplicht, maar benadrukt wel het belang ervan.

Werken en inburgeren

Het is misschien wel de grootste opgave in het inburgeringsbeleid van dit moment om een goede vorm te vinden tussen werk en inburgering (vgl. De Gruijter et al. 2024). Veel meer dan pakweg tien jaar geleden hebben inburgeraars betaald werk, en dit geldt voor gezinsmigranten nog meer dan voor statushouders (CBS, 2024).

In ons eerste onderzoek wezen we op de spanning tussen werk c.q. de Participatiewet en inburgeren c.q. de Wet inburgering. Die spanning is er nog steeds en is zichtbaar tussen consulenten

onderling, tussen inburgeraars en consulenten en tussen SZW en gemeente. Consulenten ervaren een gebrek aan duidelijkheid waar de prioriteit ligt: bij werk of bij inburgering. In de praktijk leggen consulenten wisselend de nadruk op het vinden van werk of op de inburgering. De voormalig minister van SZW was duidelijk over waar de prioriteit zou moeten liggen: werk staat voorop. Voor de uitvoering is het complex, omdat werkcoaches taken moeten uitvoeren in het kader van de Participatiewet en de Inburgeringswet, terwijl deze wat betreft eisen, handhaving en procesvoering heel verschillend zijn. Doordat er geen duidelijke richtlijn is of het accent van de uitvoering moet liggen op de eisen van de Inburgeringswet of de Participatiewet, worden in de dagelijkse uitvoering verschillende accenten gelegd. Bovendien veroorzaakt de huidige werkwijze een aanzienlijke administratieve last, doordat verschillende systemen worden gebruikt voor de uitvoering van de wetten, wat vaak leidt tot dubbel werk.

In de door ons uitgevoerde observaties bij de gemeente lijkt er enige terughoudendheid te bestaan bij consulenten om statushouders te stimuleren om te gaan werken. Betaald werk wordt door coaches van de gemeente als een belemmering gezien om tijdig aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Een betere beheersing van het Nederlands via het afronden van de inburgering zou bovendien de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Bij andere observaties zien we meer dat consulenten de balans stimuleren tussen inburgeren en werken. We zagen dit vooral bij de observaties van gezinsmigranten.

Inburgeraars zelf ervaren eveneens de spanning tussen inburgeren en werken. In de focusgroepen brengen zij naar voren dat de combinatie van de taal leren en werken lastig kan zijn (zie Radaradvies 2024 voor vergelijkbare conclusie op basis van onderzoek in acht gemeenten). Zeker voor degenen die veel uren werken, fysiek zwaar werk doen en moeten reizen is het moeilijk om dit te combineren met het volgen van taallessen en

andere onderdelen van de inburgering. En omgekeerd geven respondenten aan dat de focus op inburgering het niet goed mogelijk maakt om daarnaast nog te werken.

Voor gezinsmigranten is de afweging tussen werken en inburgeren extra complex vanwege het feit dat zij zelf de kosten voor de taallessen moeten opbrengen. Consulenten hebben het hier over een 'loop': gezinsmigranten moeten geld verdienen om het taalonderwijs te bekostigen, maar kunnen geen baan vinden omdat ze de taal niet goed spreken. Bovendien ervaren sommige gezinsmigranten discriminatie bij het zoeken van een baan op hun opleidingsniveau. Enkele gezinsmigranten geven aan dat taal in de praktijk leren belangrijk is, maar dat dit niet altijd aan de orde is, omdat men op het werk bijvoorbeeld alleen Engels of een andere vreemde taal spreekt. Die omstandigheid dempt eveneens de motivatie om in te burgeren: als men werk heeft en men kan zich in het werk bedienen van het Engels of van de taal van het herkomstland, vraagt men zich af of het afronden van een inburgeringstraject zinvol is.

Ook binnen de onderwijsroute bestaat de spanning tussen het afronden van de route en participatie. Hier gaat het niet alleen om werk, maar ook om het volgen van onderwijs buiten de route. Het volgen van een (vervolg)studie heeft soms prioriteit boven het succesvol afronden van de onderwijsroute.

Participatiecomponent binnen de leerroutes
De participatiecomponent is een wettelijk voorgeschreven onderdeel van de Z-route. In Rotterdam verzorgt SNTR de Z-route voor statushouders en de invulling van de participatie-uren is bij deze organisatie ingekocht. Dit is anders dan in bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht waar het participatiedeel van de Z-route niet is aanbesteed. De invulling ervan, zo maken we op uit onze gesprekken, blijkt niet eenvoudig te zijn. De recent verschenen KIS-monitor (2024) stelt vast dat het vormgeven van de participatiecomponent in de Z- en B1-route in veel gemeenten niet goed van de grond komt. Dit wordt

bestempeld als een belangrijk knelpunt in de huidige uitvoering van de Wet inburgering. Wij hebben de indruk dat met de gekozen samenwerking met SNTR het voor de Z-route in Rotterdam voor statushouders, zeker in vergelijking met andere steden, goed is geregeld.

Ook uit de observaties en de focusgroepen blijkt dat het lastig is om dualiteit in de praktijk vorm te geven. Respondenten hebben behoefte aan nog meer mogelijkheden om de taal in de praktijk te leren. Bij de Z- en onderwijsroute is er meer aandacht voor de praktijk, maar binnen de B1-routes is participatie nog niet direct terug te zien. Sommige statushouders geven aan in deze route vakinhoudelijke taallessen te missen en pleiten tijdens de focusgroepen voor een steviger praktijkonderdeel. Positiever is men over het participatieaanbod in de Z-route. Wel vinden statushouders de Z-route zeer intensief (fors aantal dagen en uren) waardoor men weinig tijd en ruimte heeft voor andere activiteiten, zoals betaald werk. Het beeld van de B1-route in Rotterdam komt meer overeen met het beeld van het landelijk onderzoek. Participatie binnen de inburgering krijgt hier maar langzaam vorm. Uitvoerders hebben zich eerst gericht op de taal en beginnen nu pas oog te krijgen voor participatie. Wel participeert Rotterdam in het kader van de landelijke Plan van aanpak Statushouders aan het werk⁴ in een project om gemeentelijke 'startbanen' aan te bieden. Deze zijn gericht op inburgeraars uit de Z-route en B1 route. Doel is om ongeveer 25 -betaalde- leerwerktrajecten per jaar bij de gemeente Rotterdam te starten. Het werken en leren van de taal worden hier gecombineerd. De statushouder krijgt een jobcoach toegewezen.

Voor gezinsmigranten in de Z-route is er op dit moment geen aandacht voor participatie. Zij kunnen nu alleen losse alfabetiseringsmodulen

inkopen. De gemeente is in overleg met een aanbieder om voor gezinsmigranten tot een totaalpakket (800 uur) voor de Z-route te komen, waarbij ook aandacht is voor participatie.

S.3.5 Kwaliteit

Gemeente en aanbieders tevreden over samenwerking

In de vorige rapportage beschreven we dat de kwaliteit van de uitvoering binnen de gemeente op verschillende manieren wordt bewaakt, bijvoorbeeld door middel van de inzet van kwaliteitsmedewerkers, trainingen, werkinstructies, intervisie, meelopen met collega's en casusbesprekingen. Deze activiteiten zijn gecontinueerd. Een speciale vermelding betreft de kwaliteitsmedewerkers. Hun inbreng wordt door de coaches en consultants hoog gewaardeerd. Het belang van hen bleek ook al uit ons eerste rapport (Damen et al. 2023).

Verder wordt deelgenomen aan Community of Practice (door Divosa georganiseerde bijeenkomsten waarin gemeenten ervaringen en aanpakken met elkaar delen) en zijn er verschillende verbanden met beleidsmakers en -uitvoerders in andere steden. Daarnaast wordt regelmatig overlegd met DUO en het ministerie van SZW hoe om te gaan met specifieke casussen. Om de kwaliteit van de inburgering te waarborgen, zet de gemeente zich ook in om de samenwerking met aanbieders te bevorderen. Respondenten melden dat de al goede samenwerking verder is verbeterd door intensiever contact, zoals spreekuren op locatie van de gemeente en driegesprekken tussen aanbieder, coach en inburgeraar. Ook de voortzetting van de Community of Practice en regio-overleg dragen volgens onze respondenten bij aan een betere samenwerking. Deze initiatieven leiden tot beter geïnformeerd zijn over elkaars werk en afspraken over de verdeling van

⁴ [Nieuwsbrief Rotterdamse Opgave Inburgering - Editie 12 - 30 april 2024](#), Zie ook: ministerie SZW, Kamerbrief over uitwerking plan van aanpak Statushouders aan het werk, juli 2023.

verantwoordelijkheden, wat bijdraagt aan wederzijds begrip en vertrouwen, zo stellen de respondenten. Voor zover wij via de gesprekken hebben kunnen achterhalen verloopt die samenwerking over het geheel genomen goed met respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Veel van de opstartproblemen zijn achter de rug, er is expertise opgebouwd en partijen hebben elkaar beter leren kennen.

De externe aanbieders zijn positief over de nieuwe wet. Zij biedt betere voorwaarden voor een kwalitatief goede dienstverlening dan de oude wet. Met name de hogere standaarden en de goede monitoring van aanbieders bieden een scherper kader voor een kwalitatief goed aanbod. De door ons gesproken aanbieders zijn positief over de rol van de gemeente.

Zorgen over de uitvoering in de komende jaren
Naast deze positieve bevindingen over de samenwerking zijn er zorgen over de uitvoering in de komende jaren. Vijf zaken zijn vaak genoemd. Als eerste zijn er zorgen over een stabiele financiering van de uitvoeringskosten, mede in het licht van een hogere taakstelling. Verder zijn er zorgen of met de huidige budgetten intensieve begeleiding haalbaar blijft. Verder zetten personeelstekorten de uitvoering onder druk. Dit geldt voor zowel de gemeente als externe aanbieders. Nieuw personeel moet worden ingewerkt en het opbouwen van caseload vergelijkbaar met die van een ervaren medewerker kost al snel een jaar. Er verandert nog steeds heel veel in de uitvoering van de inburgering en mede daardoor is continuïteit in het personeelsbestand van belang. Verder zijn de faciliteiten niet optimaal. Zo is er bijvoorbeeld een tekort aan spreekkamers, die nodig zijn voor het voeren van gesprekken met inburgeraars. Er zijn bovendien blijvende zorgen rondom de toelatingseisen van vervolgoopleidingen op het hbo/wo en de vraag of inburgeraars met een onderwijsroute-diploma wel tot de gewenste opleiding kunnen worden toegelaten. Tot slot zijn er zorgen hoeveel mensen het B1-niveau kunnen

gaan halen. Men houdt er rekening mee dat in de komende periode een behoorlijke groep moet afschalen. Dat is niet altijd gemakkelijk, mede omdat in Rotterdam verschillende aanbieders actief zijn, en afschalen kan vertraging en voor gezinsmigranten verhoogde kosten tot gevolg hebben.

Ervaren consulenten en coaches

Consulenten en coaches zijn door de bank hoog opgeleid en hebben ruime werkervaring met de doelgroep en/of inburgering. Veel consulenten komen uit dezelfde landen van herkomst of taalgebied als een deel van de inburgeraars, wat de communicatie en opbouwen van vertrouwen bevordert.

Inburgeraars tevreden over consulenten en coaches, maar ook knelpunten

De meeste in dit onderzoek geïnterviewde en geobserveerde statushouders zijn tevreden over hun coach. Coaches bieden overwegend persoonlijke begeleiding, met een nadruk op het uitleggen van regels en op zelfredzaamheid. We zagen bij de observaties dat coaches verschillende werkwijzen hanteren die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit, dit werd in de focusgroepen ook door de statushouders benoemd. Sommige coaches richten zich overwegend op de toelichting van de regelgeving en verwijzen door naar instanties, andere hebben een ruimere taakopvatting en nemen meer de rol van hulpverlener op zich en bieden ondersteuning op een breed aantal levenssterreinen. Op basis van de observaties kunnen we geen uitspraken doen over de gevolgen van verschillen in taakopvatting. Wel vroegen we ons tijdens observaties soms af of het beroep op zelfredzaamheid soms niet te vroeg werd gedaan en of statushouders altijd alle toelichting op vaak complexe regelgeving hadden begrepen.

Zowel statushouders als gezinsmigranten geven aan dat de kwaliteit van de dienstverlening wel afhankelijk is van organisatie en persoon. Met name over de kwaliteit van het aanbod en de dienstverlening van de taalscholen is men kritisch.

Ondanks dat steeds vaker onderscheid naar niveau wordt gemaakt, heerst er bij inburgeraars ontevredenheid over (een deel van) de docenten en over de verschillen in samenstelling (niveau, leeftijd) van de taalklassen. Met name de deelnemers uit de onderwijsroute zijn kritisch, zij spreken hun twijfel uit over de toegevoegde waarde van de route. Al eerder wezen we erop dat het voor statushouders moeilijk is om van taalschool of route te veranderen.

Ook komt – bij gezinsmigranten met name – naar voren dat de informatievoorziening rondom inburgering niet voor iedereen op orde is. Andere knelpunten zijn de beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van de werkruimten en tolken en de foutgevoeligheid van de administratie. Ook vinden inburgeraars het huidige beleid ingewikkeld. Er moeten veel stappen doorlopen worden en bij iedere stap kunnen er problemen ontstaan.

In het algemeen zien we een grote diversiteit aan inburgeraars waarbij uitvoerders verschillen in wijze waarop ze daarmee omgaan. Welke aanpakken bij welke soorten inburgeraars de beste resultaten opleveren, kan op grond van dit onderzoek niet worden gezegd. Maar zowel uit de observaties als de focusgroepsgesprekken blijkt het belang van het creëren van een veilige en prettige omgeving als onderdeel van kwalitatief goed aanbod.

S.4 Zeven conclusies en aanbevelingen voor beleid

Op grond van het door ons uitgevoerde onderzoek onder professionals, statushouders en gezinsmigranten trekken we zeven conclusies. Elk van deze conclusies gaat vergezeld met aanbevelingen voor beleid, onderscheiden naar de gemeente, uitvoerders en het Rijk.

1. Veel dynamiek, aanpassingsvermogen en verbeteringen

Het Rotterdamse inburgeringsbeleid is vanaf dag 1 in beweging geweest. Met veel toewijding hebben de gemeente, externe aanbieders en

andere maatschappelijke organisaties activiteiten ontplooid om de wet uit te voeren. Veel opstartproblemen en knelpunten zijn inmiddels opgelost. Met het op stoom komen van het inburgeringsbeleid dienen zich weer andere vraagstukken aan die om een oplossing vragen. Ook deze worden, gezamenlijk, ter hand genomen om de inburgering van nieuwkomers zo goed mogelijk te laten verlopen. De gemeente en andere organisaties werken intensief samen vanuit het idee voor een gemeenschappelijke opgave te staan. In de afgelopen periode zijn er verschillende activiteiten geweest om deze intensieve samenwerking verder te bevorderen, zodat men beter op de hoogte is van elkaars werk en de mogelijkheden daarbinnen.

Aanbevelingen voor beleid (gemeente en uitvoerders):

Om een complexe wet met verschillende deelnemende partijen tot een succes te maken zijn goede onderlinge verhoudingen essentieel. De uitvoering van de wet vergt een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Het is dan van groot belang dat de goede samenwerking en onderlinge verhoudingen worden gecontinueerd. Dit geldt ook voor de samenwerking met andere gemeenten en de uitwisseling van ervaringen en werkwijzen.

2. Waardering voor de consultants en coaches

Inburgeraars in dit onderzoek zijn over het algemeen tevreden over de werkwijze van consultants en coaches. Door de bank genomen creëren zij een open sfeer en nemen zij de tijd en ruimte om inzicht te krijgen in de aspiraties en behoeften van inburgeraars. Ons beeld is dat veel coaches en consultants deskundig en ervaren zijn. Kwaliteitsmedewerkers spelen een belangrijke rol in de dienstverlening en ondersteuning van professionals. Het onderzoek wijst op het belang van een goede communicatie tussen professional en inburgeraar. Het gaat bij deze wet vaak om complexe informatie. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zeker in het begin, inburgeraars het belangrijk vinden dat zij in hun herkomsttaal het gesprek kunnen voeren. Belangrijk bij een wet die

de inburgeraar centraal stelt. De inzet van tolken of andere professionals die de taal spreken van de deelnemer dragen bij aan een goede informatieoverdracht tussen professional en inburgeraar.

Aanbevelingen voor beleid (gemeente en uitvoerders):

Mensen maken het verschil, en dat is bij het inburgeringsbeleid niet anders. Het beleid is complex en veranderlijk. De ontwikkeling en uitvoering is dan ook gebaat bij een deskundig en stabiel personeelsbestand. Voor de komende jaren is het gewenst om medewerkers zoveel mogelijk te behouden. Verder lijkt ons blijvende aandacht voor deskundigheidsbevordering, intervisie en deelname aan CoP's van belang. Dit geldt ook voor een blijvende inzet van kwaliteitsmedewerkers.

Voor het leveren van een goede dienstverlening is het van belang dat in de interactie tussen inburgeraar en professional taal- en communicatieproblemen zo weinig mogelijk een rol spelen. De inzet van tolken, taalassistenten en consulenten die de herkomsttaal spreken van de inburgeraar is in de beginfase een belangrijke voorwaarde voor een goede informatieoverdracht tussen professional en inburgeraar.

3. Maatwerk als uitgangspunt, maar kent in de praktijk grenzen

Er zijn uiteenlopende maatregelen genomen om het aanbod toe te snijden op de – diverse groep – inburgeraars. Coaches en consulenten proberen een zo goed mogelijke match te realiseren tussen de deelnemer en het beleid. Dat gebeurt op inhoud en op toegankelijkheid. Die gerichtheid op het realiseren van zoveel mogelijk maatwerk past bij de doelstellingen van de wet. Maatwerk is echter niet onbegrensd. Deelnemers hebben soms het idee dat er onvoldoende inzicht is verkregen in wat zij willen en kunnen en daardoor op een in hun ogen verkeerde taalschool of route terecht zijn gekomen. Dit is ongunstig voor de motivatie en heeft mogelijk uitval of vertraging tot gevolg. Ook perkt regelgeving en de inrichting van beleid de

mogelijkheid tot maatwerk in. De inburgeraar centraal is een van de doelstellingen van de nieuwe inburgeringswet. In de bejegening en in de aandacht voor aspiraties en wensen van de inburgeraar komt deze zeker tot uiting, maar deze krijgt niet altijd vertaling in de daadwerkelijke inrichting van inburgeringsaanbod.

Aanbevelingen voor beleid (gemeente, uitvoerders, Rijk):

Er zijn grote verschillen in kenmerken van inburgeraars. Het is helder dat een zekere mate van standaardisering in het aanbod nodig is, maar tegelijkertijd is het van belang om zoveel mogelijk te streven naar differentiatie in het aanbod. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een ervaren mismatch tussen de wensen en aspiraties van inburgeraars en het uiteindelijke aanbod de motivatie geen goed doet. Binnen het kader van de wet zijn in de afgelopen periode tal van aanpassingen gedaan. Het is belangrijk dat die sterke gerichtheid op het toesnijden van het aanbod op de kenmerken en aspiraties van de inburgeraar in de komende periode blijft bestaan. Inburgeraars, zo blijkt uit dit onderzoek, zijn soms van mening dat er weinig wordt gedaan met hun klachten en wensen. Het is tegen die achtergrond belangrijk om de voortgang en match tussen inburgeraar en route/taalschool blijvend te inventariseren en, als hier aanleiding toe is, aanpassingen door te voeren. Ook geven we in overweging om een werkwijze te ontwikkelen die erop is gericht zo goed mogelijk beeld te krijgen van de klachten en wensen van inburgeraars. Denk hierbij aan het houden van periodieke peilingen, het houden van groepsbijeenkomsten en het instellen van een adviesgroep die wordt gevormd door deelnemers.

Het Rijk bepaalt tot op zekere hoogte de beleidsruimte om maatwerk te kunnen bieden. Die kaders zijn soms te stringent. Op onderdelen, zoals bijvoorbeeld financieel ontzorgen, heeft het Rijk toegestaan om meer maatwerk toe te passen. Om daadwerkelijk van een lerend en adaptief stelstel te kunnen spreken, is er behoefte om de beleidsruimte te verbreden, zonder dat dit

betekent dat de gehele aanbesteding opnieuw moet worden uitgevoerd.

4. Vroege Start voorzichtig van start

De Vroege Start blijft zowel in Rotterdam als in andere G4-gemeenten een uitdaging. Dat terwijl deze, door het landelijk woningtekort en de bijkomende lange verblijfsduur in AZC's en doorstroomlocaties, alleen maar belangrijker is geworden (zie ook: Enneking, 2024; Gemeente Utrecht, 2023; RadarAdvies, 2024). In vergelijking met de periode voordat de Silja in Rotterdam lag, slaagt de gemeente er nu beter in om statushouders die nog niet beschikken over zelfstandige woonruimte te laten starten met de inburgering. Een substantiële groep doet, om verschillende redenen, echter niet mee. Professionals wijzen op het belang om zo snel mogelijk te starten en ook inburgeraars die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd hadden graag eerder in contact willen komen met de gemeente en al eerder aan hun inburgeringsactiviteiten willen beginnen. Voor alle opvang- en doorstroomlocaties geldt dat een lang verblijf negatieve consequenties kan hebben voor de psychische gezondheid van inburgeraars en vroege integratieprocessen belemmert.

Aanbevelingen voor beleid (gemeente en uitvoerders, Rijk):

Intensiveer de inspanningen om een Vroege Start mogelijk te maken. Te denken valt aan het verschaffen van adequate informatie over nut en noodzaak van de Vroege Start - er circuleert onjuiste informatie over de Vroege Start – en het bieden van goede studievoorzieningen op of in de buurt van de Silja en andere doorstroom- en opvanglocaties. Mogelijk zijn er prikkels te bedenken die inburgeraars over de streep trekken om vroegtijdig met de inburgering te starten. Nieuwkomers die op de Silja verblijven koppelen de start van de inburgering aan zelfstandige huisvesting. Bevorder zoveel mogelijk de doorstroom naar de reguliere woningmarkt, hoe lastig deze opgave ook is gegeven de spanning op de woningmarkt. Zelfstandige huisvesting is voor

inburgeraars het signaal om met hun inburgering te beginnen.

5. Het ongemakkelijke huwelijk tussen participatie en inburgering

Dualiteit is een van de centrale uitgangspunten van Wi2021. De praktijk laat echter zien hoe ingewikkeld dit is. Inburgering laat zich zowel volgens uitvoerders en inburgeraars zelf moeilijk combineren met werken. Er zijn onduidelijkheden over wat er prioriteit heeft, inburgering of werk. Ook voor de onderwijsroute-deelnemers zijn er spanningen tussen inburgering en participatie, sommige deelnemers schrijven zich al in voor een vervolopleiding voordat de route is afgerond. Als het gaat om dualiteit binnen het inburgeringsaanbod is het beeld wisselend. Hoewel men in Rotterdam tevreden is met het aanbestede participatieaanbod in de Z-route is in de B1-route de participatiecomponent nog niet goed tot ontwikkeling gekomen.

Aanbevelingen voor beleid (gemeente, uitvoerders en Rijk):

Er zijn verschillende maatregelen nodig om werk en inburgering beter met elkaar te combineren. Zorg voor voldoende aanbod in de avonduren en in het weekend. Bied kwalitatief goed digitaal onderwijs aan. Er bestaat onduidelijkheid of de prioriteit bij de inburgering of bij werk ligt. Hier zou een richtlijn behulpzaam kunnen zijn. Ook intervisie onder uitvoerders kan helpen om ervaringen uit te wisselen en te komen tot een gemeenschappelijke werkwijze.

Er bestaat bij inburgeraars grote behoefte aan praktijkgericht taalonderwijs. Aanbieders van de B1-route hebben hier een belangrijke rol om daadwerkelijk invulling te geven aan de participatiecomponent. De gemeente kan hierover afspraken maken met de aanbieders. Ook werkgevers hebben hier een rol, onder meer via het aanbieden van leerwerk-trajecten waar praktijkgericht leren, taalonderwijs en werk met elkaar worden gecombineerd. Het rapport van De Gruijter et al. (2023, p. 6-7) adviseert om werkgevers en taalaanbieders aan elkaar te

koppelen 'om ervoor te zorgen dat meer statushouders een traject kunnen volgen waarin het leren van de taal en participatie daadwerkelijk worden gecombineerd. Zo kan worden voorkómen dat de taal een obstakel is voor participatie, of andersom'.

Ook het Rijk heeft een taak. In de wet is onduidelijk wat precies met participatie wordt bedoeld. Een scherpere definitie van wat participatie binnen de inburgering inhoudt kan gemeenten en uitvoerders helpen om te bepalen wat de participatiecomponent omvat (zie ook Damen et al., 2023).

Een grote aanpassing is om na te denken over een soort inburgering light. Daarmee bedoelen we dat het hebben van werk 'gewaardeerd' wordt in het inburgeringstraject. Dat kan in beginsel op verschillende manieren, bijvoorbeeld door deelnemers met betaald werk op onderdelen vrijstelling te verlenen of verlenging van de inburgering toe te staan. Het flexibeler maken van de inburgering vergt nadere doordenking want niet elk soort werk draagt evenveel bij aan het leren van het Nederlands en de andere doelen van de inburgering.

6. Knelpunten in kwaliteit en toegankelijkheid

Uit het onderzoek blijkt dat op sommige onderdelen de kwaliteit en toegankelijkheid van het inburgeringsaanbod verder verbeterd kan worden. Zo staat het ontbreken van voldoende spreekkamers en tolken goede dienstverlening bij de gemeente in de weg. Ook is het gebrek aan kinderopvang een reden waarom inburgeraars laat starten en/of lessen verzuimen. Niet iedereen is daarnaast te spreken over de kwaliteit van de lessen en de docenten. Verder zijn er kritische geluiden over (het nut van) de onderwijsroute hbo/wo. Doel van deze route is de instroom in het hoger onderwijs en zowel uitvoerders als inburgeraars vragen zich af of de onderwijsroute zoals deze nu is opgezet wel het juiste pad is, de eisen zijn hoog en de kans op toelating is niet gegarandeerd.

Aanbevelingen voor het beleid (gemeente, uitvoerders, Rijk):

Belangrijk om te blijven streven naar een hoge kwaliteit en toegankelijkheid. Aanbevelingen van deze en andere studies kunnen daarbij hopelijk helpen. Het verminderen van het tekort aan kinderopvang is een belangrijk aandachtspunt. Dat geldt niet alleen voor Rotterdam, maar ook voor het inburgeringsbeleid in de rest van het land. Mogelijk valt er te leren van aanpakken in andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Den Haag die werkt met een kinderopvangmakelaar (de Gruijter et al., 2023).

Inburgeraars zouden meer ingezet kunnen worden om signalen door te geven over de kwaliteit van het aanbod en mee te denken over mogelijke aanpassingen van het beleid (zie ook aanbevelingen bij maatwerk).

Over de onderwijsroute hbo/wo hebben we in dit onderzoek verschillende kritische geluiden gehoord. Nagedacht zou kunnen worden over alternatieve routes, bijvoorbeeld om toegang tot het onderwijs mogelijk te maken via een maatwerkform van de B1-route (B1 naar hoger onderwijs). Een andere optie is een lightversie van de onderwijsroute, met alleen het leren van het Nederlands en KNM.

Het garanderen van een goede kwaliteit van de inburgering is voor een deel een financiële kwestie, die voor een belangrijk deel weer in handen ligt van het Rijk. Vanwege het belang van het inburgeringsbeleid voor de taalverwerving en arbeidsmarktpositie van nieuwkomers is het te hopen dat Rijk en gemeenten daar een passend budget voor beschikbaar (blijven) stellen.

7. Gezinsmigranten: wel inburgeren, maar vooral zelf regelen en betalen

Gezinsmigranten zijn in grote lijnen vergelijkbaar met de inburgeraars uit de vorige wet: wel inburgeringsplichtig, maar minder ondersteuning en zelf de kosten betalen. Mede hierdoor is de animo onder gezinsmigranten om in te burgeren niet altijd groot, al lijkt het erop dat de weerstand

tegen het inburgeren is verminderd en de no show is afgenomen. Toch blijft het een lastige opgave om een zeer diverse groep in soms kwetsbare omstandigheden te laten inburgeren. Hoewel gezinsmigranten in de focusgroepen in zijn algemeenheid het nut van de inburgering inzien, is het om uiteenlopende redenen complex om aan de inburgeringseisen te kunnen voldoen.

*Aanbevelingen voor beleid (gemeente, Rijk):
Hoewel de gemeente alle zeilen bijzet om gezinsmigranten zo goed mogelijk door hun inburgeringsproces te begeleiden, vinden gezinsmigranten in dit onderzoek dat het hele inburgeringsproces nog meer toegepast zou moeten zijn op de mensen zelf (zie ook: Frissen et al., 2023). Oog voor de diversiteit binnen de groep gezinsmigranten en daar met maatwerk op inspelen is dus belangrijk.*

Hoewel het belang van de monitoring van de kwaliteit van het aanbod voor alle inburgeraars geldt, is het zeker voor gezinsmigranten belangrijk kritisch naar het (taal)aanbod te (blijven) kijken, anders bestaat het risico af te koersen op soortgelijke situaties als onder de oude wet: kwalitatief slecht aanbod, geringe voortgang en veel uitval. In dit verband is het gunstig dat de gemeente in gesprek is over een geïntegreerde Z-route voor gezinsmigranten.

Gezinsmigranten geven aan behoefte te hebben aan meer tools om (zelf) de taal te kunnen leren. Ook zou een Buddy-to-buddy systeem, zoals voor statushouders, extra ondersteuning kunnen bieden.

Er waren verschillende redenen om het beleid voor gezinsmigranten anders in te richten dan voor statushouders. Inburgeren in het buitenland zou al een bijdrage leveren aan de beheersing van de Nederlandse taal en de aanwezigheid van een partner zou betekenen dat de begeleiding door de gemeente minder intensief zou hoeven zijn. In de praktijk blijken deze factoren niet altijd de veronderstelde werking te hebben. Dit roept de vraag op waarom gezinsmigranten niet onder

dezelfde regelgeving kunnen vallen als statushouders. Voor een dergelijke wijziging van het beleid ligt het voortouw bij het Rijk.

S.5 Tot slot

In dit rapport hebben we geprobeerd om een beeld te krijgen van de ervaringen van inburgeraars met het inburgeringsbeleid en van het verloop van de interactie tussen professionals en inburgeraars. Aangevuld met een actualisering van de ontwikkelingen in het beleid hebben we inzicht willen krijgen in de opzet en uitvoering van het beleid, de kernvraag van de procesevaluatie. In de komende onderzoeken zal de uitkomst- en effectevaluatie op de voorgrond komen te staan. Dan krijgt het onderzoek een meer kwantitatief karakter. Tot nu toe is het cijfermatig gehalte van dit en het vorig rapport beperkt geweest. Dit komt doordat gegevens nog niet beschikbaar waren en voor zover ze dat wel waren, was het binnen het bestek van dit deelrapport het niet mogelijk om een grondige analyse te maken van de kwaliteit van de door de gemeente en aanbieders verzamelde bestanden. Hierdoor missen we cijfermatige gegevens over onder meer de wachttijden tussen de verschillende onderdelen en de tot nu toe bereikte resultaten. De komende jaren zal hier de focus op komen te liggen. Het betreft gegevens van de gemeente zelf en het betreft gegevens die door het CBS zijn verzameld en – hopelijk – de mogelijkheid bieden om een vergelijking te maken tussen gemeenten.

1 Onderzoek Rotterdamse inburgeringsbeleid

Roxy Damen, Alex Hekelaar en Jaco Dagevos

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit rapport doet verslag van het tweede deelonderzoek dat de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam (OBI) uitvoeren naar het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Het is onderdeel van een vierjarig onderzoeksproject waarin we een proces-, uitkomst- en effectevaluatie uitvoeren, die respectievelijk inzicht geven in de opzet en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, de uitkomsten van het beleid en de relatieve effectiviteit ervan. De aanleiding voor dit meerjarige onderzoeksproject is de invoering van de nieuwe Wet inburgering op 1 januari 2022. Om met en van elkaar te leren is er in de nieuwe inburgeringswet ruimte voor monitoring en evaluatie ('lerend stelsel'). Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam OBI en de EUR verzocht het Rotterdamse inburgeringsbeleid te evalueren.

Plaats van deze activiteiten in het onderzoeksproject

In het meerjarige onderzoeksproject staan vier onderzoeksvragen centraal (zie kader). De twee eerste onderzoeksvragen hebben betrekking op de procesevaluatie, de derde op de uitkomst- en de vierde op de effectevaluatie. In het eerste rapport: 'Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam' (Damen et al., 2023) hebben we via onderzoek onder professionals een beeld gekregen van de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van het beleid (vraag 1 en 2). In het tweede onderzoek richten we ons opnieuw op het proces, waarbij we dit keer de interacties met en het perspectief van de inburgeraars centraal zetten. Daarnaast brengen we in kaart welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in opzet en uitvoering in de periode na het eerste deelonderzoek. Dit tweede deelonderzoek heeft primair betrekking op onderzoeksvraag 2. Vraag 3 en 4 naar uitkomsten en effectiviteit komen in een latere fase van dit onderzoeksproject aan de orde. Om wel alvast wat cijfermatige achtergrondinformatie te bieden zijn een aantal tabellen uit de Rotterdamse monitor inburgering (Gemeente Rotterdam, 2024b) opgenomen in bijlage A.

Centrale onderzoeksvragen

1. *Hoe is het Rotterdamse inburgeringsbeleid opgezet? In hoeverre verschilt de opzet en organisatie van die van andere (grote) gemeenten?*
2. *Hoe verloopt de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en in hoeverre draagt deze volgens de betrokkenen bij aan het bereiken van de beoogde doelen?*
3. *In hoeverre worden de doelstellingen van de inburgering gerealiseerd? Deze doelstellingen hebben betrekking op het tijdig afronden van de inburgering en de doelstellingen van de drie afzonderlijke leerroutes: het realiseren van een taalniveau op B1-niveau, de verbetering van de (arbeids-)participatie en zelfredzaamheid van statushouders en gezinsmigranten.*
4. *In hoeverre is sprake van een effectief inburgeringsbeleid in Rotterdam?*

Context van het nieuwe (Rotterdamse) inburgeringsbeleid

Iedereen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden valt onder de nieuwe Wet inburgering. Inburgeraars dienen volgens deze nieuwe wet zo snel mogelijk de Nederlandse taal te beheersen en, naar vermogen, maximaal te participeren in de samenleving, het liefst via betaald werk. De inburgeringsplicht geldt voor iedere vreemdeling van 16 jaar tot de AOW-leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigt en een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft. In de Wet inburgering 2021 wordt een onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezinsmigranten. Statushouders zijn vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Ook nareizende familieleden die na inwilliging van de gezinshereniging in Nederland mogen verblijven, vallen hieronder. Bij gezinsmigranten gaat het om personen van buiten de EU die zich in Nederland vestigen in het kader van gezinsvorming met een al in Nederland wonende partner⁵.

Gemeenten hebben binnen de nieuwe wet een belangrijke regierol gekregen. De gemeente stelt door middel van een Brede intake samen met de inburgeraar een Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) op. Een inburgeraar heeft na de ondertekening van het PIP in principe drie jaar de tijd om in te burgeren. Een statushouder moet hiervoor één van de drie leerroutes (B1-, Z- of onderwijsroute) volgen bij een van de ketenpartners van de gemeente. Gezinsmigranten kunnen ook gebruik van maken van dit aanbod, maar moeten dit zelf regelen en financieren. Zij kunnen een lening aanvragen bij Dienst uitvoering Onderwijs (DUO) voor tegemoetkoming van de kosten. De drie verschillende leerroutes zijn bedoeld om inburgeraars meer mogelijkheden tot passende variatie in hun inburgeringstraject te bieden.

De B1-route (in Rotterdam aangeboden door TopTaal op de Noordoever en NLtraining op de Zuidoever) richt zich op taal leren, bij voorkeur in

combinatie met participatie. In de onderwijsroutes (mbo in Rotterdam aangeboden door Albeda en hbo/wo door de Erasmus Universiteit) leren inburgeraars niet alleen Nederlands op B1-niveau maar worden zij ook voorbereid op instroom in het reguliere vervolgonderwijs. De Z-route (in Rotterdam aangeboden door Stichting Nieuw Thuis Rotterdam) is bedoeld voor inburgeraars waarvan niet wordt verwacht dat ze binnen 3 jaar taalniveau A2 halen. Doel van het traject is dat ze Nederlands leren op het voor hen hoogst haalbare niveau en hun weg leren vinden in de Nederlandse maatschappij. Naast de drie leerroutes zoals voorgeschreven in de wet is er in alle G4-gemeenten de mogelijkheid om een alternatief onderwijstraject te volgen in de vorm van de B1-Entree route. Inburgeraars volgen dan via de B1-route een traject naar Entreeonderwijs.

Afronding van de B1- en onderwijsroutes gebeurt door het doen van taal- en kennisexamens. Voor de Z-route geldt voor statushouders een inspanningsverplichting voor taal en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) van 800 uur en voor participatie van 800 uur, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT) maken daar onderdeel van uit. Voor gezinsmigranten geldt de inspanningsverplichting van taal en KNM voor 800 uur, daarnaast moeten zij het PVT en de MAP volgen.

1.2 Doel van deze deelstudie en vraagstelling

Focus op de inburgeraar

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe inburgeringswet is dat de inburgeraar centraal staat; in dit deelonderzoek bestuderen we in hoeverre dit uitgangspunt gestalte krijgt. Met het 'centraal stellen' bedoelt de wetgever dat de invulling van het traject in interactie met de inburgeraar wordt vormgegeven. Dit betekent dat de inburgeraar de ruimte heeft om diens aspiraties

⁵ Geestelijk bedienaren, zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen, en vreemdelingen met een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus, de zogenaamde 'overige migranten', vallen voor de wet onder dezelfde groep als de gezinsmigranten.

en behoeften aan de orde te stellen en dat er binnen de trajecten ook rekening wordt gehouden met deze inbreng (zie ook SZW, 2022). In de eerder verschenen uitvoeringsbrief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2023b) wordt benadrukt dat: 'het lerend inburgeringsstelsel alleen optimaal kan functioneren als inburgeraars worden betrokken en het stelsel aansluit bij hun behoeften en ervaringen'. Naast dat we zicht willen krijgen op hoe er met inburgeraars wordt omgegaan (interactie) onderzoeken we hoe zij het beleid beleven (ervaringen en behoeften) en in hoeverre dit volgens hen bijdraagt aan het bereiken van verschillende beleidsdoelen (subjectieve effectiviteit). Overkoepelend komen aan bod wat goed en minder goed gaat, en suggesties voor verbetering. We richten ons hierbij zowel op de gemeentelijke als externe dienstverlening. De onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe verlopen de interacties tussen de inburgeraars en professionals?
 - In hoeverre is er binnen deze interacties ruimte voor en wordt er rekening gehouden met de eigen inbreng (aspiraties en behoeften) van inburgeraars (inburgeraar centraal)?
 - In welke mate komen de subdoelen van het inburgeringsbeleid terug in de interacties?
2. Hoe ervaren inburgeraars de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?
 - In welke mate is er binnen de opzet en uitvoering ruimte voor en wordt er rekening gehouden met de eigen inbreng (aspiraties en behoeften) van inburgeraars (inburgeraar centraal)?
 - In hoeverre dragen volgens inburgeraars de opzet en uitvoering van het beleid bij aan de subdoelen van het inburgeringsbeleid?

Actualisering beleid

Omdat beleid veranderlijk is en de actuele beleidscontext van belang is voor het duiden van

de bevindingen brengen we in deze rapportage ook de belangrijkste ontwikkelingen in opzet en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid in kaart. Voor het bepalen van de belangrijkste ontwikkelingen, de zogenoemde actualisering, richten we ons vooral op de veranderingen ten opzichte van het eerste deelonderzoek. Naast de belangrijkste ontwikkelingen in Rotterdam zijn ook inzichten verzameld over de belangrijkste ontwikkelingen in de andere G4 gemeenten. Deze ontwikkelingen geven we beknopt weer en worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in Rotterdam. Onderstaande onderzoeksvraag is de basis voor dit onderzoeksdeel:

- Wat is er sinds de vorige meting veranderd in de opzet, organisatie en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, om welke redenen, en welke (mogelijke) gevolgen heeft dit voor het verloop van de inburgeringsprocessen van de statushouders en gezinsmigranten die onder de nieuwe inburgeringswet vallen?

1.3 Onderzoekdesign, methoden en data

Voor de uitvoering van dit tweede deelonderzoek hebben we verschillende typen data verzameld: we voerden actualiseringsgesprekken met professionals om de belangrijkste ontwikkelingen sinds het vorige deelonderzoek in kaart te brengen, hielden observaties binnen de gemeente en bij externe aanbieders om zicht te krijgen op interacties en voerden focusgroep gesprekken met statushouders en gezinsmigranten over hun ervaringen met de inburgeringstrajecten.

1.3.1 Uitvoering en respons actualiseringsgesprekken

Om aangehaakt te blijven bij de ontwikkelingen in het beleid besloten we een deel van de respondenten die we in het kader van de eerste rapportage hebben gesproken opnieuw te benaderen. Eerst hebben we een aantal groepsbijeenkomsten gehouden (bijeenkomst onderzoek voortgang Rotterdamse Opgave Inburgering,

klankbordgroep en een sessie met het Ministerie van SZW over financieel ontzorgen) waarbij de bevindingen uit de eerste rapportage en de tussentijdse ontwikkelingen werden besproken. Op basis van de belangrijkste knelpunten uit de eerste rapportage en de groepsgesprekken die hierover zijn gevoerd hebben we een itemlijst gemaakt met hoofdonderwerpen die in alle individuele actualiseringsgesprekken aan de orde zijn gebracht. Daarnaast hebben we een aantal specifieke vragen geformuleerd voor de verschillende respondenten, afhankelijk van hun functie en/of organisatie.

In totaal voerde we 28 actualiseringgesprekken met 37 professionals. Respondenten zijn verkregen door een vorm van *purposive-sampling*. Omdat we specifieke personen opnieuw wilden

spreken zijn deze in het najaar van 2023 gericht benaderd. Het gaat hier grotendeels om dezelfde personen die betrokken waren bij de eerste rapportage (beleidsmedewerkers, teammanagers en medewerkers betrokken bij de kwaliteitsbewaking van de gemeente Rotterdam, sleutelpersonen bij de aanbieders van maatschappelijke begeleiding (MB), het participatieverklarings-traject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en de leerroutes in Rotterdam en vertegenwoordigers van de andere G4-gemeenten⁶). Daarnaast zijn een aantal nieuwe respondenten benaderd (arbeidstoeleider gezinsmigranten, senior kwaliteitsadviseur en aanjager statushouders). Zie tabel 1.1 voor een overzicht van de respondenten en bijlage B voor verdere details van het veldwerk en de analyse.

Tabel 1.1 Overzicht actualiseringsgesprekken

Organisatie	Aantal gesprekken	Aantal medewerkers
Gemeente Rotterdam (beleid en uitvoering)	13	13
Kredietbank Rotterdam/Vluchtelingenwerk Nederland (financieel ontzorgen)	2	2
Vluchtelingenwerk Nederland (maatschappelijke begeleiding)	2	2
Stichting Voorlichters Gezondheid en gro-up (PVT en MB gezinsmigranten)	2	2
Sagénn (MAP gezinsmigranten)	1	2
Leerroute aanbieders Rotterdam (beleid en uitvoering)	5	9
Overige G4-gemeenten (beleid en uitvoering)	3	7
Totaal	28	37

⁶ Met medewerkers van de gemeente Den Haag hebben we meerdere keren gesproken. Zij hebben onze vragen als uitgangspunt genomen voor een interne sessie waarbij een brede groep van medewerkers gezamenlijk op de vragen heeft gereflecteerd. Het verslag van deze sessie is met ons gedeeld en dient als extra input omtrent de ontwikkelingen in Den Haag. De bevindingen rondom Den Haag zijn dus uitgebreider dan die rondom Amsterdam en Utrecht. Na de sessie hebben we met twee medewerkers van de gemeente DH gesproken als aanvulling op het verslag van de sessie, dit laatste gesprek tellen we als actualiseringsgesprek.

1.3.2 Uitvoering en respons observaties

1.3.2.1 Opzet

Om meer zicht te krijgen op wat er in de praktijk gebeurt hebben we verschillende interacties tussen professionals en inburgeraars geobserveerd. De observaties zijn in twee delen uitgevoerd. Van oktober tot december 2023 hebben we zogenoemde pilotobservaties gedaan. Deze bestonden uit meekijken en meelopen bij verschillende professionals tijdens groeps- en individuele interacties om een beeld te krijgen van deze interactiemomenten en te beslissen welke vervolgobservaties we begin 2024 wilden uitvoeren. Op basis van de uitkomsten van de pilot, en in overleg met de opdrachtgever, begeleidingscommissie en klankbordgroep, zijn van februari tot mei 2024 vervolgobservaties uitgevoerd. Zowel bij de pilot- als de vervolgobservaties gaat het om onverhulde observaties waarbij de onderzoeker zich vooraf bekend heeft gemaakt⁷.

1.3.2.2 Werving en respons observaties gemeente

Binnen de gemeenten hebben professionals zich actief ingezet om ons te voorzien van verschillende typen gesprekken om te observeren. Na de pilotfase bleek dat we nog te weinig

gesprekken hadden geobserveerd met inburgeraars die al langere tijd bezig waren met hun traject. Daarnaast wilden we meer gesprekken bijwonen met gezinsmigranten op de Z-route, gezinsmigranten die moeten wijzigen van route of afschalen en gezinsmigranten met weerstand. Ondanks de hoge bereidheid van de coaches en consultants, bleek het lastig om op korte termijn dergelijke gesprekken te vinden. Zodoende heeft de dataverzamelingsfase meer tijd gekost dan tevoren gepland. In enkele gevallen was er sprake van non-respons omdat de inburgeraar niet verscheen of de afspraak op het laatste moment verzette. Er werd dan samen met de coach of consultant een nieuwe observatie gepland, soms bij dezelfde inburgeraar. Zie bijlage B voor verdere details van het veldwerk.

Tabel 1.2 geeft een cijfermatig overzicht van de observaties binnen de gemeente. Er zijn in totaal 33 gesprekken geobserveerd van 21 verschillende coaches en consultants, waarvan vijftien in de pilotfase. Bij een aantal medewerkers zijn meerdere gesprekken geobserveerd. Alle teams waar gesprekken gevoerd worden met inburgeraars zijn vertegenwoordigd in de observaties. Daarbij zijn zowel de intake, PIP als voortgangsgesprekken geobserveerd, alleen gesprekken in de eindfase ontbreken.

Tabel 1.2 Overzicht observaties bij gemeente Rotterdam

Type inburgeraar-team	Aantal gesprekken			Aantal medewerkers
	pilot okt-dec	feb-apr	totaal	totaal
Gezinsmigrant-Inburgeringsconsulent	4	9	13	9
Statushouder-Jongerenconsulent	4	3	7	3
Statushouder-Werkcoach Noord	3	2	5	4
Statushouder-Werkcoach Zuid	4	4	8	5
Totaal	15	18	33	21

⁷ Naar indruk van de onderzoekers was hun aanwezigheid niet verstorend. Dit werd bevestigd door professionals en inburgeraars die hierover zijn gesproken. Binnen de meeste interacties is men gewend dat er derden aansluiten, zoals bijvoorbeeld collega's die ingewerkt moeten worden of professionals vanuit andere organisaties. Uitzondering was een interactie bij een externe aanbieder, de onderzoeker werd hier om onbekende reden gevraagd de interactie te verlaten.

Bovendien zijn in de observaties bij interacties met statushouders de meest voorkomende groepen vertegenwoordigd. Onzes inziens geven de observaties daarmee een goed beeld van de variatie in verschillende typen inburgeraars en gespreksmomenten. De consulenten en coaches gaven aan dat de observaties hun dagelijkse praktijk goed weerspiegelen. Wel is het zo dat niet alle herkomstgroepen zijn vertegenwoordigd, dit geldt in het bijzonder voor statushouders afkomstig uit Eritrea. Volgens verschillende professionals is het interessant om gesprekken met hen te observeren vanwege hun vaak grote afstand tot de Nederlandse samenleving. Een andere groep die ontbreekt zijn de zogenaamde zorgcliënten. Het gaat hierbij om inburgeraars met een OGGZ-problematiek, zoals ernstige verslaving en psychiatrische problematiek, en dak- en thuisloosheid. Ook zij vragen volgens coaches en consulenten een bijzondere aanpak.

Ons viel op dat in de geobserveerde gesprekken de meeste statushouders gemotiveerd waren. Het is denkbaar dat hier sprake is van selectiviteit, maar of dit zo is voor ons niet vast te stellen. Ook in de observaties van de gesprekken met gezinsmigranten is veel diversiteit bereikt op allerlei kenmerken en facetten, zoals type inburgeraar en soort gesprek. Er zijn extra gesprekken geobserveerd met gezinsmigranten in de Z-route, omdat dit een kwetsbare groep is binnen de gezinsmigranten. De meeste gesprekken verliepen soepel met weinig knelpunten. Verder is een gesprek geobserveerd met een gezinsmigrant met weerstand en een gezinsmigrant met multi-problematiek (huiselijk

geweld, financiële problemen en zorgen over gezondheid van een kind). Ook is het gelukt om een gesprek over wijziging van route van Z naar B1 en een afschaling van B1 naar A2 bij te wonen. Zie Bijlage C voor een gedetailleerd overzicht met kenmerken van de observaties onder statushouders en gezinsmigranten binnen de gemeente.

1.3.2.3 Werving en respons observaties externe aanbieders

Aanbieders van leerroutes voor statushouders zijn benaderd met de vraag om een dag(deel) aan te sluiten bij verschillende interacties. Alle aanbieders gaven hier uiteindelijk gehoor aan. Er zijn in totaal 39 interacties geobserveerd bij 27 medewerkers, waarvan 21 groepsinteracties en achttien individuele interacties. Tijdens de pilotfase in het najaar van 2023 is er meegelopen bij NLtraining, TopTaal en Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). Bij de EUR en Albeda konden observaties pas begin 2024 plaatsvinden en is ervoor gekozen het meelopen te combineren met gerichte vervolgobservaties. Bij NLtraining, SNTR en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) vonden ook gerichte vervolgobservaties plaats. Bij gezinsmigranten is geobserveerd bij Nieuw in Rotterdam (Stichting Voorlichters Gezondheid en gro-up) en Sagènn. Bijna alle externe aanbieders waar interacties plaatsvinden met inburgeraars zijn vertegenwoordigd in de observaties. Zie tabel 1.3 voor een overzicht van de uitgevoerde observaties en bijlage B voor verdere details van het veldwerk.

Tabel 1.3 Overzicht observaties bij externe aanbieders, gemeente Rotterdam

Type inburgeraar-aanbieder	Aantal groepsinteracties	Aantal individuele gesprekken	Aantal medewerkers
<u>Statushouders</u>			
Maatschappelijke begeleiding, incl. PVT (VWN)	-	3	2
Leerroutes, incl. MAP			
<i>B1-route</i>			
<i>TopTaal</i>	4	-	5
<i>NLTraining</i>	3	5	4
<i>Onderwijsroute</i>			
<i>MBO Albeda</i>	2	3	2
<i>HBO/Universiteit EUR</i>	2	3	2
<i>Z-route-route SNTR</i>	4	4	6
Subtotaal	15	18	21
<u>Gezinsmigranten</u>			
PVT en maatschappelijke begeleiding			
<i>SVG (MB+PVT)</i>	3	-	3
<i>NIR/ Gro-up (MB)</i>	1	-	1
MAP (Sagènn)	2	-	2
Subtotaal	6	-	6
Totaal	21	18	27

1.3.2.4 Uitvoering en uitwerking

De observaties zijn semigestructureerd uitgevoerd aan de hand van een observatieschema waarin van tevoren is vastgelegd naar welke aspecten zal worden gekeken (zie bijlage D en E voor de observatieschema's voor de pilot- en vervolgsobservaties). Het gaat daarbij onder andere om de inhoud van de interactie, en het

gedrag en de (non-verbale) houding van de professional en inburgeraar. Observaties van gesprekken bij de gemeente duurden gemiddeld een uur, groepsinteracties waren gemiddeld tussen de een en drie uur. De individuele interacties bij de externe aanbieders varieerden in duur, bij de aanbieder van de Z-route duurde deze ongeveer een uur, bij de andere aanbieders gemiddeld 30 minuten. Aan het eind van de

individuele vervolgobservaties is met de inburgeraars een flyer gedeeld (in Nederlands/Engels of Nederlands/standaard-Arabisch) waarop zij de informatie over het onderzoek konden nalezen (zie bijlage F). Waar mogelijk is na de observatie een nagesprek met de professional en/of inburgeraar gevoerd om interpretaties te kunnen verifiëren en het geobserveerde nader te duiden. Tijdens de observaties en de nagesprekken hebben onderzoekers aantekeningen gemaakt⁸, welke zijn uitgewerkt tot observatieverslagen. Het gebruik van dit format voor het observatieschema en de observatieverslagen maakte het gemakkelijker een vergelijkende en vergelijkbare analyse uit te voeren als input voor deze rapportage.

1.3.3 Uitvoering en respons focusgroepen

1.3.3.1 Respondentselectie en werving

Door middel van focusgroepen onderzochten we de ervaringen en behoeften van inburgeraars en hun inschatting van de effectiviteit van het nieuwe inburgeringsbeleid. Voor de focusgroepen zijn we uitgegaan van minimaal zes tot maximaal acht deelnemers om in voldoende diversiteit van meningen te voorzien terwijl de groepsgrootte hanteerbaar blijft. Tegelijkertijd hebben we een indeling en selectie gemaakt op basis van achtergrondkenmerken om per focusgroep voldoende homogeniteit te creëren. Bij de selectie van de respondenten hebben we getracht een zo groot mogelijke dekking te realiseren voor de kenmerken die van invloed kunnen zijn op ervaringen met de uitvoering (ook wel variatiedekking). Dat wil zeggen dat de variatie op enkele relevante criteria ook is terug te zien in de deelnemers.

Het eerste selectie criterium voor onze respondenten was inburgeringsplichtig onder de nieuwe wet en gestart met hun inburgeringstraject in de gemeente Rotterdam. Respondenten zijn achttien jaar of ouder, gezien

jongeren onder de achttien nog niet inburgeringsplichtig zijn. Daarnaast kozen we voor respondenten die al enige tijd bezig waren met hun leerroute (minimaal 3 maanden), zodat we ook deze fase van het inburgeringstraject konden meenemen. Omdat de inburgeringstrajecten voor statushouders en gezinsmigranten verschillen, namen we dit als verder basisonderscheid voor de focusgroepen.

We wilden in ieder geval dat de deelnemers daarnaast allemaal de voertaal van de focusgroep voldoende machtig zouden zijn om deel te kunnen nemen aan de gesprekken en elkaar te kunnen begrijpen. We kozen er daarom voor om in eerste instantie de grootste groepen wat betreft nationaliteit in Rotterdam (voor statushouders Syrisch⁹, voor gezinsmigranten Marokkaans) te benaderen en deze te splitsen naar geslacht. Initieel was het idee om voor de groepen statushouders een gelijk aandeel respondenten uit de B1- en Z-route te werven omdat de deelnemersaantallen voor deze routes het hoogst lagen en trajecten meer vergelijkbaar zijn dan de onderwijsroutes. In de praktijk bleek dit ingewikkeld en kwamen we niet op tijd aan voldoende deelnemers. Daarom is ervoor gekozen vier losse groepen te organiseren: een groep Syrische mannen B1-route, een groep Syrische vrouwen B1-route, een groep Syrische mannen Z-route en een groep Syrische vrouwen Z-route. We organiseerde daarnaast een groep met Engelsprekende statushouders in de onderwijsroute-hbo/wo en twee focusgroepen met gezinsmigranten in de B1-route (een groep met Marokkaanse vrouwen en een groep met Engelssprekenden gemengd naar migratieachtergrond en geslacht). Bij de werving van de focusgroep deelnemers is bovendien rekening gehouden met een relatieve spreiding naar leeftijd en opleidingsniveau. In totaal zijn er in de periode januari 2024 – april 2024 zeven focusgroepen georganiseerd met 46 deelnemers tussen de 19 en 58 jaar. Zie tabel 1.4 voor een overzicht van de kenmerken per focusgroep.

⁸ Er zijn tijdens de observaties geen geluidsopnames gemaakt omdat dit naar verwachting de interactie te veel zou gaan verstoren.

⁹ Zie: Gemeente Rotterdam (2023).

Onzes inziens omvatten de focusgroepen een ruime variatie aan deelnemers, zowel qua leerroute, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Echter hebben we geen statushouders uit de onderwijsroute-mbo gesproken noch gezinsmigranten die deelnemen aan de Z-route. Om de focusgroepen in de (herkomst)taal van de respondenten te kunnen organiseren, hebben we voor de focusgroepen met Syrische statushouders

en Marokkaanse gezinsmigranten gewerkt met veldwerkbureau Labyrinth. Zij hebben drie gesprekleiders ingezet die zowel de taal (Levantijns-Arabisch of Darija) als het geslacht en de culturele achtergrond deelden met de respondenten. Respondenten werden op verschillende manier uitgenodigd deel te nemen, zie bijlage B voor verdere details van het veldwerk.

Tabel 1.4 Overzicht focusgroepen

Focus-groep nummer	Herkomstgroep	Leer route	Datum	Locatie	Aantal resp.	Leeftijd range	Uitvoering
1	Syrische statushouders (mannen)	B1-route	31 januari	Huis van de wijk Carnisse, Rotterdam	5	24-41	Labyrinth
2	Syrische statushouders (vrouwen)	B1-route	1 februari	Huis van de wijk Carnisse, Rotterdam	3	19-40	Labyrinth
3	Syrische statushouders (mannen)	Z-route	5 maart	SNTR Zuid, Rotterdam	8	20-58	Labyrinth
4	Syrische statushouders (vrouwen)	Z-route	7 maart	SNTR Noord, Rotterdam	9	30-56	Labyrinth
5	Engelssprekende statushouders (man en vrouw)	Onderwijs-route hbo/wo	19 maart	Erasmus Universiteit Rotterdam	6	19-24	EUR
6	Engelssprekende gezinsmigranten (man en vrouw)	B1-route	20 maart	Erasmus University College, Rotterdam	8	26-56	EUR
7	Marokkaanse gezinsmigranten (vrouwen)	B1-route	25 april	Erasmus University College, Rotterdam	7	26-38	Labyrinth

1.3.3.2 Uitvoering en uitwerking

De focusgroepen werden gehouden aan de hand van een topiclijst. Deze omvatte vragen over ervaringen met verschillende onderdelen uit de inburgeringstrajecten. Deze topiclijsten zijn tussen de onderzoekers in samenspraak

opgesteld en besproken met ervaringsdeskundigen van Stichting Mano¹⁰. Daarna volgde er een briefing met de gespreksleiders van Labyrinth. Tijdens deze briefing was er ruimte voor feedback en vragen van de gespreksleiders, waarna een definitieve topiclijst voor statushouders is vastgesteld. De

¹⁰ Deze stichting werkt met ervaringsdeskundigen op het gebied van inburgering en biedt programma's en activiteiten voor kwetsbare groepen in de samenleving, waaronder statushouders.

topiclijst voor gezinsmigranten is aangepast op basis van de eerste ervaringen met de focusgroepen onder statushouders. Zie bijlage G en H voor de topiclijsten.

Focusgroepen vonden plaats op verschillende locaties in Rotterdam (zie tabel 1.3) die dan wel bekend en/of gemakkelijk bereikbaar waren voor respondenten. Een onderzoeker van de EUR was altijd aanwezig, al dan niet als gespreksleider. De gesprekken duurden gemiddeld 1 uur en 40 minuten (exclusief welkom en afsluiting). Na afloop van iedere focusgroep ontvingen deelnemers een vergoeding in de vorm van een cadeaubon en een flyer waarop zij de informatie over het onderzoek nogmaals konden nalezen (zie bijlage F). Vervolgens besprak de EUR-onderzoeker met de gespreksleider en assistent de meest opvallende punten uit het gesprek en noteerde deze.

Tijdens de focusgroepen werden er geluidsopnames gemaakt met behulp van twee audio-recorders. Opnamen zijn door gespreksleiders of assistenten woordelijk uitgewerkt en vertaald naar het Nederlands. In het Engels gevoerde focusgroepen zijn in het Engels uitgewerkt. Gegevens die ertoe kunnen leiden dat een respondent herkenbaar wordt, zijn geanonimiseerd zonder de context van het gesprek te verliezen.

1.3.3.3 Analyse

Uitgewerkte en vertaalde transcripten zijn door twee onderzoekers van de EUR gecodeerd en geanalyseerd. In de eerste fase hebben zij op basis van de topiclijst en het analytisch kader een codeboom opgesteld. Deze is vervolgens getest door dezelfde onderzoekers die los van elkaar eenzelfde transcript hebben gecodeerd. Los van verschil in stijl van coderen (meer overkoepeld versus meer gedetailleerd) kwam de inhoud van het codeerwerk grotendeels overeen. Na overeenstemming over de codeboom zijn de overige transcripten gecodeerd. Coderen gebeurde in Atlas.Ti, waarin codes gemakkelijk aan delen van transcripten kunnen worden gehangen en patronen geïdentificeerd. Zodoende krijgt men inzicht in wat per thema belangrijk

wordt bevonden in verschillende focusgroepen. Gecodeerde transcripten zijn geanalyseerd en verwerkt in de rapportage. Quotes uit de gesprekken worden in de empirische hoofdstukken gebruikt ter illustratie van de bevindingen.

1.3.4 Reikwijdte van de methoden

Reflecterend op hoe het onderzoek is verlopen en welke informatie is verzameld, zijn we van mening dat we een divers en breed beeld hebben gekregen van het verloop van het inburgeringsproces in Rotterdam. In de eerste plaats hebben we opnieuw met een gevarieerde groep beleidsmakers en uitvoerders kunnen spreken. Er is nauwelijks sprake geweest van non-respons en de gesprekken verliepen open en constructief. Verder hebben groepsbijeenkomsten en het terugleggen van gespreksverslagen bijgedragen aan onze inzichten. Daarnaast hebben we zowel binnen de gemeente als bij de externe aanbieders bij diverse groeps- en individuele interacties kunnen aansluiten. Ook hier hebben we opnieuw de openheid vanuit de uitvoering ervaren en een breed beeld kunnen krijgen van de verschillende typen interacties met verschillende typen inburgeraars. Bovendien hebben we tijdens de focusgroep gesprekken een rijke hoeveelheid aan ervaringen en behoeften van een variëteit aan inburgeraars kunnen optekenen.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om een paar voorbehouden te maken ten aanzien van de resultaten in dit onderzoek. Zoals eerder ook al geconstateerd is het inburgeringsbeleid continu in ontwikkeling. We proberen aangehaakt te blijven bij deze ontwikkelingen door een actualisering van beleid en uitvoering. Omdat het zwaartepunt in dit deelonderzoek bij de inburgeraar lag, en dus bij de uitvoering van de observaties en focusgroepen, konden opzet en uitvoering van het beleid niet zo gedetailleerd als in het eerste deelonderzoek in kaart worden gebracht. We hebben ons binnen de actualiseringsgesprekken dan ook gericht op de belangrijkste ontwikkelingen volgens de professionals. De actualisering van het beleid richt zich dus op hoofdlijnen en is daarmee mogelijk niet compleet.

Bovendien kunnen er tussen de afronding van ons veldwerk (voorjaar 2024) en de publicatie van deze rapportage (najaar 2024) ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die niet in deze rapportage zijn opgetekend. Knelpunten die binnen de actualiseringsgesprekken, observaties of focusgroepen zijn gesignaleerd gaan over situaties die al hebben plaatsgevonden. Hoewel we een tussentijdse uitwisseling hebben gehad met beleid en uitvoering is vanwege de voortdurende veranderingen in beleid een deel van de knelpunten die we in dit rapport signaleren mogelijk inmiddels weggenomen.

Het is daarnaast onmiskenbaar dat we niet ieder type interactie met ieder type inburgeraar hebben kunnen observeren en er een verscheidenheid aan inburgeraars bestaat die niet binnen onze respondentenselectie viel. Het gaat bij de observaties dan om interacties met Eritrese of zorgcliënten evenals inburgeraars die in de afrondende fase zitten. Voor de focusgroepen gaat het om statushouders in de onderwijsroute-mbo en gezinsmigranten in de Z-route. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat de bevindingen in deze rapportage representatief zijn voor alle inburgeraars in Rotterdam, waarbij er mogelijk onderrepresentatie is van de meer kwetsbare inburgeraars. Ook is het belangrijk bewust te zijn van mogelijke selectiviteit van de deelnemers aan de observaties en de focusgroepen. Zowel bij de observaties als focusgroepen was er sprake van vrijwillige deelname. Het zou dus kunnen dat er met name is geobserveerd bij de meest ervaren en betrokken uitvoerders¹¹. Bovendien werden de nagesprekken weliswaar zonder coach, maar wel bij de gemeente op locatie gevoerd, wat mogelijk van invloed kan zijn op de antwoorden die statushouders hebben gegeven. Omdat deelnemers op de hoogte zijn gebracht dat dit onderzoek voor de gemeente wordt uitgevoerd zijn sociaal-wenselijke antwoorden niet volledig uit te sluiten. Andersom is het een mogelijkheid dat juist kritische inburgeraars hebben willen deelnemen aan een focusgroep. Ondanks dat we deze selectiviteit niet volledig kunnen uitsluiten,

bestaat de indruk dat we een grote diversiteit aan interacties hebben kunnen bijwonen. Daarnaast hebben de verscheidene deelnemers aan de focusgroepen ook een diversiteit aan ervaringen en behoeften met ons kunnen en willen delen. Bij de uitvoering en analyse van onze focusgroepen hebben we geprobeerd rekening te houden met de risico's van groepsdynamiek. In focusgroepen met dominante deelnemers heeft de gespreksleider geprobeerd deze het gesprek niet te laten domineren door deze hier en daar voorzichtig af te kappen en ook expliciet naar de opvattingen van andere deelnemers te vragen. In de rapportage is rekening gehouden met een spreiding van citaten over de verschillende deelnemers en zijn citaten van de 'dominantere' deelnemers niet vaker weergegeven dan citaten van andere deelnemers. Bovendien zijn deelnemers ervan verzekerd dat wij hun antwoorden geanonimiseerd hebben verwerkt en hun deelname geen positieve of negatieve gevolgen zou hebben voor hun inburgering.

Alles bij elkaar hebben verschillende methoden hun eigen voor- en nadelen. Om die reden is het belangrijk om verschillende methoden naast elkaar te gebruiken, zodat ze elkaar kunnen complimenteren. Het gaat dan om methodische triangulatie, wat in deze rapportage gebeurt door bevindingen uit de actualiseringsgesprekken, observaties en focusgroepen aan elkaar te koppelen. Ondanks dat er beperkingen zijn aan de verzamelde data zijn er duidelijke aanwijzingen dat de belangrijkste plus- en knelpunten zoals geïdentificeerd zich in Rotterdam en daarbuiten voordoen, omdat soortgelijke signalen uit de verschillende data naar voren komen, evenals als (deels) bevestigd worden in ander onderzoek. In het vervolg zijn we van plan ook meer kwantitatief inzicht in de (Rotterdamse) inburgering te krijgen aan de hand van cijfers, deze zouden het kwalitatieve materiaal verder kunnen complimenteren.

¹¹ Uitvoerders van VWN gaven in ieder geval aan dat dit bij de observaties die daar zijn uitgevoerd het geval was.

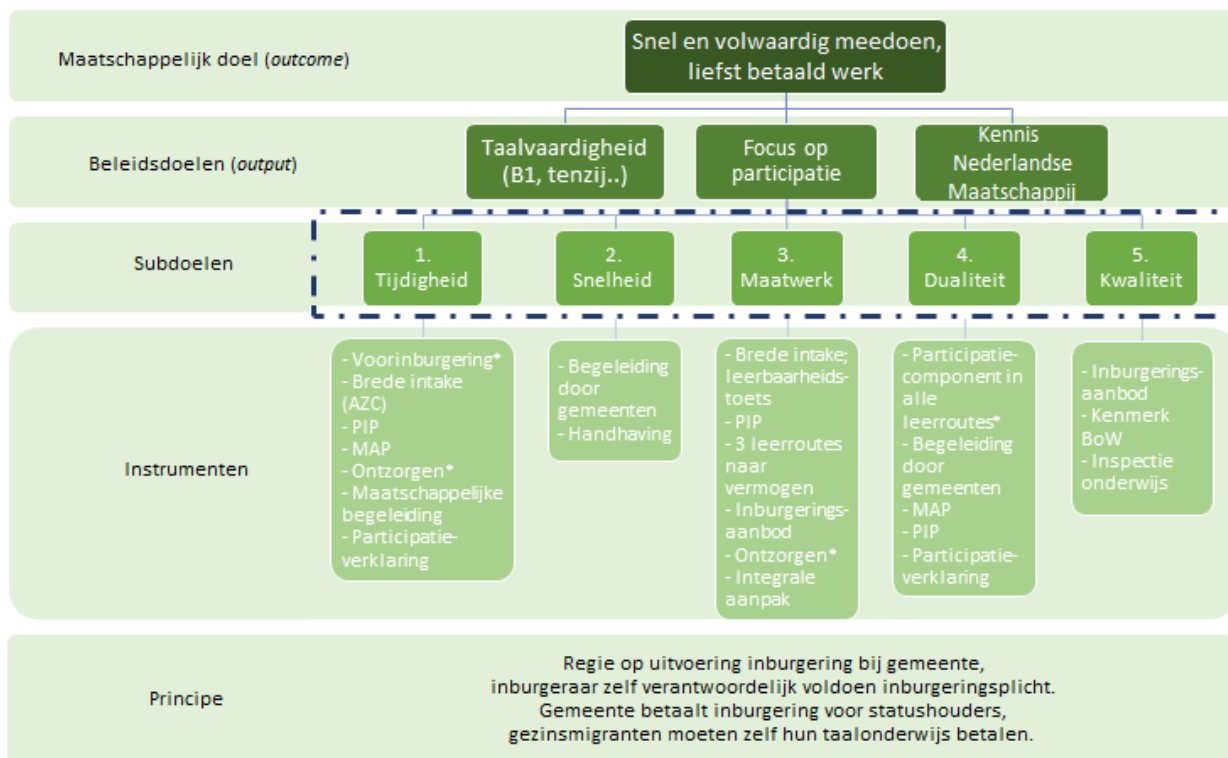
1.4 Subdoelen uit de beleidstheorie als ordeningskader

In ons meerjarig onderzoeksproject staat de volgende overkoepelende vraag centraal: *In hoeverre draagt het Rotterdamse inburgeringsbeleid bij aan de in de nieuwe Wet inburgering (Wi2021) gestelde doelen?* Deze doelen zijn te vinden in de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2020) waarin de beleidstheorie van de Wi2021 uiteengezet wordt (zie figuur 1.1 voor een schematisch overzicht). Het maatschappelijk doel van de wet is 'snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk'. Daarnaast worden zogenoemde beleidsdoelen onderscheiden. Deze zijn te beschouwen als middel om het maatschappelijk doel te realiseren. De drie beleidsdoelen zijn: inburgeringsplichtigen realiseren het voor hen hoogst haalbare taalniveau (B1, tenzij..), doen kennis op van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participatie vanaf de start van het inburgeringstraject. Om deze doelen te realiseren zijn er vijf subdoelen geformuleerd:

tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Voor elk van de subdoelen zijn beleidsinstrumenten onderscheiden die hier invulling aan moeten geven.

We kiezen er in deze rapportage opnieuw voor om de subdoelen uit de beleidstheorie te gebruiken als ordeningskader voor het beschrijven van onze bevindingen. Dit betekent dat we de bevindingen uit de actualiseringgesprekken, observaties en nagesprekken en de focusgroepen indelen naar deze subdoelen. De verhoudingen tussen de verschillende doelen, instrumenten en de werkende mechanismen die daaraan ten grondslag liggen komen maar beperkt terug in deze rapportage. Deze krijgen een plek binnen de volgende onderzoeksperiode, waarin we ons richten op de uitkomsten en effecten van het (Rotterdamse) inburgeringsbeleid. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de afbakening van de subdoelen zoals we deze in de rapportage gebruiken.

Figuur 1.1 Schematisch overzicht van de beleidstheorie (Tweede Kamer, 2020). De instrumenten aangegeven met * gelden alleen voor statushouders.



1.4.1 Tijdigheid

Onder een tijdige start van de inburgering wordt verstaan dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk beginnen met hun inburgeringstraject. Het gaat hierbij om de beginfase van de inburgering; we verstaan daaronder ook activiteiten die voorbereidend zijn op de start van de inburgering. Dat wil zeggen: alles wat gebeurt in de periode vanaf het moment dat de statushouder is gekoppeld aan Rotterdam, en voor gezinsmigranten het moment dat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) vaststelt dat een gezinsmigrant inburgeringsplicht heeft, tot en met het ondertekenen van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP). Deze intakefase zou maximaal 10-12 weken mogen duren en begint voor statushouders met de mogelijkheid om vanuit het AZC te starten met het inburgeringstraject (de Vroege Start). Het zo snel mogelijk afnemen van de brede intake en het vaststellen van de PIP is eveneens een onderdeel van een tijdige start. Daarnaast wordt er in deze fase gewerkt aan het taalniveau van de statushouders en leren zij hun weg te vinden in Rotterdam middels Starten in Rotterdam¹².

Bijstandsgerechtigde statushouders kunnen zes maanden financieel ontzorgd worden door de gemeente. In Rotterdam worden statushouders voor maatschappelijke begeleiding gekoppeld aan een coach van Vluchtelingenwerk. De gemeente Rotterdam biedt ook aan gezinsmigranten maatschappelijke begeleiding, uitgevoerd door Stichting Buurtwerk en Stichting Voorlichters Gezondheid.

1.4.2 Snelheid

Als het aankomt op snelheid is het uitgangspunt dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren. Om ervoor te zorgen dat het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel – snel en volwaardig meedoen in de maatschappij – kan worden behaald, hebben gemeenten de taak gekregen om inburgeringsplichtigen te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP. De

snelheid van het traject heeft betrekking op de periode vanaf de start van het traject, na ondertekening van het PIP, tot aan de beëindiging van het inburgeringstraject. Na het vaststellen van het PIP hebben inburgeraars in principe drie jaar de tijd om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. We richten ons qua indeling van de bevindingen onder snelheid met name op de voortgang binnen de trajecten en kijken hier vooral naar organisatiefactoren: centraal bij snelheid staan de overgangen tussen verschillende onderdelen van de inburgering en de rol die deze spelen bij de voortgang van de inburgeraar. Een geringe voortgang kan daarnaast ook te maken hebben met kenmerken van de inburgeraar.

1.4.3 Maatwerk

Onder maatwerk wordt verstaan dat inburgeringsplichtigen een traject volgen waarmee zij, uitgaande van hun mogelijkheden, op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren en participeren in de maatschappij. Die mogelijkheden worden bepaald door de kennis en vaardigheden, leerbaarheid, persoonlijke situatie en motivaties (wensen, behoeften en aspiraties) van de inburgeraar ten behoeve van inburgering. Maatwerk blijkt uit de wijze waarop en de mate waarin de uitvoering variatie kan bieden aan inburgeraars, zodat de uitvoering van de wet en daarmee het traject van de inburgeraar zo optimaal mogelijk verloopt. Het gaat bij maatwerk om de gehele periode van intake tot aan de afronding van het inburgeringstraject. Maatwerk speelt een rol bij al het aanbod dat wordt gedaan binnen het inburgeringstraject en kan overlappen met de andere doelen.

1.4.4 Dualiteit

Onder dualiteit wordt verstaan het leren van de Nederlandse taal door het combineren van taalonderwijs met participatie. Bovendien is een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe inburgeringswet dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk volwaardig meedoen in de

¹² De Rotterdamse Taalstart (RTS) werd door TopTaal aan de Rotterdamse Statushouders aangeboden. Vanaf 1 januari 2024 is de het traject "Starten in Rotterdam" in de plaats gekomen voor de Rotterdamse Taalstart. Dit traject wordt aangeboden door Tulp Training.

samenleving, het liefst via betaald werk. Zodoende maken we een onderscheid naar dualiteit binnen de trajecten (Inburgeringswet) en dualiteit naast de trajecten (Participatiewet). Bij dualiteit binnen de trajecten gaat het om de activiteiten die binnen het inburgeringstraject zijn gericht op het leren van de Nederlandse taal in de praktijk. Bij dualiteit naast de trajecten gaat het om uitstroom naar betaald werk en alle activiteiten die zijn gericht op het vinden van werk waarmee de inburgeraar zo veel mogelijk zelf kan voorzien in zijn of haar inkomen. Dualiteit kan betrekking hebben op de gehele periode van inburgering.

1.4.5 Kwaliteit

In dit onderzoek herformuleren we dit subdoel naar ervaren kwaliteit. Om overlap met maatwerk te voorkomen richten we ons bij het beschrijven van de bevindingen onder kwaliteit niet op de mate waarin het aanbod en de dienstverlening aansluit bij de behoeften van de inburgeraars maar vooral op de ervaren kwaliteit van het inburgeringsbeleid (de mate waarin opzet en uitvoering bijdragen aan een snelle en volwaardige inburgering). Dat kan breed worden beschreven: kwaliteit van consulenten, aanbieders, lessen, voorzieningen, informatievoorziening, samenwerking en de inschatting van de effectiviteit van inburgering. Kwaliteit heeft betrekking op het gehele traject en omvat de begeleiding en het participatieaanbod van de gemeente en de (taal)cursussen en het participatieaanbod van de externe aanbieders.

1.5 Leeswijzer

Het hoofdstuk voorafgaand aan hoofdstuk 1 omvat conclusies over de mate waarin we in de interacties met en de ervaringen van de inburgeraars de (sub)doelen van de nieuwe wet terugzien en over in hoeverre de inburgeraar hierin centraal staat. In combinatie met de ontwikkelingen in het landelijke en Rottterdamse inburgeringsbeleid, geeft dit aanleiding tot een aantal aanbevelingen. In de hoofdstukken 2 t/m 4 worden de resultaten van het onderzoek aan de hand van de subdoelen besproken. Hoofdstuk 2

omvat de belangrijkste ontwikkelingen in opzet en uitvoering in vergelijking met de 'eerste meting'. Het gaat hier om ontwikkelingen in Rotterdam, evenals beknopt in de andere G4-gemeenten. In hoofdstuk 3 bespreken we bevindingen omtrent de interacties tussen statushouders en professionals, het gaat hier om bevindingen uit de observaties en de toelichting van professionals en statushouders zoals in de nagesprekken besproken. Ook komen hier de ervaringen van statushouders met het Rotterdamse inburgeringsbeleid zoals tijdens de focusgroepen besproken aan bod. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen uit de observaties van interacties met gezinsmigranten en de toelichting van professionals en gezinsmigranten zoals in de nagesprekken besproken. De ervaringen van gezinsmigranten met het Rotterdamse inburgeringsbeleid zoals tijdens de focusgroepen besproken komen ook terug in dit hoofdstuk.

2 Belangrijkste ontwikkelingen in beleid en uitvoering

Frans Moors

Roxy Damen, Alex Hekelaar en Anita Watzeels

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in wetgeving, beleid en uitvoering sinds het verschijnen van de eerste deelrapportage in juni 2023. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met beleids- en uitvoerend medewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van externe aanbieders en de andere G4-gemeenten. De ontwikkelingen worden beschreven aan de hand van de vijf beleidsdoelen: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Dit doen we in twee aparte paragrafen voor statushouders (2.1) en gezinsmigranten (2.1). Bij elk van de beleidsdoelen gaan we kort in op de belangrijkste bevindingen in de vorige rapportage. Daarna worden de belangrijkste ontwikkelingen in de periode daarna besproken. In aparte kaders komen de belangrijkste ontwikkelingen in de andere G4-gemeenten beknopt aan bod.

2.1 Statushouders

2.1.1 Tijdigheid

Volgens de beleidstheorie is een tijdige start cruciaal om de inburgering tot een succes te maken. De tijdige start heeft betrekking op de periode vanaf het moment dat de statushouder door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is toegewezen aan de gemeente Rotterdam tot en met het ondertekenen van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). In die periode wordt ook gewerkt aan het taalniveau van de statushouders en leren zij hun weg te vinden in Rotterdam. Tot eind 2023 werd dit taalaanbod in de vorm van De Rotterdamse Taalstart (RTS) door TopTaal aangeboden. Vanaf 1 januari 2024 is het traject "Starten in Rotterdam" hiervoor in de plaats gekomen; dit traject wordt aangeboden

door Tulp Training. Ook financieel ontzorgen en maatschappelijke begeleiding zijn onderdeel van een tijdige start, maar deze kunnen doorlopen na de start van de leerroutes.

Vroege Start maakt tijdig inburgeren mogelijk, maar beperkt aantal deelnemers

In de vorige rapportage kwam al aan de orde dat de gemeente Rotterdam wel contact legt met de statushouders in een AZC maar niet om al te starten met inburgering omdat er geen AZC in de regio is. Het contact bestond vooral uit een korte kennismaking en administratieve zaken op orde brengen zodat als men huisvesting heeft in Rotterdam dit soepel verloopt. Wel legt de gemeente zo snel mogelijk contact met statushouders die aan Rotterdam zijn toegewezen en in Rotterdam in een noodopvang verblijven totdat zij definitief kunnen worden gehuisvest. Met deze 'Vroege Start' werd ten tijde van het vorige onderzoek geëxperimenteerd met een beperkte doelgroep. Inmiddels zijn er meer mogelijkheden voor een Vroege Start door de komst van een doorstroomlocatie (de cruise ferry 'Silja Europa', die sinds 1 juli 2023 in de Merwehaven ligt). Op de doorstroomlocatie worden statushouders die door het COA aan Rotterdam worden toegewezen tijdelijk opgevangen, totdat er sprake is van definitieve huisvesting.

Op de ferry wordt de Vroege Start aan de statushouders aangeboden. Deelname is vrijwillig; in 2023 nam rond 30% van de statushouders deel (Gemeente Rotterdam, 2023). Met name in het begin leek de motivatie om deel te nemen gering en was er relatief veel no show. Door in te zetten op het verstrekken van meer informatie, is volgens de professionals de interesse geleidelijk verhoogd. Desondanks blijkt het moeilijk om mensen die op de boot wonen

ertoe te bewegen om met de inburgering te beginnen. Dit heeft volgens professionals verschillende oorzaken. Sommige inburgeraars willen zich graag eerst richten op het verkrijgen van een woning. De onzekerheid over waar ze zullen wonen en wanneer ze een woning toegewezen krijgen, maakt dat ze niet willen starten met het inburgeringstraject. Daarnaast lijkt de ferry geen ideale omgeving om van start te gaan; er zijn geen ruimtes om zich af te sluiten en geconcentreerd de taal te leren. Dit beeld wordt bevestigd in een scriptieonderzoek onder 13 statushouders die op de ferry zijn benaderd voor de Vroege Start (Rietdijk, 2024). Een belangrijke reden om niet te willen deelnemen is het feit dat de statushouder nog in 'de wachtstand staat'. De statushouder vindt het moeilijk om na te denken over wat hij wil en hoe hij kan werken aan doelen voordat hij een woning heeft in Rotterdam. Voorts blijkt uit het onderzoek dat statushouders zich op het schip verloren kunnen voelen; eind 2023 verbleven rond 1500 statushouders op de ferry.

Tegelijkertijd benadrukken de professionals de noodzaak van een Vroege Start: uit ervaring blijkt dat lang wachten in een opvanglocatie leidt tot een verminderde motivatie. En op het moment dat de statushouder een huis krijgt toegewezen, kan deze andere prioriteiten stellen, zoals het inrichten van hun nieuwe huis. Dit en zorgen over gezinshereniging kunnen het inburgeringsproces vertragen. Een ander probleem is desinformatie die onderling wordt gedeeld op plekken waar veel inburgeraars verblijven, zoals op de ferry. Volgens sommige coaches wordt het idee verspreid dat de inburgering pas kan starten als er sprake is van huisvesting. Bij sommige jongeren speelt de gedachte dat eerst aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan, voordat naar school kan worden gegaan. Het Jongerenloket organiseert in het kader van de Vroege Start inmiddels groepsvoorlichtings-bijeenkomsten voor jongeren op de ferry. Omdat tijdens een eerste bijeenkomst een deel van de jongeren weinig gemotiveerd bleek, is ervoor gekozen om alleen de meest gemotiveerde jongeren voor de groepsvoorlichting van de Vroege Start te

benaderen. Ook hier zien we dat rond een derde wil deelnemen. Het gaat volgens de coaches om jongeren die graag al naar school willen, terwijl ze op het schip wachten op woonruimte.

Door instroomcoaches sneller brede intake

Een andere belemmering voor een tijdige start ten tijde van ons vorige onderzoek had te maken met de verdeling van de caseload. Deze werd verdeeld op basis van de noord-zuidverdeling in de stad: een werkcoach kon daardoor pas contact opnemen met de statushouder als duidelijk was waar deze zou worden gehuisvest. Om dit te ondervangen zijn er 'instroomcoaches' gekomen: werkcoaches met de brede intake als specifieke taak. Het beoogde voordeel hiervan is dat deze coaches stadsbreed werken; pas later wordt gekeken, afhankelijk van de locatie van de woning van de statushouder, of een werkconsulent van Werkteam Noord of Zuid de begeleiding zal verzorgen. Hierdoor kan de brede intake van statushouders die wachten op hun woning eerder beginnen. Bijkomend voordeel is dat de coaches zich zo kunnen ontwikkelen tot expert op het gebied van de brede intake: veranderingen binnen de werkwijze en leerervaringen kunnen nu worden gedeeld in een beperktere groep van gespecialiseerde instroomcoaches. Beide locaties (Noord en Zuid) van de Werkteams beschikken op het moment van rapportage over 6 instroomcoaches.

Dataleveringen van DUO sterk verbeterd, maar blijft aandachtspunt

In de vorige rapportage bleek dat de start van het inburgeringstraject ook werd beïnvloed door verkeerde dataleveringen door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Verkeerde aanmeldingen komen veel minder voor dan tijdens de opstartperiode een jaar eerder. Het komt af en toe nog wel voor dat inburgeraars worden aangemeld onder de oude wet, terwijl zij later onder de nieuwe wet blijken te vallen. Medewerkers van Vluchtelingenwerk Nederland geven aan dat er veel tijd gaat zitten in de controle hierop. Bovendien wordt het financieel ontzorgen alleen aan 'nieuwe wetters' aangeboden. Naast dat dit

negatieve gevolgen heeft voor de efficiency van het werkproces duurt het hierdoor mogelijk langer voordat het traject van start kan gaan.

Uitvoeringsdrukke in beginfase inburgering blijft een knelpunt

'Uitvoeringsdrukke' in de beginfase van het inburgeringstraject -het niet altijd aaneengesloten kunnen doorlopen van verschillende onderdelen- is nog steeds een knelpunt: er komt in korte tijd veel op professionals en de inburgeraar af. Dit ondanks de maatregelen die zijn genomen om meer ruimte te bieden voor flexibiliteit, zoals het optioneel maken van (onderdelen van) het financieel ontzorgen en een meer gefaseerd aanbod in de taalstart met de invoering van 'Starten in Rotterdam'. Als gevolg van de uitvoeringsdrukke gaat er veel tijd en energie zitten in het coördineren van, en informeren van de inburgeraar over, de onderdelen van de brede intake. Daarbij moeten ook de nodige administratieve handelingen worden uitgevoerd. Tenslotte is in deze fase van het inburgeringsproces -waarin veel gesprekken worden gevoerd- het volgens professionals voor de inburgeraar soms onduidelijk wat precies het onderwerp van gesprek is en wat de precieze rol is van de medewerker die het gesprek voert. Dit alles beperkt de tijd en energie die de coach kan besteden aan het ontwikkelen van de taal en participatie van de inburgeraar.

Functionaliteit leerbaarheidstoets sterk verbeterd door aanpassingen in de uitvoering

Inburgeraars leggen de leerbaarheidstoets aan het begin van hun inburgeringstraject af als onderdeel van de brede intake bij de gemeente. De leerbaarheidstoets geeft antwoord op de vraag of de leerroute op taalniveau B1, met mogelijkheid tot afschaling naar taalniveau A2, voor de inburgeraar haalbaar is binnen een periode van 3 jaar. In de vorige rapportage werden problemen geconstateerd rond de leerbaarheidstoets; zo bleek dat de uitslag in veel gemeenten te vaak afweek van de verwachting. In Rotterdam viel dit mee omdat de gemeente snel heeft gehandeld om de toets voor te bereiden met

de inburgeraar. Inmiddels zijn ook aanpassingen aan de leerbaarheidstoets gebracht en is er (na evaluatie van de Leerbaarheidstoets) landelijk de score voor de B1-route naar beneden bijgesteld. De leerbaarheidstoets is begin 2024 geïntegreerd in het nieuwe programma 'Starten in Rotterdam'. Dit moet bijdragen aan een betrouwbaarder diagnostiek. De statushouder wordt nu beter voorbereid op de toets. Daarnaast wordt in het programma de schoolse vaardigheden van de statushouder in kaart gebracht. De consulent heeft zo meer handvatten om de route van de statushouder te bepalen. Tot slot is de uitslag van de toets gewijzigd naar een score in plaats van een binaire uitslag (wel of niet B1-niveau).

Meer maatwerk in financieel ontzorgen

Financieel ontzorgen in combinatie met maatschappelijke begeleiding zou in theorie ervoor moeten zorgen dat statushouders zich kunnen concentreren op de inburgering. In onze vorige rapportage beschreven we dat de wettelijke verplichting van financieel ontzorgen (een verplichte inhouding van vaste lasten -huur, energie, water en zorgverzekering- voor minimaal zes maanden) in sommige gevallen juist leidde tot financiële problematiek en schuldvorming. Dit had mede te maken met het beperkte leefgeld door de sterk stijgende energietarieven en, bijgevolg, sterk stijgende inflatie in de periode dat de uitvoering van de nieuwe wet op stoom kwam. Ook in andere gemeenten verliep financieel ontzorgen niet zonder problemen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarom meer ruimte voor maatwerk gecreëerd, om beter in te kunnen spelen op de behoeften en omstandigheden van de inburgeraar (SZW, 2023b).

Gemeenten zijn momenteel nog wel verplicht om statushouders met een bijstandsuitkering financieel te ontzorgen. Het kabinet wil echter dat gemeenten in individuele gevallen kunnen afwijken van deze verplichting, bijvoorbeeld als de statushouder al financieel zelfredzaam is. Daarnaast kan de gemeente de vorm van financieel ontzorgen zelf bepalen. Wel blijft de

wettelijke plicht om te voldoen aan het doel van financieel ontzorgen, namelijk voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie afleidt van inburgeringsactiviteiten. Op het moment van rapportage kiest Rotterdam nog steeds voor de 'zwaarste vorm' van ontzorgen, maar er is een lichtere vorm in ontwikkeling, waarbij alleen huur en ziektekostenpremies worden ingehouden. Inburgeraars kunnen dan zelf kiezen voor het regelen van een automatische incasso met de leverancier. De zwaarste vorm wordt dan alleen ingezet indien noodzakelijk. Vluchtelingenwerk signaleert dat er veel minder problemen zijn met het financieel ontzorgen dan een jaar geleden, maar geeft aan dat er incidenteel nog dingen misgaan. Hierdoor kan het voorkomen dat inburgeraars een te beperkt leefgeld hebben. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) adviseert de gemeente of de statushouder na een half jaar voldoende financieel redzaam is en het ontzorgen kan worden stopgezet. In de vorige rapportage werd vastgesteld dat door de problemen met financieel ontzorgen in de meeste gevallen na zes maanden werd geadviseerd de ontzorging te

stoppen, ook als de inburgeraar niet als volledig financieel redzaam werd gezien. Volgens Vluchtelingenwerk is het proces inmiddels zo sterk verbeterd, dat de meeste inburgeraars nu juist de voorkeur uitspreken om ook na de eerste zes maanden de ontzorging te laten doorlopen. Een medewerker van Vluchtelingenwerk noemt dit onwenselijk, omdat een doorlopende ontzorging de ontwikkeling van financiële redzaamheid in de weg kan staan.

Bijzondere bijstand voor inrichtingskosten: van lening naar gift

Overigens stelden we in de vorige rapportage vast dat de meeste inburgeraars de inburgering starten met een schuld bij de gemeente, doordat de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten werd verstrekt in de vorm van een lening. Inmiddels is deze leenbijstand omgezet in een gift, waardoor er geen sprake meer is van schuldopbouw door de verstrekking van bijzondere bijstand.

Tijdigheid: ontwikkelingen in de G3

Positieve ontwikkelingen en blijvende uitdagingen tijdige start andere gemeenten

Evenals in Rotterdam hebben er in de andere G4-gemeenten ontwikkelingen plaatsgevonden als het aankomt op het tijdig kunnen starten met de inburgering. Grote uitdaging in deze gemeenten blijft de krapte op de woningmarkt (Enneking, 2024; Gemeente Utrecht, 2023). Lange wachttijden in AZC's maken dat de Vroege Start nog belangrijker is geworden (RadarAdvies, 2024).

In Utrecht zijn wel positieve ontwikkelingen. Ten tijde van de gesprekken is het voor een specifieke groep (met name deelnemers in de onderwijsroute) mogelijk om al vanuit het AZC met de route te beginnen, ook als dit AZC niet in Utrecht ligt. Dit heeft tot een verhuisbeweging geleid vanuit het COA, die zet zich in sommige gevallen in om de betreffende deelnemer sneller dichterbij Utrecht te krijgen omdat de reiskosten deelname kunnen belemmeren (zie ook: Enneking, 2024; Rijksoverheid, 2023). Ook is er een locatie gevonden voor het Welkomhuis waar het aanbod van start kan. Bovendien is de aanbesteding van de onderwijsroute inmiddels helemaal rond voor het mbo (Tulp training) en hbo/wo (Boswell-beta i.s.m. Lest Best), inburgeraars op deze routes kunnen dus ook van start.

In Amsterdam ziet men de Vroege Start nog steeds al uitdagend, veelal om dezelfde redenen als in eerder onderzoek besproken (Damen et al., 2023; de Gruijter et al., 2023; RadarAdvies, 2024; Witvliet et al., 2023). Het gaat dan met name om het al kunnen starten met de inburgering terwijl men nog in een AZC verblijft. Inburgeraars die zijn gekoppeld aan deze gemeente kunnen ver buiten die gemeenten in een AZC verblijven en de reiskosten die gemaakt moeten worden als zij al willen deelnemen aan de inburgering worden niet vergoed. Rondom het meetellen van uren die online worden gemaakt bestaat

er onduidelijkheid. Naast deze organisatorische knelpunten loopt men er in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht tegenaan dat, indien de mogelijkheid er wel is, niet alle statushouders willen deelnemen aan de Vroege Start (Rietdijk, 2024).

Binnen de gemeente Den Haag kampt men met soortgelijke uitdagingen. Echter is er wel groeiende aandacht voor inburgeraars die in afwachting zijn van een woning in de gemeente. Er wordt gekeken naar mogelijkheden om al vroeg in het proces dienstverlening op verschillende terreinen in te zetten, bijvoorbeeld ontmoeting, sport en (vrijwilligers)werk. Daarin werken de verschillende afdelingen in Den Haag actief samen. Daarnaast worden ter bevordering van tijdigheid alle casemanagers getraind in interculturele communicatie, om mentale gezondheid bespreekbaar te maken. Zo krijgt de gemeente al vroegtijdig een beeld van welke eventuele belemmeringen spelen. Ook heeft Den Haag een kinderopvangmakelaar, specifiek ten behoeve van inburgeraars ter bevordering tijdige start (zie ook Gemeente Den Haag, 2023).

Uitvoeringsdrukke blijft een uitdaging voor gemeenten en inburgeraars

In de gesprekken met de gemeenten Amsterdam en Den Haag komt naar voren dat de uitvoeringsdrukke, evenals in Rotterdam, nog steeds een uitdaging vormt, zowel voor inburgeraars en/of uitvoerders. Volgens de respondenten uit Amsterdam kan dit ook effect hebben op de mentale gezondheid en daarmee de inburgering. Dit is dan ook een thema dat in Amsterdam hoog op de agenda staat. In Den Haag ziet men soortgelijke gevolgen van de uitvoeringsdrukke voor inburgeraars en heeft men hier, even als in Amsterdam, extra aandacht voor de (mentale) gezondheid. Als het aankomt op de uitvoering benoemen respondenten uit Den Haag ook de uitvoeringsdrukke binnen de gemeente. De dienstverlening is volgens respondenten mooi ingericht maar tegelijkertijd staat deze onder druk, want er is een termijn om de PIP te halen en de dienstverlening moet dat mogelijk maken. Bovendien is er spanning tussen het aanbod dat ze als gemeente bieden in deze beginfase, de afhankelijkheden van de verschillende onderdelen (en daarmee ook wachtlijsten die ontstaan) en de doorlooptijd (in dit geval PIP termijn) die ze daarvoor als gemeente hebben (zie ook Geerdinck et al., 2024; RadarAdvies, 2024). In Den Haag heeft men ervoor gekozen (tijdelijk) niet meer standaard financieel ontzorgen aan te bieden, enkel als dit nodig is, om op die manier de doorstroom te kunnen bevorderen (zie ook Rijksoverheid, 2023; Divosa, 2024a).

2.1.2 Snelheid

Eén van de redenen om de regie op de uitvoering van de inburgering bij gemeenten te beleggen, is het borgen van de snelheid van inburgeringstrajecten. De snelheid van het traject heeft in dit onderzoek betrekking op de periode vanaf de start van de leerroute -na ondertekening van het PIP- tot aan de beëindiging van het inburgeringstraject. Na het vaststellen van het PIP heeft de inburgeraar in principe drie jaar de

tijd om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Om aan die plicht te voldoen, moeten alle statushouders één van de drie leerroutes (de onderwijsroute, B1-route of Z-route) succesvol afronden, en het Participatieverklaringstraject (PVT) volgen en afronden¹³. Statushouders in de B1-route of de Z-route zijn daarnaast verplicht de Module Arbeidsparticipatie (MAP) te volgen en af te ronden¹⁴. In ons vorige onderzoek was er nog beperkt zicht op de snelheid in de uitvoering van

¹³ Het Participatieverklaringstraject (PVT) is een verplicht onderdeel van de inburgering en is een onderdeel van het persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP). Inburgeringsplichtigen maken kennis met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en ondertekenen een participatieverklaring.

¹⁴ De MAP is een onderdeel van het persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP). De inburgeraar maakt kennis met en bereidt zich voor op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

de leerroutes, PVT en MAP. Verschillende aanbieders in Rotterdam (en de andere onderzochte gemeenten) zeiden wel te verwachten door de gemeentelijke regie zich meer te kunnen focussen op de kwaliteit van de uitvoering in plaats van bijvoorbeeld op de werving van cursisten. Er werd echter ook een aantal factoren genoemd die het tempo van de routes zou kunnen vertragen, zoals de wachtlijsten voor kinderopvang, niet-vergoede reiskosten, gegevensregistratie en –uitwisseling en een (nog) beperkt aanbod van deelnemers. Inmiddels is er, nu de instroom in de leerroutes is toegenomen, meer zicht op de uitvoering ervan. Als we eerst kijken naar de hierboven genoemde risicofactoren, zien we de volgende ontwikkelingen:

Structureel tekort aan kinderopvang belemmert doorstroom naar leerroute

Eén van de grootse uitdagingen voor het op tijd kunnen starten met inburgeringsaanbod blijft (het gebrek aan) kinderopvang (zie ook: RadarAdvies, 2024). Het bieden van (tijdige) kinderopvang is nog steeds een knelpunt door een tekort aan aanbod. Bovendien moet de inburgeraar een lesrooster van de aanbieder kunnen overleggen om voor kinderopvang in aanmerking te kunnen komen, maar een rooster ligt niet vast voor de lange termijn. Deelnemers die geen kinderopvang hebben kunnen avondlessen volgen, maar ook dat is niet altijd de oplossing; bijvoorbeeld als er sprake is van meerdere kinderen of als er geen partner aanwezig is.

Reiskosten kunnen een belemmering voor deelname zijn

Reiskosten naar de locatie voor een gesprek of cursus worden niet vergoed. Volgens professionals kan dit voor sommige inburgeraars door beperkte financiële ruimte een belemmering vormen voor deelname en zo vertraging in het traject opleveren. Overigens wordt het inburgeringstraject van een werkzoekende met een bijstandsuitkering gezien als een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Dit betekent dat een statushouder met een bijstandsuitkering wel

recht heeft op een reiskostenvergoeding, en een volledig werkende statushouder niet.

Uitvoering is veel tijd kwijt aan gegevensuitwisseling

Hoewel er volgens de meeste aanbieders sprake is van een verbeterde informatie-uitwisseling, blijft het een aandachtspunt. Voor sommige aanbieders is het werken in verschillende systemen - dat van de gemeente Rotterdam, dat van de regiogemeenten en hun eigen systeem- nog steeds een uitdaging. Inmiddels is er wel meer uitwisseling van gegevens, maar het blijft voor sommigen een administratieve last die veel tijd kost (zie ook Blom et al., 2023; Vluchtelingenwerk, 2024). Zo doen Albeda en de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) nog steeds hun eigen intakes om deelnemers te kunnen plaatsen in de klas; de gegevens vanuit de gemeente zijn daarvoor te beknopt. Het afstemmen hiervan gaat volgens de aanbieders wel steeds beter, bij iedere aanmelding volgt een terugkoppeling.

Meeste aanbod van externe aanbieders gestart door meer cursisten en personeel

Bij alle aanbieders in Rotterdam loopt de uitvoering inmiddels. Terwijl er ten tijde van de eerste rapportage nog uitdagingen bestonden omtrent lage deelnemersaantallen, zijn deze nu flink opgelopen. Verschillende aanbieders noemen als één van de successen de afgelopen tijd dan ook het groeien in aantal cursisten en personeel, en vooral ook dat ze hebben kunnen starten met het aanbod.

Naast deze al in de vorige rapportage benoemde risicofactoren, stellen we in dit onderzoek nog een aantal andere ontwikkelingen rondom snelheid vast.

Toenemende instroom en docententekorten belemmeren doorstroom naar leerroute

Hoewel de hogere aantallen deelnemers positief zijn voor de snelheid van de trajecten kennen deze ook nadelen. De doorstroom naar de leerroutes kan worden belemmerd door de toenemende

instroom en het tekort aan docenten. Het is voor de aanbieders dan ook erg moeilijk plannen vanwege de grilligheid van de instroom (zie ook Blom et al., 2023), die ook wordt veroorzaakt door fluctuaties in deelnemersaantallen door onder andere de komst van de doorstroomlocatie. Met name de aanbieders van de B1-route kunnen de vraag ten tijde van de dataverzameling moeilijk aan, voornamelijk omdat er een tekort is aan docenten en locaties. Daarnaast speelt hier ook het gebrek aan kinderopvang of de mismatch tussen de beschikbaarheid van de statushouder en de taallessen. Hierdoor starten de groepen, of individuen, niet altijd op tijd. Het uitgangspunt is dat een inburgeraar binnen een maand start, maar in de praktijk blijkt dat dit vaak twee tot drie maanden duurt. Er zijn zelfs gevallen waarin inburgeraars zes maanden moeten wachten. Overigens komt dit overeen met het landelijk beeld (zie ook: de Gruijter et al., 2023; RadarAdvies, 2024).

Vanwege de verhoogde taakstelling zijn meer deelnemers aangemeld bij de taalscholen dan verwacht; de aantallen deelnemers zouden in Rotterdam twee tot drie keer hoger liggen dan de gemeente tijdens de aanbesteding naar de aanbieders heeft gecommuniceerd. De aanbieders zouden met lagere aantallen hebben gerekend en het kost tijd om de hogere aantallen te kunnen bedienen bijvoorbeeld qua ruimtes en docenten. Ook dit heeft ertoe geleid dat deelnemers later konden beginnen met de taallessen. De gemeente ondersteunt door middel van wervingsacties voor docenten. Daarnaast wordt vanuit NLtraining de samenwerking gezocht met andere, kleinere, taalscholen in de regio die geen gunning is verleend om de achterstanden in te halen. Bij TopTaal werkt men met migrant-docenten. Ook vanuit het Rijk zijn er maatregelen genomen om meer NT2-docenten op te leiden (Rijksoverheid, 2023; Blom et al. 2023).

Complexiteit rond het wijzigen van leerroute kan het traject vertragen

Het wijzigen van een leerroute gebeurt volgens professionals niet vaak. Toch zijn er voorbeelden

te noemen waar een wijziging van een leerroute noodzakelijk blijkt te zijn. Bijvoorbeeld wanneer de uitslag van de leerbaarheidstoets aangeeft dat iemand in staat is B1-niveau te halen, maar later blijkt dat dit niveau toch te hoog is (zie ook leerbaarheidstoets). Met name de onderwijsroute blijkt pittig te zijn: jongeren overschatten in sommige gevallen hun eigen vooropleiding en onderschatten de onderwijsroute. Dat leidt soms tot heftige discussies tussen consulenten en inburgeraars. Het taalniveau dat wordt geëist is relatief hoog. De gemeente Rotterdam wordt geconfronteerd met jongeren die de route niet zullen redden. Wijzigen van route blijkt om verschillende redenen ingewikkeld, zowel financieel en doordat men met andere aanbieders te maken heeft. Deze ingewikkeldheden en het zoeken naar oplossingen hiervoor heeft in sommige gevallen tot vertragingen in de trajecten kunnen leiden.

Door grote aantallen deelnemers risico op vertraging PVT

In Rotterdam wordt het PVT voor statushouders aangeboden door VWN, dat daarnaast het financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding aanbiedt. Volgens VWN loopt het PVT op het moment van onderzoek goed. Wel is het door het grote aantal deelnemers lastig om alle groepen binnen een jaar in te plannen: inburgeraars moeten naast het PVT ook tijd inruimen voor andere activiteiten, zoals taallessen en de training eurowijzer, gericht op de ontwikkeling van financiële redzaamheid. Vluchtelingenwerk probeert daarom met de lessen van het PVT en eurowijzer aan te sluiten op de taallessen. De bedoeling is dat de inburgeraar op de locatie van de taallessen ook aan de PVT en eurowijzer deelneemt. De inburgeraar volgt daar dan een dagdeel taallessen en een dagdeel eurowijzer of PVT. Dat betekent wel dat VWN nauw moet gaan samenwerken met de taalscholen; dat zijn er in totaal vijf voor de drie routes. Op het moment van rapportage waren er met één aanbieder hierover afspraken gemaakt; met de andere aanbieders werden nog gesprekken gevoerd.

Door wachttijden bij DUO voor inschrijving examens kan het langer duren voordat het inburgeringstraject kan worden afgerond

Om de inburgering af te kunnen ronden moeten inburgeraars zichzelf inschrijven voor het inburgeringsexamen bij DUO. Er zijn echter al enige tijd, op landelijk niveau, problemen met deze inschrijving. De mogelijkheden voor het doen van examens zijn op landelijk niveau beperkt en de beschikbare tijdsloten zitten snel vol. In de zomer van 2024 kwamen er extra mogelijkheden voor het doen van examens, maar dit is een tijdelijke en geen structurele maatregel. Inburgeraars moeten hierdoor onnodig lang wachten op het kunnen afronden van hun inburgering en blijven dus ook langer binnen de leerroute.

Traject kan vertraging oplopen door lange wachttijd bij aanvraag ontheffing

Ontheffing van de inburgeringsplicht is mogelijk wanneer een inburgeraar blijvend niet in staat is om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit kan zijn vanwege een psychische of lichamelijke belemmering, een verstandelijke beperking of,

zoals de wet het omschrijft, 'bijzondere individuele omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten'. Als de gemeente tijdens de brede intake signaleert dat een inburgeraar mogelijk in aanmerking komt voor een ontheffing, kan deze adviseren daarvoor een aanvraag bij DUO in te dienen. Begin 2024 duurde het 8 tot 12 maanden om een ontheffing van de inburgeringsplicht te verkrijgen. Wanneer de aanvraag start of doorloopt nadat het PIP is ondertekend, kan de deelnemer hierdoor vertraging oplopen in het inburgeringstraject. Om de aanvraag te vergemakkelijken hebben Divosa, Argonaut¹⁵, DUO en de gemeente Rotterdam inmiddels voor consultants en coaches een infosheet opgesteld dat bij een ontheffingsaanvraag kan worden gebruikt. Daarnaast was begin dit jaar een infosheet voor inburgeraars in ontwikkeling om bij hen realistische verwachtingen te wekken omtrent ontheffing. Een specifiek knelpunt is de ontheffing van de inburgeringsplicht voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking (LVB) die al wat langer in Nederland zijn en jongeren die een anderstalige studie willen doen.

Snelheid: ontwikkelingen in de G3

Aanpassingen in aanbod om doorstroom te bevorderen

Waar men in Rotterdam aanpassingen heeft gedaan aan de RTS (nu: Starten in Rotterdam) die de doorstroom binnen de trajecten kunnen bevorderen, was er in Utrecht ook sprake van een tijdelijk aanpassing binnen de Kansrijke start. Reden hiervoor was de 'versnelling huisvesting' inloop die men in Utrecht heeft gehad qua huisvesting waardoor men binnen korte tijd meerdere inburgeraars tegelijkertijd moest bedienen. Om inburgeraars niet onnodig te laten wachten heeft men meer dingen groepsgewijs proberen te doen, in de vorm van de 'kickstart'. Dit kwam echter toch niet zo van de grond wegens de individuele behoeften van inburgeraars. Bovendien zijn de 'leuke dingen', zoals een wandeling door de buurt, tijdens de periode van de Kickstart gesneuveld. Na evaluatie is besloten de kansrijke start toch weer voornamelijk individueel aan te bieden.

Wachlijsten bij aanbieders door landelijk docententekort en grilligheid inburgering

De wachlijsten die in Rotterdam bij de aanbieders van de leerroutes zijn ontstaan, vormen ook in de andere G4-gemeenten een knelpunt voor de doorstroom van de trajecten. Deze wachlijsten zijn deels het gevolg van het landelijke tekort aan Nt2-docenten dat in verschillende gemeenten voelbaar is. Dit heeft ervoor gezorgd dat op landelijk niveau de Blik op Werk normen voor docenten zijn verruimd om meer capaciteit (en dus aanbod) te kunnen bieden (Gemeente Utrecht, 2023). In Den Haag hanteert men

¹⁵ Argonaut ondersteunt DUO en IND bij medische onderzoeken binnen de uitvoering van de inburgeringswet.

daarnaast de tijdelijke oplossing dat het aantal dagdelen taallessen in de B1-route voor een deel van de inburgeraars (niet voor de mensen die gealfabetiseerd worden) terug is gebracht van drie naar twee. Ten tijde van het interview was men wel al in gesprek met de aanbieder hoe ze dit weer omhoog gaan krijgen om ervoor te zorgen dat inburgeraars niet te veel vertraging op gaan lopen (per augustus 2024 is dit opgelost, alle inburgeraars in de B1-route krijgen weer drie dagdelen per week taallessen). Binnen de gemeente Amsterdam was men, in vergelijking met de situatie een jaar geleden, positief over de doorstroom vanuit de brede intake naar de routes. De ervaring is dat men over het algemeen sneller kon starten dan voorheen. Tegelijkertijd spelen ook hier wachttijden een rol, met name omdat de uitvoer niet is toegerust op de grilligheid van de inburgering (zie ook VluchtelingenWerk Nederland, 2024).

2.1.3 Maatwerk

Maatwerk blijkt uit de mate waarin de uitvoering variatie kan bieden aan inburgeraars, zodat de uitvoering van de wet zo optimaal mogelijk verloopt. Maatwerk betekent dat een inburgeringstraject zoveel mogelijk aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar. Uitgangspunt is dat door maatwerk te leveren de kans groter wordt dat de inburgeraar, rekening houdend met zijn (leer)vermogen en omstandigheden, een optimaal taal- en participatieniveau behaalt. Om aan te kunnen sluiten bij de (veranderende) wensen en mogelijkheden van inburgeraars is een goede samenwerking noodzakelijk tussen de gemeente en de aanbieders die betrokken zijn bij een traject. Bij het kunnen bieden van maatwerk gaat het in ons onderzoek niet alleen om de *inhoud* (financieel ontzorgen, (invulling van de) leerroute, MAP, PVT en MB) maar ook om de *toegankelijkheid*: ((les)tijden, locaties, docenten, online of fysiek lessen, enzovoorts) van het aanbod.

Duidelijke verschuiving naar meer maatwerk

In de vorige rapportage stelden we vast dat gemeente en aanbieders zeker aandacht besteden aan maatwerk, maar dat er, zeker gezien het beperkte aantal deelnemers aan de leerroutes, de mogelijkheden voor maatwerk nog begrensd waren. In vergelijking met het vorige onderzoek zien we een duidelijke verschuiving naar meer maatwerk in de inburgeringsprogramma's. Gemeenten en aanbieders hebben een beter begrip van de doelgroep ontwikkeld en hebben concrete stappen ondernomen om variatie in het

aanbod te brengen. Bovendien vergroot de toegenomen instroom de mogelijkheden voor maatwerk. Hieronder bespreken we verschillende concrete voorbeelden van deze ontwikkelingen, gevolgd door een bespreking van enkele (blijvende) knelpunten die de toepassing van maatwerk belemmeren en daarom aandacht verdienen.

Meer maatwerk taalstart

Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwam, is met in gang van 2024 de Rotterdamse Taalstart (RTS) vervangen voor 'Starten in Rotterdam' door Tulp Training. Het is de bedoeling dat 'Starten in Rotterdam' meer maatwerk gaat bieden, meer rekening houdend met de mogelijkheden (kennis en leervermogen, beschikbare tijd) van de inburgeraar dan de RTS.

Meer maatwerk binnen de taallessen

Er is een aanzienlijke toename van maatwerk als het gaat om de taallessen. Deze worden bij sommige aanbieders nu ook in de avond aangeboden en er zijn mogelijkheden voor online lessen. Door het homogener maken van de groepen sluit de lesstof beter aan op het niveau van de deelnemers. Niettemin blijven er inburgeraars die de aanbieder niet passend vinden, bijvoorbeeld vanwege ontevredenheid over de docent. Het blijkt vaak moeilijk om deel te nemen aan een andere klas of over te stappen naar een andere school.

Binnen de B1-route is het nu mogelijk om 300 uur digitale taallessen te volgen, wat vooral gunstig is voor deelnemers met werk- of zorgtaken. Aanvankelijk mochten deze digitale lessen alleen

in combinatie met fysieke lessen in dezelfde week worden gevolgd. Op verzoek van de gemeente Rotterdam heeft SZW deze regel aangepast.

Meer divers taalaanbod

Bij de EUR, onderwijsroute HBO/WO beginnen alle deelnemers nu met Nederlands, zodat zij kunnen wennen aan het volgen van onderwijs. Sommige deelnemers hebben al enige tijd geen onderwijs gevolgd of zijn gewend op een andere manier onderwijs te krijgen dan hoe dit in Nederland gebeurt. Hoewel zij het niveau wel aankunnen, kan dit om een omschakeling vragen. Iedereen met Nederlands laten starten is dus gunstig voor inburgeraars om bekend te worden met het onderwijs in Nederland. TopTaal, B1-route, heeft een extra niveau toegevoegd, het 'extra snel'-niveau, en biedt nu ook een voortraject, het B1-alpha traject, voor deelnemers die nog niet volledig gealfabetiseerd zijn. Albeda heeft opnieuw de aanbesteding gewonnen en mag tot 2029 de onderwijsroute (MBO) en de B1-entree aanbieden. De doelgroep van de B1-entree is uitgebreid met 'anders alfabeten'. Deze route bestaat nu uit twee fasen: eerst geschikt worden voor de entreeopleiding, waarna men naast de entreeopleiding kan voldoen aan de inburgeringsplicht.

Versterkte samenwerking tussen gemeente en externe aanbieders

Respondenten melden dat de al goede samenwerking verder is verbeterd door intensiever contact, zoals spreekuren op locatie van de gemeente, driegesprekken tussen aanbieder, consultant en inburgeraar, en een bezoekkalender voor consultants. Ook de Community of Practice (CoP) en regio-overleg dragen bij aan een betere samenwerking. Deze initiatieven hebben geleid tot beter geïnformeerd zijn over elkaars werk en duidelijkere afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zou dit moeten bijdragen, in combinatie met een integrale aanpak vanuit de gemeente op het bredere sociale domein, aan een aanbod dat (flexibel) aansluit op de

(veranderende) situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige.

Afwijken van standaard inburgeringstraject niet altijd mogelijk

Voor de aanbieders geldt dat nu de aantallen zijn gegroeid, ook de vraag naar maatwerk is gestegen. Bij voldoende mensen met dezelfde vraag is er een mogelijkheid het aanbod te groeperen. Er zijn echter steeds meer specifieke vragen waaraan niet altijd kan worden voldaan. De verschillende leerroutes zijn redelijk vastomlijnd in de Wet inburgering; hierdoor is er weinig ruimte om een eigen plan te volgen. Werkconsulenten ondervinden met name problemen met hoogopgeleide statushouders: de standaardprogramma's van het inburgeringsaanbod worden vaak van een te laag niveau ervaren door deze groep. Regelmatig wordt hen geadviseerd om het inburgeringstraject zo snel mogelijk af te ronden, zodat zij hun eigen plannen kunnen uitvoeren. De tijd die dit traject in beslag neemt, kan echter leiden tot verminderde motivatie bij deze statushouders. Hoogopgeleide, gemotiveerde jongeren die een internationale studie willen volgen, zijn volgens de Wet inburgering niet 'vrijstellend'. Dit wordt als probleem ervaren. Overigens zijn het ministerie van SZW en Divosa hierover in gesprek.

Wijzigen van route ingewikkeld

De overstap (moeten gaan) maken van de ene naar de andere route wordt door de aanbieders als lastig ervaren. Dit komt mede doordat alle routes in Rotterdam door verschillende aanbieders worden aangeboden. Deelnemers zijn inmiddels gewend aan de plek en de docenten van de aanbieder en het kan dan moeilijk zijn een andere route op een andere plek te gaan vervolgen. Idealiter zou wijziging van route bij dezelfde aanbieders moeten kunnen plaatsvinden. Ook speelt er een financiële component mee: de vraag is hoe de financiering wordt geregeld bij wijziging van route en aanbieder.

Onderwijsroute hbo/wo niet voor iedereen die wil studeren het beste pad, vraagt om maatwerk.

Binnen de onderwijsroute moeten inburgeraars slagen voor de basisvakken (Nederlands, Engels en wiskunde). Met name wiskunde blijkt voor deelnemers een probleem, en het is hen soms lastig duidelijk te maken wat de onderwijsroute bij EUR volgen precies inhoudt in vergelijking met de (versnelde) B1-route. Daarbij komt dat sommige deelnemers volgens de respondenten een bepaald beeld hebben van de universiteit (hoogst haalbare niveau) wat het in combinatie

met hun (soms onrealistische) ambities lastig maakt hen op andere gedachten te brengen. De inschatting is dat het ook voor consultants lastig is om te adviseren niet naar de EUR te gaan terwijl iemand wel kan en wil. Soms is de onderwijsroute echter niet per se het beste pad. Inburgeren kan, afhankelijk van de studiekeuze, ook via een maatwerkform van de B1-route (B1 naar hoger onderwijs). Een andere optie is een lightversie van de onderwijsroute, met bijvoorbeeld alleen Nederlandse taallessen en KNM. Dit betekent wel dat de wet aangepast moet worden.

Maatwerk: ontwikkelingen in de G3

Samenwerking en betrokkenheid om maatwerk te kunnen bieden

Er zijn verschillende partners betrokken bij de inburgeringstrajecten en om deze soepel en op maat te laten verlopen vraagt dit een zekere afstemming en samenwerking tussen deze partners. Zoals hierboven beschreven ervaart men in Rotterdam dat deze, eerder al overwegend positief gewaardeerde samenwerking, nog verder is geïntensiveerd. Dit maakt dat men steeds beter weet wat men aan elkaar heeft en ook beter kan omgaan met maatwerkverzoeken. In de andere gemeenten komt ook opnieuw de positieve samenwerking tussen de verschillende partners in de gemeenten terug. In Utrecht geeft men wel aan dat het overkoepelende Inburgering030 (een team waarbinnen team inburgering van de gemeente, de buurtteams en VluchtelingenWerk Nederland samen werken team inburgering) qua visie wordt gedragen maar nog niet helemaal tot uitwerking is gekomen. Men heeft er daar, juist om de samenwerking verder te bevorderen, intussen voor gekozen dat de betrokken organisaties aparte organisaties blijven die samenwerken, in plaats van toe te groeien naar één organisatie. Iets dat de samenwerking volgens een van de respondenten goed zal doen omdat dit een duidelijker kader biedt.

In Amsterdam noemt men de grote betrokkenheid van medewerkers die met passie samenwerken om de inburgeraars op de best mogelijke manier te ondersteunen. Deze samenwerking, op verschillende niveaus, wordt evenals als het voorgaande haar als positief omschreven. Binnen de gemeente heeft men inmiddels ook extra collega's aangenomen om de door hen beoogde intensieve begeleiding te kunnen blijven bieden.

Ook in Den Haag ervaart men intern en extern overwegend een prettige samenwerking. Volgens de respondenten zijn ketenpartners zich steeds meer bewust dat ze onderdeel uitmaken van de gezamenlijke Haagse aanpak en zoeken daarin elkaar steeds meer op. Het gaat dan onder andere om gezamenlijk nadenken over maatwerk, procesonderdelen en over waar kansen liggen iets flexibel of anders in te zetten. Er liggen volgens de respondenten wel kansen om op gedeelde thema's, taken en belangen nog meer proactief lijnen te leggen (ofwel strategisch partnerschap). Er is een ketenregisseur die zich hiermee bezighoudt.

Intenties en ontwikkelingen wat betreft maatwerk binnen de gemeenten

Net zoals in Rotterdam zet men zich in de andere gemeenten ook op verschillende manieren in om inburgeraars maatwerk te kunnen bieden. In de gemeente Amsterdam gaat men in brede zin uit van de Amsterdamse maatwerkmethode, waarbij vanuit de Amsterdammer wordt gedacht. Wat dit volgens de respondenten betekent is dat er regels en procedures zijn, maar als die niet het gewenste effect

bereiken wordt er verder gekeken naar hoe men daar dan wel kan komen. De implementatie hiervan heeft echter wel tijd nodig. Een ander onderdeel van maatwerk in Amsterdam is de inzet van tolken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van 'ETO's' (eigen taal ondersteuners) of officiële tolken naar inschatting van de klantbegeleider. Tegelijkertijd worden er vragen gesteld bij de mogelijkheden van maatwerk. De wet is volgens de respondent van het ene naar het andere uiterste gegaan. Een deel van de inburgeraars zou zich prima kunnen redden binnen de oude wet en ervaart nu te weinig regie. Voor anderen was de oude wet juist te complex, en zij hebben er wel baat bij dat de regie bij de gemeente ligt. De diversiteit is enorm, en dat maakt het ook lastig om aanbod te maken dat voor iedereen past.

Ook respondenten van de gemeente Den Haag geven aan dat er veel meer een blik op het individu is in plaats van een generieke toepassing. Dit komt onder andere terug in het aanbod van de MAP, financieel ontzorgen, en mentaal welzijn. Deze worden ingevuld naar (inschatting van) de behoefte van de inburgeraar. Bovendien is men in Den Haag ten tijde van het interview ook voornemens om meer ruimte voor maatwerk binnen de brugklas te onderzoeken. Daarnaast is men van start gegaan met verschillende pilots ter voorkoming van en/of het reduceren van mentale gezondheidsproblemen. Mentale gezondheid wordt binnen de gemeente gezien als een randvoorwaarde voor inburgering.

Maatwerk vanuit de aanbieders komt nog niet helemaal van de grond

Hoewel hogere aantallen deelnemers de mogelijkheden tot tegemoetkomen aan maatwerkverzoeken aan de ene kant vergemakkelijken, bijvoorbeeld meer homogeniteit in de klas en meer animo voor avond- en weekendgroepen, betekent dit tegelijkertijd dat er ook meer verschillende vragen voor maatwerk zijn waar niet altijd aan kan worden voldaan vanuit de aanbieders (zie ook: Witvliet et al., 2023; RadarAdvies, 2024). Dit is iets dat in Rotterdam, maar ook in de andere G4-gemeenten terugkomt. Respondenten van de gemeente Utrecht geven aan dat maatwerk vanuit de aanbieders lastig blijft, onder andere door financiën en het tekort aan docenten. In Amsterdam geeft men ook aan dat het, mede door het docententekort, de uitvoering niet lukt om 100% een traject op maat te kunnen bieden. Dit raakt volgens een van de respondenten uit Amsterdam aan vragen rondom het lerend stelsel. Soms zouden ze vanuit de gemeente aanpassingen willen doen in het aanbod zonder de gehele aanbesteding opnieuw te doen. Hier zou meer vrijheid binnen bestaande aanbestedingen uitkomst kunnen bieden. Dit wordt door de gemeente Den Haag ook onderschreven.

2.1.4 Dualiteit

In de beleidstheorie wordt groot belang gehecht aan het leren van de Nederlandse taal in combinatie met participatie. De veronderstelling is dat de 'dualiteit' van het leren van de taal en participatie elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. De wetgever is echter niet concreet over de invulling van de participatie (Tweede Kamer, 2020). Het kan hier enerzijds gaan om participatie in de vorm van (betaald) werk *naast* het leerroute-aanbod, anderzijds om een vorm van participatie als component *binnen* het leerroute-aanbod. Wat dit laatste betreft is participatie expliciet onderdeel van de Z-route in Rotterdam. Dualiteit binnen de onderwijstroute wordt gezien

als het gelijktijdig leren van Nederlands en voorbereiding op het vervolgonderwijs. Voor de B1-route is participatie binnen de inburgering nog niet uitgewerkt (zie ook: Witvliet et al., 2023). In het navolgende gaan we in op de ontwikkelingen rond dualiteit.

Spanning tussen Wet inburgering en Participatiewet blijft

De in de eerste deelrapportage vastgestelde spanning tussen de Wet inburgering en de Participatiewet wordt nog even sterk gevoeld. Professionals ervaren nog steeds een gebrek aan duidelijke richtlijnen over waar de prioriteit ligt: bij werk of bij inburgering. Dit leidt tot variatie in de nadruk die in de uitvoering van beide wetten wordt gelegd. De indruk bestaat dat iedereen de

visie van de wet draagt om taal- en werktrajecten gelijktijdig aan te pakken, maar in de praktijk blijkt dit een uitdaging te zijn. Er is behoefte aan meer ervaring om te begrijpen wat wel en niet effectief is.

Inburgeringsproces kan ten koste gaan van de uitvoering van de Participatiewet

Professionals signaleren dat de intensiteit van het inburgeringsproces ten koste kan gaan van de uitvoering van de Participatiewet. Dit resulteert in minder aandacht voor begeleiding naar betaald werk, zeker voor inburgeraars die nog in de beginfase van hun inburgering zitten. Dit lijkt in strijd met het landelijk beleid: het ministerie van SZW vindt de rol van participatie binnen de inburgering 'cruciaal'. Betaald werk wordt gezien als een belangrijk middel om nieuwkomers sneller te laten integreren, doordat het bijdraagt aan taalverwerving, netwerkopbouw en het vergroten van zelfvertrouwen (SZW, 2023b). Landelijk beleid lijkt hiermee prioriteit te geven aan betaald werk als centraal doel, terwijl in de gemeentelijke uitvoering wordt vastgesteld dat (gelijktijdige) inburgering en participatie vaak moeilijk is te realiseren (zie hiervoor ook KIS-monitor 2024). Professionals in Rotterdam benadrukken juist vaak dat een balans gevonden moet tussen participatie en inburgering, waarbij het inburgeringsproces niet in het gedrang komt.

De spanning tussen uitvoering van beide wetten leidt ook tot organisatorische vraagstukken. Werkcoaches voeren taken uit binnen het kader van twee wetten: de Wet inburgering en de Participatiewet. De Wet inburgering is strikter van aard en vereist het doorlopen van specifieke stappen. De Participatiewet daarentegen richt zich op het begeleiden naar werk, zonder vastgelegde stappen. Deze strikte vereisten van de Wet inburgering gaan - volgens professionals - ten koste van de uitvoering van de Participatiewet. Bovendien veroorzaakt de huidige werkwijze een aanzienlijke administratieve last, doordat verschillende systemen worden gebruikt voor de uitvoering van de wetten, wat vaak leidt tot dubbel werk. Er is

een nieuw systeem geïntroduceerd dat integratie mogelijk maakt met andere systemen, met de verwachting dat dit de efficiëntie zal bevorderen.

Aanbieders proberen maatwerk te bieden in combinatie inburgering en participatie

Ook volgens de aanbieders is de combinatie van inburgering en participatie nog steeds problematisch. Aanbieders van de B1-route bieden avondlessen aan om hieraan tegemoet te komen en bij SNTR en Albeda probeert men ook rekening te houden met de werk- en lesroosters (zie hiervoor ook de paragraaf over maatwerk).

Aanbieders van de onderwijsroutes nemen waar dat deelnemers vooral bezig zijn met hun (vervolg)studie en niet met het halen van hun inburgering. Bij de onderwijsroutes speelt het probleem dat een taalschakeldiploma niet (altijd) nodig is voor vervolgonderwijs. Sommige inburgeraars (willen al) starten met een opleiding, voordat er sprake is van het afronden van de onderwijsroute. Veel deelnemers melden zichzelf dan ook al aan bij een opleiding en maken de route niet af. Voor inburgeraars die zo snel mogelijk richting participatie willen, via betaald werk of in het vervolgonderwijs, en daarmee dus willen uitstromen, wordt in samenspraak met de deelnemer en de gemeente gekeken naar de beste oplossing. In de praktijk kan het zo zijn dat een deelnemer bij Albeda enkel de MAP, PVT en KNM moet afronden en niet de andere vakken van het traject om aan de inburgeringseisen te kunnen voldoen en zo sneller richting participatie te kunnen.

Deelnemers aan de onderwijsroute hbo/wo dreigen bij eerdere uitstroom niet aan de eisen van de wet te gaan voldoen. Zolang zij een opleiding volgen, komt hun inburgering on hold te staan. Als ze de opleiding afronden, krijgen ze een vrijstelling van de inburgering, maar als dit niet lukt zullen ze alsnog moeten inburgeren. De gemeente en aanbieder krijgen hier geen nieuwe middelen voor, maar zijn wel verplicht aanbod te geven. Volgens een respondent betekent dit het risico op afgebroken trajecten (waarbij wel

inburgering – behalve MAP – gehaald wordt maar geen taalschakeldiploma). Dit is met name voor de aanbieder een probleem. Statushouders hebben echter wel het recht om zichzelf in te schrijven voor een vervolgopleiding. Met de EUR is afgesproken dat ze samen zich gaan inzetten dat deelnemers instromen in het hoger onderwijs. Als Nederlands en KNM is afgerond en ze zijn toegelaten dan mag de EUR het hele traject factureren, het resultaat is dan positief (inburgering behaald en uitstroom vervolgonderwijs).

Participatiecomponent in de Z-route verloopt volgens de aanbieder naar wens

Bij SNTR biedt men zowel taal- en participatieaanbod. Dit participatieaanbod is eerst vooral binnen SNTR, aan de hand van onder andere trainingen en bezoeken aan belangrijke plekken in Rotterdam. Later in de route gaan inburgeraars ook buiten SNTR participeren, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk. Vanuit SNTR wordt aangegeven dat inburgeraars met plezier hun participatie doen en het taalprogramma daarnaast goed loopt. Docenten zien inmiddels ook de waarde van participatie in de praktijk, en zien positieve effecten ervan bij hun cursisten. Bij SNTR heeft men ook het idee dat ze er goed in slagen inburgeraars naar vrijwilligerswerk te begeleiden en is voor hen duidelijk wat telt voor participatie en wat niet. Tegelijkertijd is ook hier passend aanbod, met name wat betreft begeleiding naar betaald werk, nog wel zoeken. Hiervoor is veel afstemming met de gemeente nodig. Hoewel de gemeente verantwoordelijk is voor de begeleiding naar betaald werk, doet SNTR wel een deel van de voorbereiding. Het moment van overdracht naar de gemeente, en de bewaking dat deelnemer inderdaad wordt begeleid naar passend werk, is nog een aandachtspunt.

Belangrijke randvoorwaarden voor participatie ontbreken

Professionals benadrukken dat essentiële randvoorwaarden voor participatie ontbreken. De reiskostenvergoeding is door het ministerie van SZW niet adequaat geregeld en het gebrek aan flexibele kinderopvang bemoeilijkt (de stimulering van) participatie.

Initiatieven om inburgering en participatie te verbinden

Om de combinatie van werk en inburgering verder te verkennen – en inburgering en participatie met elkaar te verbinden – heeft het ministerie van SZW medio 2023 het ‘plan van aanpak Statushouders aan het werk’ gelanceerd (SZW, 2023a). Onderdeel van dit plan is de proef met gemeentelijke ‘startbanen’: in vijf gemeenten, waaronder Rotterdam, onderzoeken SZW, gemeenten, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa wat goed werkt om de arbeidsmarktpositie van statushouders te verbeteren. Rotterdam sluit met de proeven voor startbanen aan bij de Rotterdamse Opgave voor inburgering waarbij participatie het hoofddoel wordt, het liefst via betaald werk of een opleiding. De aanpak wordt toegepast bij inburgeraars uit de Z-route en B1 route. De aangestelde ‘aanjagers statushouders’ van de gemeente zorgen in samenspraak met de uitvoering voor ongeveer 25 -betaalde- leerwerktrajecten per jaar bij de gemeente Rotterdam. De statushouder krijgt een jobcoach toegewezen (Gemeente Rotterdam, 2024a; SZW, 2023a). Ook onderdeel van het plan van aanpak is de instelling van regionale verbinder op het niveau van de arbeidsmarktregio’s. Deze moeten goede aanpakken voor statushouders binnen en tussen arbeidsmarktregio’s met elkaar verbinden.

Dualiteit: ontwikkelingen in de G3

Invulling, registratie en rolverdeling participatie-uren binnen inburgering blijft een uitdaging

Utrecht en Amsterdam hebben er in tegenstelling tot Rotterdam niet voor gekozen het participatiedeel van de Z-route aan te besteden. De invulling van deze uren blijft hier een uitdaging maar tegelijkertijd

zijn er ook ontwikkelingen op dit terrein. In Utrecht heeft men de ambitie is participatie in de Z-route zelf in te vullen met bestaand aanbod in de stad. De rolverdeling met betrekking tot participatie is nog een vraagstuk in Utrecht; toeleiding ligt bij de inburgeringscoach maar vraagt veel tijd. Men is bezig met een verkenning van de rol van het 'welkomhuis'.

In Amsterdam had men in eerste instantie soortgelijke plannen voor de invulling van participatie in de Z-route als in Utrecht. Dit bleek in de praktijk niet passend te zijn; de inburgeraars in de Z-route zijn het kwetsbaarst. Ten tijde van het interview was men bezig met een nieuwe aanbesteding om passend aanbod voor deze deelnemers te kunnen gaan bieden.

In de gemeente Den Haag ziet men het duale aspect van de wet als positief, maar participatie kent ook in Den Haag nog uitdagingen. Als het gaat om participatie binnen de inburgering is hier vanaf de brugklas al aandacht voor door middel van het onderdeel introMAP. Daarnaast is in Den Haag 'Taal in de Praktijk' ingekocht als onderdeel van het aanbod van de B1- en Z-route. Al binnen de inburgering wordt de inburgeraar ondersteund bij het oriënteren en voorbereiden op de arbeidsmarkt en kan gebruik worden gemaakt van verdere ondersteuning via de voorzieningen van Den Haag Werkt. Tegelijkertijd speelt ook in Den Haag nog de vraag omtrent de definitie van participatie-uren. Deze, en andere aspecten van de wet zijn volgens één van de respondenten multi-interpretabel, het is dan niet altijd duidelijk wat er vanuit de wet precies wordt bedoeld, maar dat is wel van belang om er mee te kunnen werken (zie ook: Rijksoverheid, 2024).

Combinatie taal leren en participeren naast inburgering kan lastig zijn voor inburgeraars

Net als in Rotterdam zijn er in de andere G4-gemeenten ook blijvende uitdagingen omtrent participatie naast de inburgering. Het gaat dan om het doen van (vrijwilligers)werk naast het volgen van het inburgeringstraject (zie ook: de Gruijter et al., 2023). Dit blijkt in de praktijk voor veel inburgeraars lastig te combineren. Een van de respondenten van de gemeente Utrecht zegt dat de vraag is ook wat er belangrijker is en eerder plaats moet vinden. Daarbij komt de al eerder benoemde botsing tussen de I-wet en de P-wet (zie ook: Damen et al., 2023). De gemeente Utrecht is wel begonnen met U-Match; een project dat focust op de ontwikkeling en implementatie van drie nieuwe duale trajecten, specifiek voor sectoren waarin tekorten zijn op de lokale arbeidsmarkt (Gemeente Utrecht, 2023). Dit ligt in lijn met de (nieuwe) instrumenten die men in Rotterdam inzet om inburgering en participatie met elkaar te verbinden.

Ook in Amsterdam is de combinatie van inburgering en participatie in de praktijk een uitdaging. Ook hier is de ervaring dat in de praktijk toch een keuze gemaakt moet worden in wat er voorrang krijgt. De indruk bestaat dat de inburgeraars zelf graag inburgering en werk willen combineren. De gemeente wil graag maatwerk leveren om dit mogelijk te kunnen maken. Dit staat echter niet in verhouding tot de middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Daarnaast signaleren respondenten dat er weinig werkgevers zijn die werknemers willen aannemen die pas op A0 of A1 niveau Nederlands zitten (zie ook Vluchtelingenwerk, 2024). In Den Haag heeft een deel van de statushouders in de B1- en Z-route al betaald werk voorafgaand of ten tijde van de inburgering. De gemeente Den Haag en diens ketenpartners zorgen ervoor dat inburgeraars dit kunnen combineren met de inburgering. Evenals in de andere gemeenten vindt men het in Den Haag wel complex om dit alles op elkaar af te stemmen.

2.1.5 Kwaliteit

Met het beleidsdoel kwaliteit wordt aan de ene kant gedoeld op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, aan de andere kant op de kwaliteit van het cursusaanbod. De gemeente is als opdrachtgever verantwoordelijk voor een kwalitatief goed aanbod; zij bepaalt de kwaliteitscriteria en houdt toezicht op de kwaliteit van het aanbod. Conform de wet wordt de kwaliteit van het aanbod onderzocht door Stichting Blik op Werk (BoW), die toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het 'keurmerk inburgering'. De Inspectie voor het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute. Belangrijk in het streven naar (en borgen van) kwaliteit in de dienstverlening is het uitgangspunt dat de uitvoering van de Wet inburgering een 'lerend en adaptief' stelsel is. Beleid en uitvoering worden voortdurend aangepast aan de ervaringen die worden opgedaan in de uitvoeringspraktijk. Dit gebeurt binnen de gemeente, maar ook in samenwerking met andere gemeenten en met het Rijk.

In de vorige rapportage beschreven we dat de kwaliteit van de uitvoering binnen de gemeente op verschillende manieren wordt bewaakt, bijvoorbeeld door middel van de inzet van kwaliteitsmedewerkers, trainingen, werk-instructies, intervisie, meelopen met collega's en casusbesprekingen. Als het gaat om samenwerking met andere gemeenten wordt deelgenomen aan een Community of Practice (door Divosa georganiseerde bijeenkomsten om met en van elkaar te leren) zijn er verschillende verbanden met beleidsmakers en -uitvoerders in andere steden. Daarnaast wordt regelmatig overlegd met DUO en het ministerie van SZW hoe om te gaan met specifieke casussen. Om de kwaliteit van de inburgering te waarborgen, zet Rotterdam zich ook in om de samenwerking met aanbieders te bevorderen. Een paar keer per jaar wordt er een bijeenkomst voor deskundigheidsbevordering georganiseerd, waar de uitvoerende

teams Inburgering van de gemeente samenkomen met de aanbieders. Aanbieders worden uitgenodigd voor casuïstiekbesprekingen met kwaliteitsmedewerkers, en werken consulenten en medewerkers van de aanbieders een dagdeel per maand op dezelfde locatie.

In het vorige onderzoek identificeerden we ook een aantal factoren die de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening onder druk zetten. Deze hadden vooral betrekking op de facilitering van de uitvoering: een gebrek aan geschikte werkplekken, en in het bijzonder het gebrek aan afgesloten spreekkamers. Daarnaast werd soms een hoge werkdruk ervaren, met name bij de W&I-teams en Inburgering010. Als het gaat om het taalonderwijs werd het gebrek aan docenten NT2 als een risicofactor voor kwaliteit benoemd. In het navolgende wordt duidelijk dat deze factoren in de actualiseringsgesprekken voor dit onderzoek nog steeds naar voren kwamen.

Onvoldoende financiële dekking uitvoeringskosten zet kwaliteit inburgering onder druk

Volgens professionals van zowel externe aanbieders als de gemeente vormen de grilligheid van de inburgering en ook de daarbij komende (gebrekkige) financiën belangrijke uitdagingen voor de komende tijd (zie ook Blom et al., 2023). Aanbieders geven aan dat er voor hen meer taken zijn dan aanbesteed en bovendien zijn maatwerktrajecten duurder. Vanuit de gemeente hebben ze de programma's ingekocht inclusief intensieve begeleiding. De vraag is of dat met een hogere caseload, door het hogere aantal inburgeraars dan verwacht, nog wel haalbaar is (zie ook VNG, 2024). Om de gewenste kwaliteit van de inburgering te waarborgen, is voldoende en constante financiering noodzakelijk. Zonder middelen kan de dienstverlening tekortschieten, wat de inburgering van nieuwkomers belemmert.

Organisatorische aspecten zijn een bedreiging voor de kwaliteit van het inburgeringsproces
Dit betreft in het bijzonder aanpassingen in het personeelsbestand. De uitvoeringscapaciteit

moet aangepast worden aan veranderingen in de instroom. Lastige is echter dat het tijd kost om mensen aan te nemen en te scholen in het werk. Uit de interviews met professionals komt naar voren dat de gedachte binnen beleid/management is dat jongeren vaak meer begeleiding nodig hebben dan volwassenen, vanwege de complexe multi-problematiek waarmee zij worden geconfronteerd. Tevens komen jongeren voor 6 opties (aanbieders van leerroutes) in aanmerking. Naast de reguliere aanbieders B1- (Toptaal en NL-training) en Z-route (SNTR) zijn de onderwijsroute voor HBO/WO (Erasmus), de onderwijsroute naar MBO (Albeda) en de B1 naar Entree (Albeda) opties die voornamelijk bij de jongeren worden aangeboden. Dit zijn drie extra complexe opties, en vragen veel afstemming en uitleg van de consultants. Ook de professionals binnen W&I ervaren bij volwassenen complexe problematiek en bieden zij eveneens intensieve begeleiding.

Externe aanbieders: voorzichtig positieve evaluatie van de nieuwe wet

Volgens de externe aanbieders biedt de nieuwe wet betere voorwaarden voor een kwalitatief goede dienstverlening dan de oude wet. Met name de hogere standaarden en de goede monitoring van aanbieders, evenals de uitgebreide voorbereiding via de onderwijsroute, bieden een scherper kader voor een kwalitatief goed aanbod. De rol van de gemeente wordt geprezen om de doordachte benadering en aandacht voor diverse doelgroepen. Wel is de opvatting van sommige respondenten dat de huidige eisen van *Blik op Werk* nog te veel zijn gericht op het oude stelsel. Dit kan de kwaliteit onder de nieuwe wet belemmeren. De eisen zouden moeten worden herzien om ze zo beter te laten aansluiten bij het huidige aanbod.

Door grotere instroom en meer ervaring meer mogelijkheden om kwaliteit te verbeteren

Door de grotere instroom, maar ook door opgedane ervaringen, kan het aanbod beter worden afgestemd op behoeften en wensen van de verschillende categorieën inburgeraars. Dit bevordert de kwaliteit van het aanbod. Zo wordt het aanbod bij B1- en Z-route aanbieders verbeterd doordat zij nu met meer homogene groepen werken, wat de focus en de kwaliteit ten goede komt. Bij Albeda worden de ISK- en onderwijsroute-deelnemers gesplitst, wat positief wordt ervaren omdat docenten nu specifieke groepen kunnen begeleiden. De EUR heeft inmiddels diplomaerkenning voor vier profielen, waardoor erkende diploma's voor de onderwijsroute kunnen worden uitgereikt. Respondenten merken op dat het aanbod steeds beter overeenkomt met de aanbestedingseisen, hoewel dit enige tijd heeft gekost.

Door opgedane ervaring en duidelijke kaders voor de Z- en B1-routes kunnen consultants en aanbieders nu beter adviseren en afstemmen, wat heeft geleid tot een verhoogde tevredenheid over plaatsingen. Bij de onderwijsroute hbo/wo blijft het inschatten van geschiktheid echter lastig, wat leidt tot veel afwijzingen en discussie over toelatingseisen. Om dit te verbeteren, is afgesproken dat deelnemers bij twijfel een motivatiebrief in het Engels moeten schrijven.

Zorgen over financiering in de toekomst en de haalbaarheid van de B1-norm

Naast deze positieve ontwikkelingen delen de externe aanbieders ook een aantal zorgen die de kwaliteit van het aanbod bedreigen. Zo vormen fluctuaties in de financiering een belangrijke uitdaging. Tot 2025 blijft het aanbod voor de B1- en Z-routes ongewijzigd, waarna de contracten nog een keer verlengd kunnen worden, tot en met 2027, daarna volgt een nieuwe aanbesteding¹⁶. Er zijn zorgen over de haalbaarheid van intensieve begeleiding met de huidige budgetten, vooral door de hogere caseload en duurdere maatwerktrajecten. Daarnaast zijn er zorgen over

¹⁶ De contracten voor de onderwijsroute aanbieders waren korter (twee jaar) en dus volgde verlenging voor deze routes al eerder.

de haalbaarheid van de B1-norm: er bestaat twijfel over de vraag of alle inburgeraars de norm zullen behalen, waarbij sommigen mogelijk op A2 zullen uitstromen. Onzekerheid heerst over de

consequenties voor degenen die niet aan de norm voldoen.

Kwaliteit: Ontwikkelingen in de G3

Trajecten lopen steeds meer zoals beoogd

Nu we een flinke tijd verder zijn met de Wi2021 zijn de meeste opstartproblemen in de G4-gemeenten verholpen. De deelnemersaantallen zijn stevig gegroeid en voor alle routes is er aanbod beschikbaar in de verschillende gemeenten. Over het algemeen loopt dit aanbod evenals in Rotterdam ook in de andere G4-gemeenten (met uitzondering van de invulling van participatie in de Z-route in Utrecht en Amsterdam).

De respondenten van de gemeente Utrecht zijn positief over de gegroeide verantwoordelijkheden die zij als gemeente dragen voor inburgering, hun inzet voor 'thuis weten' in Utrecht, de meer betrokken aanbieders in de gemeente en de monitoringsaanpak die kan bijdragen aan de kwaliteit van dienstverlening. Bovendien hebben zij ten tijde van het actualiseringgesprek twee Europese subsidies verworven en geen achterstanden wat betreft plaatsing van inburgeraars in de gemeente.

In Amsterdam ervaren de respondenten de ruimte voor en aanbod van onderwijs als positief onderdeel van de nieuwe wet. Binnen Amsterdam heeft men naast de reguliere onderwijsroutes ook de B1-mbo route (naar entree), net zoals Rotterdam heeft. Daarmee is de gehele toegang tot onderwijs gedekt (evenals in de andere G4-gemeenten). Hun beleid is dan ook 'onderwijs, tenzij...', vanuit het idee dat onderwijs de weg is naar duurzame participatie. Daarnaast is men tevreden over de partners waarmee men werkt, de indruk is dat deze deelnemers ook van goed onderwijs voorzien.

Blijvende en nieuwe uitdaging voor de waarborging van kwaliteit

Tegelijkertijd loopt men evenals in Rotterdam ook in de andere G4-gemeenten nog steeds tegen blijvende en nieuwe uitdagingen aan als het aankomt op kwaliteit van de dienstverlening. Dit komt onder andere doordat men steeds in een nieuwe fase van de trajecten terecht komt, die weer andere knelpunten met zich meebrengen. In Utrecht had men besloten in eerste instantie twee jaar een lerende aanpak te hebben en op basis daarvan definitieve aanpak vormgeven. Inmiddels is voorgesteld om tot 2026 een lerende aanpak te houden zodat er meer tijd is om de definitieve aanpak vorm te geven. Op die manier loopt het ook gelijk met de evaluatie van de wet. De respondenten van de gemeente Utrecht geven aan de nieuwe wet naar inschatting wel beter te vinden, maar tegelijkertijd kan deze voor sommige deelnemers ook te veel overheidsbemoeienis betekenen (zie ook Vos, 2024). De praktijk moet volgens hen nog maar uitwijzen of en voor welk deel van de inburgeraars B1 halen lukt.

Uitdaging in Amsterdam was het nieuwe team dat veel nieuwe taken kreeg. Zij hadden tijd nodig om dit eigen te maken en de beoogde kwaliteit te kunnen leveren. Ook geven de respondenten in Amsterdam aan zich af te vragen hoe het lerend stelsel precies werkt en de mate waarin men als gemeente daadwerkelijk aanpassingen kan doen binnen de trajecten als dat de kwaliteit ten goede zou komen. In Den Haag spreekt men over soortgelijke ontwikkelingen. Er komt veel kijken bij de nieuwe wet en omdat men continu tegen nieuwe dingen aanloopt vraagt dat om continue afstemming. Het is dan ook uitdagend om alle medewerkers verbonden aan inburgering op hetzelfde kennisniveau te krijgen en te houden. Belangrijk is volgens een van de respondenten uit Den Haag dat medewerkers blijven leren en

ontwikkelen. Men biedt medewerkers ondersteuning door onder andere het opstellen van passende werkinstructies, afdelingsbreed casuïstiekoverleg en inloopsprekuren voor de diverse onderwerpen. Het langer aanhouden van projectmanagers dan oorspronkelijk de bedoeling, het aanstellen van een ketenregisseur en van twee kwaliteitsmedewerkers is ook een investering om de eigen dienstverlening verder door te ontwikkelen. Vanuit leren en ontwikkeling is men daarnaast ook bezig om hier een leerlijn voor op te zetten, in eerste instantie primair voor nieuwe medewerkers en uiteindelijk ook (naar behoefte) voor zittende medewerkers.

Financiële tekorten vormen uitdaging voor behoud van kwaliteit van het aanbod

De zorgen rondom financiën die in gesprekken met uitvoerders in Rotterdam terugkomen komen ook aan bod tijdens de actualiseringsgesprekken met medewerkers van de gemeente Utrecht en Den Haag (en spelen bovendien ook breder in het land, zie VNG, 2024). Een van de respondenten uit Utrecht geeft aan dat men daar voor de huidige aanpak vanaf 2025 een tekort heeft in de financiële middelen. Wanneer hier geen extra geld beschikbaar voor wordt gemaakt zou dit kunnen betekenen dat de Utrechtse 'plussen' mogelijk deels verdwijnen. Men is bezig met een lobby bij het Rijk om extra financiering te krijgen, bijvoorbeeld voor de Vroege Start. Volgens de respondenten van de gemeente Utrecht is dit iets dat belangrijk wordt gevonden vanuit de wet maar wat niet is meegenomen in de financiering naar gemeenten.

Ook de respondenten van de gemeente Den Haag ervaren een spagaat tussen wat men vanuit de wet moet doen en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. De kosten bij diverse partners gaan omhoog. Dit brengt uitdagingen met zich mee in het uitvoeren van contractafspraken zoals ooit is overeengekomen. Bijkomend is dat overeenkomsten zijn gesloten in een tijd dat de wet nog nieuw was en men de huidige inzichten nog niet had. Met de aangekondigde korting op het gemeentebudget in 2026 en de uitdagingen die de hoogte van het huidige budget al met zich meebrengt is er behoefte aan kostenbesparing. Als er geen geld bij komt ontstaan er landelijk verschillende risico's voor de kwaliteit, zoals langere wachtlijsten en minder intensieve begeleiding (VNG, 2024).

2.2 Gezinsmigranten

Gezinsmigranten hebben in de nieuwe wet een andere positie dan statushouders. Dit betekent dat ze een ander aanbod hebben, dat zij voor een deel ook zelf moeten bekostigen.

Gezinsmigranten worden door de gemeente begeleid in de brede intake en de MAP en PVT worden voor hen verzorgd. Zij moeten echter zelf hun taalonderwijs regelen en bekostigen. Hoewel het geen wettelijke taak voor gemeenten is om hen financiële ontzorging of maatschappelijke begeleiding te bieden, heeft de gemeente Rotterdam ervoor gekozen om toch maatschappelijke begeleiding aan gezinsmigranten aan te bieden. Daarnaast zijn er speciale 'arbeidstoeleiders', ook voor gezinsmigranten die niet onder de participatiewet vallen. In het navolgende gaan we in op de

belangrijkste ontwikkelingen in beleid en uitvoering van de inburgering van gezinsmigranten aan de hand van de vijf beleidsdoelen tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Per beleidsdoel gaan we eerst kort in op de bevindingen in ons vorige onderzoek; daarna volgt een update van de nieuwe ontwikkelingen.

2.2.1 Tijdigheid

In ons vorige onderzoek stelden we vast dat een tijdige start voor gezinsmigranten werd bedreigd door een aantal knelpunten: opstartproblemen bij en problemen bij gegevensuitwisseling met DUO, een gebrekkige facilitering van de uitvoering en weerstand tegen inburgering en/of leerbaarheidstoets. Door dit laatste was er, vooral onder Turkse migranten, een hoge no show; zij

waren onder de vorige wet niet inburgeringsplichtig. In het navolgende gaan we in op de ontwikkelingen in deze knelpunten.

Gegevensuitwisseling met DUO: soms nog problemen

Volgens de respondenten lukt het Inburgering010, het uitvoerende team van de Inburgeringswet voor gezinsmigranten in Rotterdam, over het algemeen om binnen tien weken na toewijzing van een gezinsmigrant aan een inburgeringsconsulent het PIP vast te leggen en de inburgeringstermijn te starten. Soms zit er wel nog een wachttijd tussen het signaal van DUO en de toebedeling aan de consulent. Zo ontstond in het najaar van 2023 een wachtlijst doordat in september door DUO een grote groep van 250 gezinsmigranten in één keer werd aangemeld, die eerder abusievelijk door DUO niet was geïnformeerd over de inburgeringsplicht. Hierdoor werden in het najaar van 2023 geen nieuwe intakegesprekken gepland; een aanzienlijk deel van de gezinsmigranten kon hierdoor niet op tijd met inburgeren beginnen.

Facilitering van de uitvoering blijft kwetsbaar

De facilitering van Inburgering010 blijft volgens respondenten kwetsbaar. In juni 2024 verhuisde Inburgering010 naar een nieuwe locatie. Volgens de consulenten is het aantal werkplekken te laag, doordat bij de toewijzing hiervan geen rekening is gehouden met klantcontact. Daarnaast is het team door de grotere toestroom van gezinsmigranten sneller opgeschaald dan verwacht. Een trage toegang van nieuwe medewerkers tot de registratiesystemen betekent bovendien dat deze niet meteen inzetbaar zijn voor de begeleiding van gezinsmigranten.

Onduidelijkheid over inburgeringsplicht en no show is afgenomen. Toch zijn veel gezinsmigranten nog onvoldoende geïnformeerd bij binnenkomst in Nederland

De onduidelijkheid over de inburgeringsplicht onder Turkse gezinsmigranten en hun partners lijkt verminderd doordat deze groep nu beter lijkt geïnformeerd over het feit dat ook de Turkse

groep onder de nieuwe wet inburgeringsplichtig is. Toch komt het nog voor dat gezinsmigranten niet goed zijn geïnformeerd over wat inburgeren inhoudt en welke kosten dat met zich meebrengt. Sommige gezinsmigranten denken met het behalen van het basisexamen in het land van herkomst al voldaan te hebben aan de eisen voor inburgering en negeren vervolgens uitnodigingen voor het intakegesprek en/of beginnen met weerstand aan de brede intake. Dit laatste heeft te maken met een diepliggender probleem: gezinsmigranten zijn voor hun verblijfsstatus en praktische en financiële ondersteuning tijdens het inburgeringstraject afhankelijk van hun partner. In ons vorige onderzoek stelden we al vast dat die niet altijd mee wil of kan werken. Dit kan tot spanningen leiden, die mogelijk worden versterkt doordat gezinsmigranten zelf hun taalonderwijs moeten regelen en betalen, en over het algemeen niet in aanmerking komen voor een uitkering.

Toch is volgens de professionals de hoge no show bij de brede intake sterk verminderd. Dit is vooral het gevolg van toegang tot meer contactgegevens door het gebruik van de website 'Raadplegen derden' vanaf voorjaar 2024. Daardoor hebben consulenten nu ook toegang tot een e-mailadres of telefoonnummer van de gezinsmigrant in plaats van alleen het in DUO opgenomen adres. Zo kunnen consulenten voorafgaand aan het intakegesprek telefonisch of via WhatsApp contact opnemen met de gezinsmigrant om uitleg te geven en samen een afspraak te plannen voor het intakegesprek.

Ook de no show bij de leerbaarheidstoets is sterk verminderd. Dit komt doordat Inburgering010 nu zelf de leerbaarheidstoets afneemt en consulenten tijdens het intakegesprek zelf de toets met gezinsmigranten inplannen. Bovendien kan de capaciteit zo nodig flexibel worden uitgebreid omdat naast de 'dedicated toetsbegeleiders' alle consulenten getraind zijn om de toets te kunnen afnemen.

Gebrek aan kinderopvang zorgt voor risico op vertraging

Gezinsmigranten met jonge kinderen hebben behoefte aan kinderopvang, maar die is moeilijk te vinden en duur. Omdat zij meestal nog niet lang in Nederland zijn en nog geen ervaring hebben met het regelen van kinderopvang, is de noodzaak van vroegtijdige aanmelding nog niet bekend, waardoor de wachtlijstperiode nog langer wordt. Omdat het vooral gaat om kinderopvang tijdens taallessen, zou kinderopvang bij een taalschool

wenselijk zijn. Dit is vooral vanwege het personeelstekort lastig te organiseren.

Inburgering010 stimuleert het avondaanbod bij de aanbieders, zodat gezinsmigranten zonder kinderopvang toch kunnen starten met hun inburgeringsactiviteiten. Overigens kunnen gezinsmigranten met een uitkering vanuit de Participatiewet gebruik maken van een kinderopvangmakelaar, maar vanuit de inburgeringswet is dat aanbod er niet.

Tijdigheid: Ontwikkelingen in de G3

Moeizaam contact en hoge no show gezinsmigranten

Zowel in Utrecht als in Den Haag geven respondenten aan dat de contacten met (een deel van) de gezinsmigranten nog altijd moeizaam verlopen. In Utrecht noemt men dat dit met name komt omdat de gegevens van gezinsmigranten ontbreken, wat contact leggen bemoeilijkt (Gemeente Utrecht, 2023). In Den Haag constateert men ten tijde van de gesprekken nog steeds een hoge no show bij de brede intake, onder andere onder gezinsmigranten. Men geeft aan behoefte te hebben om duiding te krijgen bij wat er ten grondslag ligt aan deze no show. Deze inzichten bieden mogelijk aanknopingspunten om er in de begeleiding en/of in het aanbod aandacht aan te besteden zodat men een tijdige start kan bevorderen. Ten tijde van de vorige rapportage was er ook in Rotterdam sprake van moeizaam contact en hoge no show onder gezinsmigranten, met name doordat deze vaak niet goed geïnformeerd waren en enkel via een brief konden worden uitgenodigd. Zoals hierboven besproken is deze situatie in Rotterdam inmiddels verbeterd, dit zou perspectief kunnen bieden voor soortgelijke ervaringen in Utrecht en Den Haag.

2.2.2 Snelheid

In onze vorige rapportage stelden we vast dat door de hoge kosten voor taalonderwijs veel gezinsmigranten in de B1-route kiezen voor zelfstudie. Hierdoor ontstaat het risico dat het vereiste taalniveau niet wordt gehaald. Zelfstudie maakt het voor de uitvoering ook moeilijk om de voortgang te monitoren: er ontbrak volgens de professionals de mogelijkheid om tussentijds te kunnen toetsen.

Gezinsmigranten kiezen vaak voor zelfstudie; toetsing van de voortgang blijft moeilijk

Ook uit dit deelonderzoek blijkt dat veel gezinsmigranten voor zelfstudie kiezen, ondanks het feit dat Inburgering010 gezinsmigranten zoveel mogelijk stimuleert zo snel mogelijk te starten op een taalschool. Er wordt gewerkt aan

de toetsingsmogelijkheden: begin 2024 is de pilot Voortgangstoetsing ontwikkeld. Deze moet de inschatting verbeteren hoever gezinsmigranten zijn met het taalonderwijs en wat zij nog nodig hebben om op het vereiste niveau te komen. Overigens blijft het volgens professionals lastig om de voortgang van het taalonderwijs te monitoren, ook als de gezinsmigrant op een taalschool zit. Dit komt doordat er geen automatische terugkoppeling over de voortgang van taalscholen naar consulent is. Bovendien zijn volgens het kwaliteitsteam niet alle taalaanbieders en alle docenten goed op de hoogte van de wet- en regelgeving rondom inburgering en belangrijke toetsmomenten, bijvoorbeeld in verband met eventuele wijziging van route.

De eerste 12 gezinsmigranten hebben in het voorjaar van 2024 het inburgeringstraject onder de nieuwe wet afgerond. Dit aantal zal in de rest van het jaar toenemen. Hoewel we nog weinig kunnen zeggen over de snelheid in het traject bij gezinsmigranten, identificeren we een aantal factoren die belemmerend kunnen werken op de snelheid.

Wachttijd bij aanvragen voor ontheffing, vrijstelling of naturalisatie en MAP

Een gezinsmigrant is zelf verantwoordelijk voor het indienen van een aanvraag voor ontheffing of vrijstelling van (een gedeelte van) de inburgeringsplicht. Inburgering010 krijgt geen terugkoppeling van DUO of een aanvraag is ingediend, maar zou dat wel willen zodat zij weten of ze de inburgeringsprocedure tijdelijk moeten stoppen zolang de aanvraag loopt. Het kan acht maanden duren voordat medische ontheffing wordt verleend; de wachttijd voor vrijstelling is in de regel acht weken.

Gezinsmigranten die al 3 of 5 jaar in Nederland zijn kunnen naturaliseren op een lager niveau (A2) dan dat ze moeten inburgeren (B1). Veel gezinsmigranten willen hier gebruik van maken. Tussen de aanvraag voor naturalisatie en de toekenning zit echter ongeveer een jaar. Ook over deze aanvraag wordt Inburgering010 niet geïnformeerd. Als de inburgeringsactiviteiten worden stopgezet tijdens een aanvraag terwijl de inburgeringstermijn doorloopt, kunnen gezinsmigranten bij een afwijzing in tijdnood komen.

Van oktober 2022 tot eind december 2023 zijn er in totaal 126 gezinsmigranten aangemeld voor de MAP bij aanbieder Sagènn. Dit was nog geen 10% van het verwachte aantal. Dit aantal was te laag om elke maand een groep te kunnen starten. Nu de aanmeldingen toenemen, kunnen er vaker groepen worden gestart.

De eis van A2-taalniveau staat een tijdige start van de MAP in de weg

De aanmelding voor de MAP vindt over het algemeen later in het inburgeringstraject plaats, omdat de voorwaarde voor deelname aan de MAP A2-taalniveau spreken en luisteren is. De verwachting was dat dit niveau haalbaar zou zijn voor gezinsmigranten op de B1-route rond anderhalf jaar na start van het inburgeringstraject. Afgelopen jaar is dit echter gebleken niet voor alle gezinsmigranten haalbaar gebleken. Om deze gezinsmigranten toch eerder al de MAP te kunnen aanbieden, vindt er nu een pilot plaats met een aanbod op A1-niveau. Voor gezinsmigranten op de Z-route, die dus niet aan de A2-taaleis kunnen voldoen, is er nog geen MAP-aanbod. Wel loop er nu een pilot MAP bij een Z-routeklas. Inburgering010 en Sagènn zijn in overleg over een aangepast, minder talig, aanbod voor hen. Overigens zijn er nog niet genoeg deelnemers om een avondgroep te starten. Voor gezinsmigranten die overdag werken kan dit een barrière zijn om de MAP snel af te ronden.

Het taalniveau bij instroom is soms lager dan verwacht

De verwachting dat gezinsmigranten op het niveau van het basisexamen (A1-niveau) Nederland binnenkomen, blijkt in de praktijk niet altijd te worden ingelost. Een gezinsmigrant die drie keer zakt voor het basisexamen, krijgt toch toegang tot Nederland. Dit lagere taalniveau bij instroom kan de snelheid van afronden van het taalonderwijs negatief beïnvloeden. Daarnaast is er een groep mensen die zich al in Nederland bevonden op moment dat hun status wijzigde naar gezinsmigrant; deze groep doet ook geen basisexamen in land van herkomst.

Groot aanbod van en binnen taalaanbieders vertraagt keuze voor taalschool

Er zijn niet alleen veel taalaanbieders, maar ook veel opties - bijvoorbeeld met betrekking tot lesdagen en lestijden - binnen één taalschool, waardoor gezinsmigranten door de bomen het bos niet meer zien. Hierdoor wordt de keuze voor

een taalschool uitgesteld. Dit vertraagt het tempo van de inburgering.

2.2.3 Maatwerk

Uit de actualiseringsgesprekken met medewerkers van inburgering010 komt naar voren dat, net als in de vorige onderzoeksperiode, op veel aspecten wordt gewerkt om maatwerk te kunnen bieden aan een grote diversiteit van doelgroepen. Het grotere aanbod van cursisten biedt meer ruimte voor maatwerk, terwijl de inmiddels opgedane ervaring meer inzicht biedt in de behoeften van de verschillende doelgroepen. Zo zijn er binnen Inburgering010 nu een aantal inburgeringsconsulenten die zich specifiek bezighouden met jongeren in samenwerking met het Jongerenloket. Het zoeken naar een optimale afstemming van het aanbod op de diverse doelgroepen is een doorlopend proces op veel niveaus van de uitvoering; hier staan we stil bij de belangrijkste ontwikkelingen.

Meer diverse en laagdrempeliger vormen van contact met consulent en arbeidstoeleider
Binnen Inburgering010 wordt op verschillende manieren geprobeerd het contact met de gezinsmigranten makkelijker en laagdrempeliger te maken. Voor voortgangsgesprekken bestaat sinds 2024 een mogelijkheid om dit afwisselend fysiek en online te doen, met name voor gezinsmigranten op de B1-route. Deze zouden anders een dag(deel) vrij moeten nemen van hun werk om naar een afspraak van een halfuur of een uur te komen. Daarnaast worden fysieke gesprekken en het fysiek loket op verschillende gemeentelijke locaties gehouden, waardoor de af te leggen afstand voor de gezinsmigrant wordt verkleind.

Gemeente Rotterdam heeft gekozen voor de inzet van een arbeidstoeleider om gezinsmigranten beter te kunnen adviseren en ondersteunen op hun vragen rondom (zoeken van) (passend) werk. De arbeidstoeleiders willen het contact met gezinsmigranten laagdrempeliger maken door aanwezig te zijn bij gesprekken van de

inburgeringsconsulent met de gezinsmigrant, omdat ze voor goed advies de situatie van de gezinsmigrant beter moet kennen en meer informatie nodig heeft, dan in een regulier gesprek met de inburgeringsconsulent aan bod komt. Daarnaast wil de arbeidstoeleider ook gaan aansluiten bij het fysiek loket waar gezinsmigranten met vragen over inburgering terecht kunnen. Wel geven de respondenten aan dat de huidige capaciteit van arbeidstoeleiding onvoldoende is om te voldoen aan alle individuele vragen.

Meer maatwerk in het taalonderwijs, maar nog geen betaalbaar pakket voor gezinsmigranten in de Z-route

Volgens het kwaliteitsteam is het kwaliteitsconvenant met de BoW-scholen geheel opgesteld vanuit de gedachte dat de inburgeraar centraal staat. Er is de mogelijkheid om taallessen online te volgen en de onderwijsvorm meer aan te passen aan de mogelijkheden van de cursisten, bijvoorbeeld ook 'ouderwetse' klassikale lessen voor gezinsmigranten die daar behoefte aan hebben. Het kwaliteitsteam is een werkgroep met een aantal taalaanbieders gestart om te komen tot meer spreiding van het aanbod over de stad. Dit moet de toegankelijkheid voor de gezinsmigrant verbeteren.

Voor gezinsmigranten in de Z-route is er nog geen apart aanbod vanuit de taalscholen. Gezinsmigranten kunnen nu gebruik maken van reguliere alfabetiseringsklassen bij taalscholen, maar het streven van de gemeente is dat de taallessen ook gericht zijn op de praktijk. Bovendien gaat het bij reguliere taalscholen vaak om losse modules die kunnen worden ingekocht; voor de Z-route willen ze liever een totaalpakket, zodat gezinsmigranten aan de voorkant weten wat ervoor nodig is om aan de inspanningsverplichting te voldoen.

Maatwerk bij taalscholen onder druk door lage instroom als gevolg van keuze voor zelfstudie
Omdat veel gezinsmigranten op de B1-route kiezen voor zelfstudie hebben taalscholen

meestal te weinig aanmeldingen voor een avond- of weekendaanbod. Bovendien zijn er dan docenten nodig die op die uren les willen geven. Taalaanbieders zitten in een lastige positie, omdat gezinsmigranten binnen het Blik-op-werk keurmerk maar één dag opzegtermijn hebben. Hierdoor kan het voorkomen dat de aanbieders aanbod organiseren en vervolgens nauwelijks cursisten hebben. Bovendien haken cursisten af omdat het te vermoeiend blijkt taallessen in de avond te combineren met werk overdag.

Verplichte onderdelen staan maatwerk in de weg
De leerbaarheidstoets is nog steeds verplicht voor iedereen, ongeacht opleidingsniveau, wat regelmatig tot frustratie leidt bij gezinsmigranten en consulenten. Ook is er weerstand van Engelstalige gezinsmigranten tegen de verplichting Nederlands te leren, omdat zij zich prima in Nederland kunnen redden in het Engels. Ook het PVT is een verplicht onderdeel; dit roept met name weerstand op onder westerse gezinsmigranten met dezelfde of vergelijkbare normen en waarden als in Nederland.

MAP alleen als deze toegevoegde waarde biedt; aantal aanmeldingen nog te beperkt voor maatwerk

De MAP is ook verplicht, maar in Rotterdam is ervoor gekozen deze alleen in te zetten als de gezinsmigrant niet voldoet aan de leerdoelen van de MAP. Als aan bepaalde criteria wordt voldaan (duurzame baan in wensberoep) kan de MAP als voltooid afgetekend worden door de consulent in overleg met de arbeidstoeleider. Hiervoor is een afwegingskader gemaakt. Voor gezinsmigranten die wel nog de MAP moeten doen, kunnen de verplichte veertig praktijkmomenten na toestemming van de gemeente ingevuld worden door huidig (vrijwilligers)werk, zodat zij dan alleen nog de workshops hoeven te volgen.

Omdat gezinsmigranten pas later in het inburgeringstraject worden aangemeld voor de MAP vanwege de A2-taaleis, waren de aanmeldingen voor de MAP het eerste anderhalf jaar na invoering van de nieuwe wet nog (heel)

laag. Hierdoor was het niet rendabel om aanbod op maat te bieden. Dit geldt niet alleen voor een avondaanbod, maar ook voor een apart aanbod voor lager en hoger opgeleiden, met onder andere een ander tempo en andere onderwerpen. Er wordt door de gemeente samen met Sagènn nagedacht over hoe zo'n programma eruit moet komen te zien. Met de verwachte toename in aanmeldingen kan naar verwachting meer op maat aangeboden gaan worden. Ook voor gezinsmigranten die vanwege de taaleis niet mee kunnen komen in het reguliere MAP-aanbod wordt gezocht naar meer passend aanbod.

Meer maatwerk in het aanbod van PVT en MB
De aanbieder van het PVT, Stichting Voorlichters Gezondheid (SVG), geeft aan dat er een aanbod is voor de PVT-workshops op verschillende dagdelen, waaronder één avond. Hierdoor kunnen inburgeraars die overdag werken gebruik maken van een meer flexibel aanbod. Zodra er veertig deelnemers zijn, wordt een avondgroep gestart. Daarnaast wordt gekeken naar de taal die de deelnemers beheersen; de voorlichters van de aanbieder spreken zelf naast Nederlands ook Engels, Arabisch en Turks. Alles wat besproken wordt, wordt zo nodig in deze drie talen vertaald. Als iemand alleen een taal spreekt die de voorlichters niet spreken, dan gaan ze op zoek naar iemand in de groep of in het netwerk van SVG die kan helpen met vertalen.

De aanbieder van maatschappelijke begeleiding aan gezinsmigranten, Nieuw in Rotterdam (NIR), biedt sinds begin 2024 meer maatwerk. In plaats van de vaste workshops maatschappelijke begeleiding, bieden ze verschillende workshops aan, waarbij gezinsmigranten met hun PVT-groep zelf kunnen kiezen uit de beschikbare thema's, zoals financiën, zorg, kinderopvang en sport. Elke PVT-groep krijgt de keuze uit één workshop, die tijdens de PVT-workshops wordt gegeven. Daarnaast ontwikkelt NIR ook gratis e-learnings voor de verschillende thema's, zodat gezinsmigranten & hun partners zelf in hun eigen tijd toegang hebben tot de informatie.

Maatwerk: Ontwikkelingen in de G3

Verskillende ontwikkelingen om maatwerk voor gezinsmigranten binnen G4-gemeenten verder vorm te geven

De G4-gemeenten zetten zich op verschillende manieren, buiten de kaders van de wet, in voor de inburgering voor gezinsmigranten (Damen et al., 2023). Het extra aanbod dat zij gezinsmigranten bieden kan op zichzelf als een vorm van maatwerk worden gezien. Binnen dit aanbod zijn in de verschillende gemeenten wat ontwikkelingen geweest die raken aan maatwerk. In Utrecht werkt men met een Buurtteam, intussen is besloten dat dit buurtteam voor gezinsmigranten niet standaard, maar alleen waar nodig wordt aangehaakt. In Amsterdam biedt men welkomstbijeenkomsten voor gezinsmigranten. Ondanks dat er weinig middelen zijn vanuit het Rijk geven de respondenten aan dat deze wel goed bezocht worden en dus voor gezinsmigranten van meerwaarde lijken te zijn. In Den Haag is de afdeling inburgering inmiddels overgegaan op vier teams, waarvoor een team apart voor gezinsmigranten. Bovendien is men in Den Haag bezig de brede aanpak voor gezinsmigranten verder vorm te geven. In Den Haag is er een maatwerkbudget voor gezinsmigranten. De doelgroep hiervan zijn kwetsbare gezinsmigranten die extra ondersteuning nodig hebben. Tijdens een pilot worden de criteria hiervoor ontwikkeld en wordt onderzocht hoe dit maatwerk het beste ingezet kan worden. Bovendien heeft men in Den Haag voortaan ook een breed toegankelijk aanbod omtrent mentale gezondheid, daar kunnen gezinsmigranten ook gebruik van maken.

2.2.4 Dualiteit

In het vorige onderzoek stelden we vast dat rond de helft van de gezinsmigranten werkend is. Enerzijds is dit een positief gegeven, anderzijds kan dit spanning opleveren met het inburgeringstraject; gezinsmigranten moeten immers naast of tijdens hun werk ook tijd vrijmaken voor inburgering. Professionals signaleren dat de 'dualiteit', de combinatie van inburgeren en werken voor gezinsmigranten, net als voor statushouders, vaak moeilijk is. Vooral voor mensen die fysiek werk doen, kan het zwaar zijn om in de avond nog taallessen te volgen. Veel werkende gezinsmigranten hebben een flexibel werkrooster, dat vaak moeilijk is te combineren met taallessen op vaste tijden. Daar komt bij dat niet alle gezinsmigranten gemotiveerd zijn voor inburgering en leren van de taal. Met name gezinsmigranten die al een baan hebben waarin ze zich goed kunnen redden in het Engels of hun moedertaal, zijn minder gemotiveerd voor het inburgeringstraject.

Net als bij de statushouders zien we bij de gezinsmigranten met een uitkering een verschil in eisen en handhaving vanuit de Participatiewet en

de Wet Inburgering. Zo wordt vanuit de Participatiewet wél taalonderwijs vergoed en vanuit de Wet Inburgering niet. Aan de andere kant worden de uren die voor de taaleis binnen de Participatiewet worden gemaakt niet meegeteld voor de inburgering, omdat deze niet voldoen aan het BoW-keurmerk. Daarnaast wordt er vanuit de P-wet een tegenprestatie verwacht, maar is het nog niet duidelijk of inburgering als tegenprestatie wordt gezien. Tenslotte zijn er andere handhavingsregels voor de Participatiewet (maatregelen) en voor inburgering (boetes). Deze paradoxen in Participatiewet en Wet Inburgering blijven een aandachtspunt. In het navolgende gaan we in op de ontwikkelingen die we in deze onderzoeksperiode als het gaat om dualiteit hebben geïdentificeerd.

Arbeidstoeleiding: behoefte aan betere monitoring

Een belangrijk onderdeel van het aanbod in het kader van arbeidsparticipatie aan gezinsmigranten is de arbeidstoeleider. Deze kan de gezinsmigrant ondersteunen bij het vinden van (passend) werk. De arbeidstoeleider informeert en adviseert de inburgeringsconsulent over

mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast houdt deze zich bezig met de invulling en ontwikkelingen van de MAP. Gezinsmigranten kunnen gedurende het hele inburgeringstraject met hun vragen bij de arbeidstoeleider terecht.

Toch zijn er volgens respondenten beperkingen in het aanbod: omdat er jaarlijks maar twee voortgangsgesprekken zijn met een gezinsmigrant, is er weinig zicht op tussentijdse ontwikkelingen als het gaat om participatie. Daarnaast werd de voortgang niet altijd geregistreerd. De wens is daarom om de monitoring op dit terrein te verbeteren. Daarnaast zijn sommige arbeidstoeleidingstrajecten voorbehouden aan uitkeringsgerechtigden of statushouders; gezinsmigranten kunnen hiervan geen gebruik maken.

Meer aandacht voor participatie in de Z-route
Inburgering010 wil binnen de Z-route meer aandacht gaan besteden aan participatie en de beroepspraktijk. Bij reguliere alfabetiseringstrajecten zijn er geen activiteiten die buiten de school plaatsvinden. Daarom is de gemeente in overleg met een taalschool over een passend, meer praktijkgericht aanbod voor de gezinsmigranten op de Z-route. Het participatiedagdeel zal dan ook geleid worden door een docent NT2, zodat taal en praktijk gecombineerd kunnen worden. Het is de bedoeling dit aanbod na de zomer van 2024 te realiseren.

Meer werkgevers staan open voor niet-Nederlandssprekenden

Volgens de arbeidstoeleider zijn er steeds meer werkgevers die ook openstaan voor niet Nederlandssprekenden; bijvoorbeeld in de horeca en winkels is Engels spreken vaak voldoende. Bij schoonmaakbedrijven kunnen ook niet-Engelstaligen aan de slag. Er is een pilot gedraaid met Engelstalige gezinsmigranten in samenwerking met de Werkhub, een externe partij. Dit was gericht op de grote groep Engelstalige of Engelssprekende gezinsmigranten die heel graag zo snel mogelijk aan het werk

wilden, maar nog niet de Nederlandse taal beheersten. De ervaring was heel positief, want er zijn mensen vanuit daar aan het werk gegaan. Sommige gezinsmigranten werken bij een werkgever die hun eigen taal spreekt, maar dit helpt hen niet bij het leren van Nederlands.

Tevredenheid over samenwerking van werkconsulent en inburgeringsconsulent

In principe is er binnen de gemeente Rotterdam afgesproken dat gezinsmigranten en overige migranten met een uitkering bij Inburgering010 blijven voor de inburgering en bij reguliere W&I en jongerenloket teams voor de uitkering, waarbij de inburgeringsconsulent de regiehouder is. In de praktijk werkt deze samenwerking heel goed. Tot nu toe is de ervaring dat er door de werkcoach constructief wordt meegewerkt aan het feit dat de inburgering prioriteit heeft.

Inburgeringsconsulent en werkcoach werken in hetzelfde registratiesysteem (RMW), waarin ook de contactpersonen vanuit beide teams vermeld staan, zodat onderling afstemmen makkelijker is.

Pilot A1+ niveau

Omdat velen niet het vereiste A2-niveau blijken te halen binnen anderhalf jaar, is er een pilot gestart om de MAP-cursus toegankelijker te maken voor gezinsmigranten met een taalniveau tussen A1 en A2. De pilot richt zich op mensen die al werken, zodat zij praktijkopdrachten kunnen uitvoeren op hun werkplek. Het doel is te onderzoeken of de cursus op dit lagere taalniveau effectief is, of dat men toch moet wachten tot A2-niveau is bereikt.

2.2.5 Kwaliteit

In de vorige rapportage gaven we aan dat het streven naar kwaliteit in de dienstverlening aan gezinsmigranten vorm krijgt in een doorlopende deskundigheidsbevordering en voortdurende aanpassingen in beleid en uitvoering. Het is de concrete uitwerking van het in de wet geformuleerde streven naar een 'lerend en adaptief stelsel'. We beschreven in dit kader de inzet van kwaliteitsmedewerkers, trainingen, werkinstructies, intervisie, meelopen met

collega's en casusbesprekingen. We noteerden echter ook de wens om de ervaring van de uitvoering beter te benutten in ontwikkeling en aanpassing van beleid. Daarnaast werd de behoefte uitgesproken aan betere ondersteuning bij de ontwikkeling van beleid en werkinstructies voor gezinsmigranten, zodat consultants in staat worden gesteld dezelfde mate van kwaliteit te kunnen leveren.

De samenwerking met de externe aanbieders wordt als cruciaal gezien in het streven naar kwaliteit. Hoewel vertegenwoordigers van gemeente en externe aanbieders zich over het algemeen positief uitlieten over de samenwerking, werd er ook een aantal knelpunten genoemd. Zo was voor de externe aanbieders niet altijd duidelijk wie op een bepaald terrein de verantwoordelijke persoon binnen de gemeente is. Daarnaast was er behoefte aan een betere afstemming met de ketenpartners.

Omdat gezinsmigranten in het nieuwe stelsel zelf de kosten dragen voor het taalonderwijs kan de gemeente voor deze groep minder sturen op de keuze voor een taalschool, maar ze kunnen hen hierover wel adviseren. Dit doen zij aan de hand van een kwaliteitsconvenant, zoals inmiddels in alle G4-gemeenten van kracht is. Deze geeft gezinsmigranten aan welke aanbieders geschikt zijn. Hoewel deze kwaliteitsborging wordt toegejuicht, stelden we in de vorige rapportage vast dat dit in het geval van taalonderwijs het gebruik van laagdrempelig gratis taalaanbod in de wijk, waarbij ook sociale contacten opgebouwd kunnen worden, kan belemmeren.

Tenslotte stelden we in de vorige rapportage vast dat het (dreigende) tekort aan personeel en faciliteiten een nadelig effect kan hebben op de geleverde kwaliteit. In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de actuele ontwikkelingen rond deze en andere punten rond het thema kwaliteit.

Voortdurende aanpassing van werkinstructies en leidraden

Om de kwaliteit van het inburgeringstraject te verbeteren en te borgen worden werkinstructies, leidraden en procesplaten regelmatig aangepast aan ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Dat is een doorlopend proces. Niet alles kan echter worden gevangen in werkinstructies. Daarom maken kwaliteitsmedewerkers zo nodig een afwegingskader, bijvoorbeeld voor afschalen, veranderen van route en verlengen. Omdat er nog weinig ervaring is met ontheffingen of verlenging van de inburgeringsduur, moet hier nog ervaring mee worden opgedaan.

Meer focus op monitoring voortgang en betere informatie-uitwisseling

Voor Inburgering010 komt de focus steeds meer op het monitoren van de voortgang en de tools die hiervoor kunnen worden ingezet. Zo moet het taalniveau worden gemonitord om te kunnen beoordelen of gezinsmigranten op schema liggen of dat er een noodzaak is tot afschaling of wijziging van de leerroute. In het voorjaar van 2024 is een pilot gestart met Voortgangstoetsing via een convenantpartner, om te toetsen wat het niveau van de verschillende taalonderdelen is van gezinsmigranten die niet naar een taalschool gaan. Met de uitslag en het advies per taalonderdeel kunnen gezinsmigranten zo nodig gericht taallessen inkopen.

Daarnaast wordt gewerkt aan een betere informatie-uitwisseling tussen consultants en taalaanbieders. Inburgering010 zou willen dat de geregistreerde uren taalonderwijs van de gezinsmigrant standaard wordt opgenomen in het DUO-portaal. Inburgering010 heeft daarnaast besloten vanaf begin 2024 de (arbeids)participatie beter te gaan monitoren met behulp van een nulmeting en door het een terugkerend onderwerp te maken bij de voortgangsgesprekken. Inmiddels is er een terugkerend overleg met de 7 taalscholen binnen het convenant die de meeste gezinsmigranten in huis hebben, en zijn er afspraken gemaakt over rapportage.

Extra capaciteit, weging caseload en meer regie bij de consulent

Voor veel onderdelen lag de regie binnen Inburgering010 de afgelopen jaren bij de kwaliteitsmedewerkers. Het ligt in de bedoeling deze meer te gaan leggen bij de consulenten, zodat deze meer eigenaarschap krijgen. Zo gaven kwaliteitsmedewerkers eerst zelf akkoord op een advies als de leerbaarheidstoets niet gehaald is; dit willen ze nu vervangen door een vierogenprincipe tussen consulenten zelf.

Omdat casussen nogal kunnen variëren in mate van benodigde begeleiding en ondersteuning, wordt de caseload nu bepaald met een wegingsfactor. Op basis daarvan wordt dan per consulent bepaald of ze nog extra casussen kunnen aannemen. Zo wordt voorkomen dat de consulent te weinig tijd heeft voor een kwalitatief goede dienstverlening aan al haar klanten.

Met de gestage uitbreiding van het team inburgeringsconsulenten was er ook behoefte aan extra capaciteit voor de functie kwaliteitsmedewerker. Het aantal kwaliteitsmedewerkers is daarom verdubbeld naar twee. De tweede kwaliteitsmedewerker heeft jongeren als extra aandachtsgebied. Aandachtspunt bij de voortdurende personeelsuitbreiding is het aantal werkplekken: een aantal respondenten geeft aan dat door het gebrek aan werkplekken er minder interactie is tussen de consulenten, wat volgens hen gevolgen heeft voor de teamspirit en de kwaliteit van dienstverlening.

Meer aandacht voor veilig werken

Er zijn in 2023 enkele incidenten van verbale agressie geweest in telefonische gesprekken en gesprekken in de spreekkamer. In de meeste gevallen stelt de referent zich agressief op, niet de klant zelf. De referent kan het er bijvoorbeeld niet mee eens zijn dat zijn partner moet inburgeren of wil niet dat zijn vrouw naar taalles gaat waar ook mannen deel uitmaken van de groep. Probleem is dat de referent in de meeste gevallen geen relatie heeft met de gemeente, zodat er geen sancties

kunnen worden opgelegd. Er wordt gekeken naar de-escalerende gesprekstechnieken, welke strategieën consulenten kunnen inzetten en hoe ze hun grenzen kunnen aangeven. Zo nodig schuift de kwaliteitsmedewerker zelf aan bij een gesprek.

Werken aan een betere voorbereiding en informatievoorziening van de gezinsmigrant

Eerder kwam aan de orde dat gezinsmigranten vaak niet goed voorbereid zijn op de verplichtingen die samenhangen met de Inburgeringswet. Er wordt nu meer aandacht besteed aan dit thema, en het is ook één van de actiepunten binnen de Community of Practice Gezinsmigranten. In samenwerking met DUO en IND wordt bekeken welke informatie nodig is voordat de gezinsmigrant Nederland binnenkomt, zodat deze optimaal is voorbereid op het inburgeringstraject. Als het gaat om informatie tijdens het traject, merken consulenten dat ook na uitgebreide uitleg niet alle informatie blijft hangen. Er wordt daarom ook gekeken naar de haalbaarheid van aanvullende groepsvoorlichting. Om beter inzicht te krijgen in de manier waarop contact kan worden onderhouden met de gezinsmigranten, wordt gebruikt gemaakt van een expertpool. Hier maken nu ook twee gezinsmigranten deel van uit, naast statushouders. Het is de bedoeling om de expertpool te ontwikkelen tot een structureel inzetbaar instrument.

Omdat Inburgering010 zelf het beste op de hoogte is van het inburgeringstraject en de persoonlijke situatie van gezinsmigranten, pakken ze vanaf begin 2024 zelf de voorlichting en vragen over inburgering en aanvullende ondersteuning daarbij op; dit werd tot dat moment aangeboden door Nieuw in Rotterdam (NIR). NIR gaat zich nu uitsluitend bezighouden met maatschappelijke begeleiding bij niet-inburgeringsvragen.

Onderlinge samenwerking tussen taalscholen in ontwikkeling

Er wordt gewerkt aan goede samenwerking tussen de taalaanbieders. Het kwaliteitsteam probeert dit te stimuleren door bijeenkomsten met alle convenantpartners te organiseren en in thematafels één en ander te bespreken. Hoewel de taalaanbieders elkaars concurrenten zijn, zijn er ook convenantpartners die nu met elkaar een

samenwerking zijn aangegaan of afspraken hebben gemaakt om bij elkaar in de lessen te kijken en bij elkaar op bezoek te gaan.

Taalaanbieders zoeken bijvoorbeeld samen naar een oplossing voor het vraag- en aanbodprobleem door afwisselend naar elkaar te verwijzen bij te weinig aanmeldingen, en voor het docententekort door uitlenen van docenten aan elkaar.

Kwaliteit: ontwikkelingen in de G3

G4 zet zich in voor kwalitatief goed aanbod gezinsmigranten maar wettelijke aanbod (en financiering) beperkt

Zoals eerder beschreven zet men zich in de G4-gemeenten op verschillende manieren extra in om ook voor gezinsmigranten kwalitatief goed inburgeringsaanbod te kunnen bieden. Dit moet echter wel uitgevoerd kunnen blijven worden, er moet voldoende geld beschikbaar komen. In al deze gemeenten loopt men er tegenaan dat het de wet, en de daarbij komende financiën, voor gezinsmigranten tekortschiet.

De (retorische) vraag vanuit de respondenten is of het beleid voor gezinsmigranten veel verschil maakt ten opzichte van de vorige wet. Respondenten van de gemeente Amsterdam geven aan dat een van de huidige uitdagingen, onder andere voor de kwaliteit van de dienstverlening, de grillige instroom is waar men in Amsterdam mee te maken heeft. Deze geldt nog meer voor gezinsmigranten dan voor statushouders. De aantallen gezinsmigranten die instromen zijn een stuk hoger dan voorspeld. De uitvoering is hier niet op toegerust en dat brengt uitdagingen met zich mee. Bovendien komt het profiel van gezinsmigranten zoals geschetst in de wet (goed netwerk, inkomen) volgens de respondenten niet altijd overeen (zie ook: Witvliet et al., 2023). Bij tien procent ziet men verschillende problemen. De suggestie is dan ook dat SZW hier op zou moeten inzoomen, zodat men ook iets kan betekenen voor deze groep. In Den Haag heeft men soortgelijke ervaringen als in Utrecht en Amsterdam. Er zijn zeker successen te noteren voor gezinsmigranten, maar het aanbod vanuit de wet en de financiën die men voor de uitvoering van trajecten voor gezinsmigranten krijgt zijn (te) beperkt.

2.3 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk werden de belangrijkste ontwikkelingen in beleid en uitvoering sinds de vorige deelrapportage (juni 2023) behandeld. Het eerste wat binnen deze ontwikkelingen opvalt, is dat de ervaringen in beleid en uitvoering in een doorlopend proces leiden tot continue aanpassingen, gericht op een verbetering van het inburgeringsproces. Er is met andere woorden veel gebeurd, niet alleen op gemeentelijk niveau, maar zeker ook op rijksniveau als het gaat om het aanpassen van wet- en regelgeving. Het streven om van het inburgeringsstelsel een 'lerend en

adaptief stelsel' te maken, is daarmee niet bij een streven gebleven.

In onze vorige rapportage stelden we al vast dat de samenwerking binnen de gemeente, en de samenwerking van de gemeente met de externe aanbieders wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijk gevoelde doelstelling om de beleidsdoelen van de nieuwe wet tot een succes te maken. De uitgangspunten van de nieuwe wet werden en worden over het algemeen dan ook gesteund: door het terugbrengen van de regie bij de gemeenten is er, met name voor statushouders, meer toezicht op de voortgang van het

inburgeringsproces en de kwaliteit van het aanbod.

Sinds de publicatie van het eerste deelonderzoek is de uitvoering van de wet meer op stoom gekomen, en dat betekent dat de instroom van deelnemers in de leerroutes sterk is gegroeid. Dat betekent ook dat er meer zicht komt op de vraag hoe de hele keten werkt, hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten verloopt en wat hierin (nog) kwetsbaarheden zijn. Gemeente en externe partners zijn over het algemeen positief over de ontwikkelingen in het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Ze constateren verbeteringen in de organisatie ten opzichte van een jaar geleden: werkprocessen, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen gemeente en aanbieders zijn verbeterd, wat meer mogelijkheden biedt voor een tijdige start en afronding van trajecten en voor maatwerk aan inburgeraars. Tegelijkertijd zijn alle partijen het erover eens dat beleid en uitvoering doorlopend moet worden aangepast aan deze nieuwe ervaringen met het uitvoeringsproces. Nu meer inburgeraars deelnemen aan de routes en verder in het traject zijn gevorderd, zijn er oude en nieuwe uitdagingen op de geformuleerde beleidsdoelen. In het vervolg gaan we op deze uitdagingen in aan de hand van de vijf beleidsdoelen. Hierbij maken we onderscheid tussen statushouders en gezinsmigranten.

Tijdigheid

De wijze van uitvoering van de wet door gemeenten wordt mede bepaald door externe factoren waarop de gemeente weinig invloed heeft. Dit betreft allereerst het vrij strikte wettelijke kader dat de processtappen voor statushouders en gezinsmigranten, de eisen waaraan de inburgeraar moet voldoen en de maximale duur van het traject, vrij gedetailleerd voorschrijft.

Statushouders

Met name in het begin van het inburgeringsproces zorgt dit voor 'uitvoeringsdruk', waarin veel tegelijkertijd op de inburgeraar en de uitvoering

afkomt. Dit terwijl veel statushouders door het beperkte woningaanbod in alle grote steden relatief lang in een opvang- of doorstroomlocatie moeten verblijven voordat zij definitief in de stad kunnen worden gehuisvest. Krijgt de statushouder eenmaal een huis toegewezen, wordt deze vaak in beslag genomen door allerlei (regel)zaken die bij een verhuizing en een eventuele gezinshereniging komen kijken, waardoor aandacht voor inburgeringsactiviteiten alsnog enigszins naar de achtergrond verdwijnt.

De lange wachttijden voor huisvesting benadrukken het belang van de 'Vroege Start'. De gemeente Rotterdam werkt aan zulk aanbod op de doorstroomlocatie, ook door het inzetten van instroomcoaches en een specifiek aanbod voor jongeren, maar een minderheid maakt gebruik van dit (vrijwillige) aanbod. Uit ander onderzoek blijkt dat dit komt doordat veel statushouders in de 'wachstand' staan totdat zij daadwerkelijk een huis krijgen toegewezen. Ook zijn de leefomstandigheden op de doorstroomlocaties niet ideaal. Professionals, ook in de andere grote steden, geven aan dat de lange wachttijd in AZC's en doorstroomlocaties kan leiden tot mentale problematiek. Er wordt in de steden gewerkt aan een aanbod om hieraan meer aandacht te besteden.

Gezinsmigranten

Bij gezinsmigranten spelen andere kwetsbaarheden in het streven naar een tijdige start van de inburgering. Evenals in het vorige onderzoek geven professionals aan dat veel gezinsmigranten onvoldoende geïnformeerd het land binnenkomen, waardoor zij niet of slecht op de hoogte zijn van de inburgeringsplicht of de eisen die de wet aan hen stelt. In de vorige onderzoeksperiode leidde dit tot een hoge no show bij brede intake en leerbaarheidstoets, maar deze is volgens de respondenten door een betere informatievoorziening sterk verminderd. Toch kunnen uitvoerend medewerkers nog steeds stuiten op weerstand tegen de inburgeringsplicht bij de gezinsmigrant of de referent. Dit heeft ook te maken met het feit dat gezinsmigranten, als het

gaat om hun verblijfstatus en (financiële) ondersteuning van het inburgeringstraject, sterk afhankelijk zijn van hun partner. Financiën kunnen een rol spelen in de weerstand, omdat de gezinsmigrant immers zelf het taalonderwijs moet regelen en betalen en vaak niet over eigen middelen beschikt. De houding van de partner ten opzichte van de inburgeringsplicht van de partner kan leiden tot weerstand en spanningen, niet alleen in de spreekkamer, maar ook binnen het gezin.

Snelheid

Statushouders

Alle externe aanbieders zijn inmiddels gestart en het aandeel deelnemers aan de leerroutes neemt toe. Voor aanbieders blijkt het soms moeilijk het aanbod af te stemmen op de vraag. Mede door een tekort aan locaties en docenten kunnen aanbieders van de B1-route de vraag moeilijk aan. Hierdoor kan het zijn dat deelnemers later kunnen starten dan gepland. Problemen met de doorstroom en het gebrek aan docenten speelt in alle gemeenten; het Rijk heeft inmiddels maatregelen genomen om meer docenten NT2 op te leiden. Taalaanbieders in Rotterdam en regio zoeken meer samenwerking om zo de bestaande capaciteit efficiënter in te zetten. Ook Vluchtelingenwerk heeft te maken met een groot aantal deelnemers aan het PVT, die daarnaast ook tijd moeten inruimen voor taallessen en de financiële training Eurowijzer. Het is voor aanbieder en inburgeraar hierdoor moeilijk om tot een goede planning van al deze activiteiten te komen, zonder dat er vertraging ontstaat. Er wordt aan gewerkt om PVT en Eurowijzer nu aan te bieden op de locaties van de taalscholen, zodat een dagdeel taallessen en een dagdeel PVT of Eurowijzer op dezelfde locatie kan worden gevolgd.

Gezinsmigranten

Bij gezinsmigranten is het moeilijk om de voortgang in de taallessen te monitoren, omdat veel van hen -veelal om financiële redenen- kiezen voor zelfstudie in plaats van voor een taalschool. Maar ook als wel gekozen wordt voor een

taalschool, is het door een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen -de vele- taalscholen en gemeente soms moeilijk de voortgang te meten. Een pilot waarin wordt geëxperimenteerd met tussentijdse toetsing van het taalniveau van gezinsmigranten die zich inspannen, maar geen taallessen inkopen bij een BoW-taalschool moet leiden tot een betere monitoring van deze groep. Bij gezinsmigranten die wél taallessen inkopen, moet de informatie-uitwisseling met de betreffende taalschool worden verbeterd.

Overigens blijken niet alle gezinsmigranten Nederland binnen te komen op het niveau van het basisexamen (A1). Dat betekent dat deze gezinsmigranten op achterstand beginnen aan het inburgeringstraject, waardoor een tijdige afronding in het gedrang komt. Ook het vereiste taalniveau voor de MAP blijkt een risico voor de doorstroom: de verwachting dat gezinsmigranten in de B1-route na maximaal anderhalf jaar het A2-niveau hebben bereikt, blijkt niet voor iedereen haalbaar. Er is daarom een MAP-aanbod op A1-niveau gestart. Ook voor gezinsmigranten in de Z-route wordt gewerkt aan een aangepast, minder talig aanbod.

Een andere belangrijke uitdaging voor de doorstroom van statushouders én gezinsmigranten blijft het tekort aan kinderopvang. Dit speelt voor statushouders en gezinsmigranten, en het speelt ook de andere grote steden. In Rotterdam wordt gewerkt aan oplossingen als het aanbieden van avondlessen, maar dit werkt niet voor alle inburgeraars met kinderen.

Maatwerk

Statushouders

De hogere instroom in de leerroutes heeft ervoor gezorgd dat er een duidelijk verschuiving is naar meer maatwerk. Gemeente en aanbieders hebben veel concrete stappen ondernomen om meer variatie in het aanbod aan te brengen, waardoor dit beter aansluit bij de behoeften, aspiraties en vaardigheden van de inburgeraar. Over de samenwerking tussen gemeente en aanbieders

die voor het bieden van maatwerk noodzakelijk is, zijn alle partijen overwegend positief. Hierbij hoort de kanttekening dat maatwerk gelimiteerd wordt door de wettelijke kaders, de omvang van de instroom en de beschikbare capaciteit bij de aanbieders. Het inburgeringstraject kent vooral voor de statushouders veel verplichte onderdelen, die niet per definitie zijn toegesneden zijn op de aspiraties of het niveau van de inburgeraar. Het niveau kan voor sommige inburgeraars te laag zijn -wat geldt voor veel hoger opgeleiden- of juist te hoog, zoals we zagen bij een deel van de gezinsmigranten. Er wordt bij gemeente en aanbieders hard gewerkt om het aanbod waar mogelijk te differentiëren naar met name niveau en vaardigheden, om zo te komen tot een optimale vorm van maatwerk.

Als het gaat om de ontwikkelingen in maatwerk, zien we allereerst dat de Rotterdamse Taalstart (RTS) vervangen is door het nieuwe programma 'Starten in Rotterdam'. Dit programma moet meer rekening houden met kennis, leervermogen en beschikbare tijd van de statushouder. Daarnaast zien we een flinke toename van het maatwerk in de taallessen: door het grotere aantal deelnemers slagen de aanbieders er steeds beter in om, als het gaat om taalniveau, homogene groepen te vormen. De mogelijkheid om digitale taallessen te volgen zijn verbreed. En er komt steeds meer differentiatie in trajecten, toegesneden op specifieke doelgroepen.

De grotere instroom in de leerroutes betekent ook dat er steeds specifiekere behoeften en wensen ontstaan, waaraan binnen de kaders van de wet niet altijd aan kan worden voldaan. Met name voor hoogopgeleiden is het aanbod beperkt; zij zien het aanbod in de leerroutes volgens professionals eerder als een rem op hun inburgering dan een stimulans. Met name jongeren vinden het moeilijk te bepalen welke route (B1- of de onderwijsroute-HBO/WO) de beste voorbereiding is op de universiteit. Maar ook consulenten vinden het moeilijk om te adviseren niet de onderwijsroute te volgen, ook al vinden zij de ambitie van de inburgeraar

onrealistisch. Professionals pleiten voor een maatwerkform in de B1-route of een 'lightversie' van de onderwijsroute om deze jongeren tegemoet te komen.

Gezinsmigranten

Doordat veel gezinsmigranten kiezen voor zelfstudie, is het aanbod van cursisten op de taalscholen veel lager dan bij de statushouders. Daardoor kan er minder maatwerk worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van avond- of weekendlessen. Ditzelfde probleem speelt bij de MAP: eerder beschreven we dat minder gezinsmigranten dan verwacht voldoen aan de vereiste taalniveau om aan de MAP te mogen deelnemen. Hierdoor is het moeilijk om een gewenste differentiatie in het aanbod voor lager en hoger opgeleiden aan te brengen.

Dualiteit

Statushouders

Het streven naar dualiteit in het inburgeringsproces -de combinatie van het leren van de taal met een vorm van participatie binnen of buiten de leerroute- blijkt in de praktijk een flinke uitdaging. Als het gaat om participatie in de vorm van betaald werk naast het inburgeringstraject, signaleren professionals in Rotterdam en andere gemeenten dat de verschillende onderdelen van het inburgeringsproces en een betaalde baan vaak moeilijk zijn te combineren. Problemen met dualiteit spelen niet alleen bij de statushouder met een baan, maar ook bij de statushouder met een uitkering. De intensiteit van het inburgeringsproces betekent dat er minder ruimte is om (passend) werk te zoeken en te vinden. Voor de uitvoering is het ingewikkeld, omdat werkcoaches taken moeten uitvoeren in het kader van de Participatiewet en de Inburgeringswet, terwijl deze wat betreft eisen, handhaving en procesvoering heel verschillend zijn. Doordat er geen duidelijke richtlijn is of het accent van de uitvoering moet liggen op de eisen van de Inburgeringswet of de Participatiewet, worden in de dagelijkse uitvoering verschillende accenten gelegd. Overigens zijn, zoals eerder aan de orde

kwam, het gebrek aan voldoende kinderopvang en de afwezigheid van een reiskostenvergoeding voor veel statushouders belemmerend om aan het werk te gaan. Inmiddels is in samenwerking met het ministerie en vier andere gemeenten een proef met gemeentelijke 'startbanen' gestart, om zo te kijken wat werkt om de arbeidsmarktpositie van statushouders te verbeteren.

Als het gaat om de participatiecomponent binnen de leerroutes, is de aanbieder van de Z-route aan statushouders tevreden over de invulling van de participatiecomponent en de combinatie met de taallessen. Docenten zien de meerwaarde van de aandacht voor participatie, en zien een positief effect ervan bij de deelnemers. Inburgering010 wil binnen de Z-route voor gezinsmigranten meer aandacht gaan besteden aan participatie en de beroepspraktijk. De gemeente is hierover in overleg met een taalschool. Bij de onderwijsroute nemen de aanbieders waar dat een deel van de inburgeraars prioriteit geeft aan de (vervolg)studie, en veel minder aan het inburgeringstraject. Deze inburgeraars willen al starten met een opleiding terwijl de onderwijsroute nog niet is afgerond. Er bestaat het risico dat deze groep op termijn niet aan de eisen van de wet gaat voldoen. De participatiecomponent in de B1-route is in de meeste gemeenten nog niet duidelijk uitgewerkt, mede door onduidelijkheid in de wetgeving. Wel wordt er door sommige aanbieders aandacht besteed aan maatschappelijke onderwerpen in de taallessen of worden en excursies georganiseerd.

Gezinsmigranten

Voor rond de helft van de gezinsmigranten geldt dat zij al aan het werk zijn. Ook voor veel van hen is de combinatie van werken en inburgeren een hele opgave. Vooral voor gezinsmigranten die fysieke arbeid verrichten, is het zwaar om in de avond nog taallessen te volgen. Daarnaast kan de motivatie voor inburgering laag zijn als een gezinsmigrant een passende baan heeft waarin deze zich goed kan redden in het Engels of in de moedertaal. De gezinsmigranten zonder werk kunnen worden ondersteund door een

arbeidstoeleider in hun zoektocht naar een betaalde baan. Volgens de arbeidstoeleiders zelf is hun impact nog beperkt, ook al omdat er maar weinig contactmomenten zijn. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om de arbeidstoeleider te betrekken bij de voortgangsgesprekken met de werkconsulent. Opmerkelijk is dat in de uitvoering duidelijk is gekozen voor het accent op inburgering: gezinsmigranten met een uitkering worden in het inburgeringsproces ondersteund door Inburgering010, terwijl W&I verantwoordelijk is voor de uitkering en arbeidsparticipatie. Inburgering heeft de prioriteit; de inburgeringsconsulent is dan ook regiehouder.

Kwaliteit

Eerder beschreven we dat het werken aan de kwaliteit van de dienstverlening en het aanbod een doorlopend proces is: beleid en uitvoering worden voortdurend aangepast aan de ervaringen die in de praktijk worden opgedaan. De kwaliteit van de uitvoering binnen de gemeente wordt op diverse manieren bewaakt, waarvan de inzet van kwaliteitsmedewerkers, het schrijven en updaten van duidelijke werkinstructies, trainingen en intervisie belangrijke aspecten zijn. Om de kwaliteit van de dienstverlening in samenwerking met de externe aanbieders te onderhouden, wordt actief ingezet op deskundigheidsbevordering door gezamenlijke bijeenkomsten en casuïstiekbesprekingen. Er wordt met andere gemeenten gewerkt aan de kwaliteit in een door Divosa geïnitieerde Community of Practice, en er is regelmatig contact met beleid en uitvoering van andere gemeenten. Daarnaast is er incidenteel overleg met het ministerie, DUO en IND over hoe om te gaan met een specifieke casus. Er zijn zorgen over de haalbaarheid van intensieve begeleiding met de huidige budgetten vooral door de hogere caseload en duurdere maatwerktrajecten. Ook binnen de gemeente is er, ook gezien de toenemende taakstelling, zorg over de financiële dekking van de uitvoeringskosten; een zorg die door gemeenten in de andere grote steden wordt gedeeld.

Statushouders

Volgens gemeente en aanbieders biedt de nieuwe wet betere voorwaarden voor een kwalitatief goede dienstverlening dan de oude wet. De regierol van de gemeente, de hogere standaarden en monitoring van de aanbieders bieden een scherper kader voor een kwalitatief goed aanbod. Er zijn echter zorgen over de randvoorwaarden om de kwaliteit te borgen en te verbeteren. Fluctuaties in de financiering van de externe aanbieders vormen een belangrijke uitdaging: in 2025 kunnen de contracten voor de B1- en Z-routes nog een keer worden verlengd tot en met 2027, daarna volgt een nieuwe aanbesteding.

Gezinsmigranten

Omdat veel gezinsmigranten kiezen voor zelfstudie is de voortgang van het taalonderwijs bij deze groep lastig te monitoren. Daarom wordt er gewerkt aan instrumenten om startniveau en voortgang in het taalonderwijs beter te kunnen meten. In dat kader wordt ook gewerkt aan een betere informatie-uitwisseling tussen consulenten en taalaanbieders. Om kwaliteit in de dienstverlening te blijven waarborgen, is ervoor gekozen de caseload te bepalen met een wegingsfactor naar 'zwaarte' van de cases. Daarnaast is een tweede kwaliteitsmedewerker aangenomen met jongeren als extra aandachtsgebied.

Gezinsmigranten zijn vaak niet goed voorbereid op de verplichtingen van de Wet inburgering. Er wordt met IND en DUO samengewerkt om de informatievoorziening voordat de gezinsmigrant Nederland binnenkomt, te verbeteren. Aandachtspunt is ook om het contact met en de informatievoorziening aan de gezinsmigrant tijdens het inburgeringstraject te verbeteren, onder andere door het inzetten van een expertpool.

Conclusie: de inburgeraar centraal?

Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat de inburgeraar centraal staat: de invulling van het traject moet zoveel mogelijk in interactie met de inburgeraar worden vormgegeven. Dit betekent

dat de inburgeraar de ruimte heeft om diens aspiraties en behoeften aan de orde te stellen en dat er binnen de trajecten ook rekening wordt gehouden met deze inbreng. In hoeverre zien we dit uitgangspunt terug als we kijken naar de recente ontwikkelingen in beleid en uitvoering?

Op de eerste plaats stellen we vast dat de invulling van het inburgeringsproces natuurlijk sterk wordt bepaald door de in de wet voorgeschreven processtappen die in een periode van drie jaar moeten worden gezet. Daarnaast wordt van de inburgeraar verwacht dat deze tijdens de periode van inburgering zoveel als mogelijk participeert in de samenleving, het liefst via betaald werk. 'De inburgeraar centraal' moet dus vooral gelezen worden als het streven om binnen deze kaders de inburgeraar een zo passend mogelijk aanbod te bieden, waarin zoveel als mogelijk rekening gehouden wordt met diens wensen en mogelijkheden.

Het bieden van maatwerk is in dit streven een belangrijk element. We stellen op basis van de actualiseringsgesprekken vast dat, nu de instroom in de leerroutes flink is toegenomen, gemeente en aanbieders veel stappen hebben gezet om het aanbod beter te laten aansluiten bij de wensen en vaardigheden van de inburgeraars. Er zijn echter ook beperkingen: door de grotere 'aantallen' komen ook steeds specifiekere doelgroepen en wensen in beeld, waarvoor niet altijd een passend aanbod is. Met name hoger opgeleiden en jongeren vinden het aanbod soms te beperkt. Bij gezinsmigranten speelt dat zij vaak kiezen voor zelfstudie. Daardoor is het moeilijker dan bij statushouders via gecontracteerde aanbieders voldoende differentiatie in het aanbod aan te brengen en maatwerk te bieden. Tegelijkertijd hebben gezinsmigranten wel meer keuze, maar kan er minder worden gestuurd op de kwaliteit van die keuze. Daarnaast is gezinsmigranten die voor zelfstudie kiezen het zicht op de voortgang beperkt is, waardoor ook de passendheid van het aanbod niet altijd duidelijk is.

De meeste wrijving bij de aansluiting op de behoeften en aspiraties van de inburgeraar lijken op te treden bij het streven naar dualiteit. In de praktijk blijkt volgens professionals het inburgeringsproces vaak moeilijk te combineren met een betaalde baan. Dit geldt voor statushouders, maar ook voor gezinsmigranten: van deze laatste groep is rond de helft aan het werk, en voor velen van hen betekent werken én inburgeren een forse belasting. Ook in de onderwijsroute is er sprake van wrijving: inburgeraars geven vaak prioriteit aan hun studie, en veel minder aan het inburgeringstraject. In die zin is het voor veel inburgeraars schipperen tussen inburgering en participatie door werk of onderwijs.

3 Interacties en ervaringen statushouders

Alex Hekelaar, Zoë van Ikelen, Meghan Rens en Roxy Damen

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de observaties en de focusgroepen met statushouders. Dat doen we op de eerste plaats aan de hand van observaties van gesprekken tussen statushouders en uitvoerend medewerkers van gemeente (3.1.1) en aanbieders van de leerroutes (3.1.2). Daarnaast geven we een beeld van de ervaringen van de statushouders met het inburgeringsproces aan de hand van focusgroep gesprekken (3.2). Belangrijk hierbinnen is de mate waarin en wijze waarop de (sub)doelen uit de beleidstheorie terugkomen in de interacties met en de ervaringen van statushouders in Rotterdam. Zodoende ordenen we deze bevindingen aan de hand van deze subdoelen: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. In paragraaf 3.3 vatten we de belangrijkste bevindingen samen en trekken we conclusies rondom de subdoelen en de mate waarin de statushouder centraal staat. In hoofdstuk 1 en bijlage B is een overzicht te vinden van de kenmerken van de observaties en focusgroepen.

3.1 Interacties met statushouders

3.1.1 Interacties gemeente en statushouders

In deze paragraaf gaan we in op de observaties van gesprekken tussen de coaches van de werk- en jongerenteams van de gemeente Rotterdam en de statushouders. Aan de hand van een observatieschema hebben we in kaart gebracht hoe die interacties verlopen. Voor zover mogelijk zijn de coach en de inburgeraar na afloop van de interactie afzonderlijk bevraagd over hun ervaringen met het gesprek, over de zaken die ons opvielen en meer duiding vragen, over hun

achtergronden en over hun ervaringen in het algemeen met de inburgering.

3.1.1.1 Tijdigheid

Veel aandacht tijdig basis op orde, gebrek aan woonruimte belangrijke belemmering

Een belangrijke doelstelling van de gesprekken is te zorgen dat de basis (financiën, huisvesting) tijdig op orde komt en de inburgeringsplichtige zich kan *"concentreren op de inburgering, zodat dergelijke praktische zaken de inburgering niet vertragen"* (Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 2020, p. 21). De coaches blijken in de praktijk, zo hebben we gezien, samen met de vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), veel tijd te steken in het regelen en uitleggen van de veel zaken rond de Inburgeringswet en de Participatiewet. Een coach vertelde over de belangrijke rol van VWN bij het regelen en uitleggen van allerlei zaken en we zagen in de praktijk ook dat coaches regelmatig hiervoor verwezen naar of dat de coach zelf contact opnam met VWN.

Ondanks alle inspanningen zagen we dat inburgeraars lang moeten wachten voordat zij over eigen woonruimte beschikken in Rotterdam. In een aantal gevallen zagen we dat er gesproken werd over problemen met het regelen van de financiën, zoals de aanvraag van toeslagen en onduidelijkheid over financieel ontzorgen. Soms bleek een statushouder volgens de coach ten onrechte nog niet te zijn opgeroepen door VWN.

De regel- en registratiezaken kosten de coaches veel tijd en energie. Ze kunnen hierdoor minder intake- dan voortgangsgesprekken voeren op een dag. Zeker in het begin van de intakefase is de ruimte om diep in te gaan op onderwerpen zoals

de verschillende onderdelen van de inburgering en de participatie van de inburgeraar beperkt. Om een indruk te geven van de veelheid aan onderwerpen die (moeten) worden uitgevraagd

een fragment uit het observatieverslag van een intakegesprek:

“De coach legt uit wat inburgering inhoudt en gaat snel over naar de voorbereiding van de leerbaarheidstoets. Hij legt weinig uit over het waarom van de toets. De coach doet voor in een oefenprogramma hoe de man de muis moet gebruiken bij het uitvoeren van de toets. De statushouder oefent hiermee. Ondertussen regelt de coach telefonisch allerlei zaken. Daarna vertelt hij over de rechten en plichten die horen bij de uitkering en bij inburgering. Zoals recht op hulp bij vinden van werk maar ook plicht om mee te werken aan uitstroom naar werk. De coach vertelt over de plicht om tijdig belemmeringen voor werk te melden en dat als je dat niet doet dit gevolgen kan hebben voor de uitkering. Hij legt nog andere zaken uit zoals het tijdig melden als je gaat verhuizen.

De coach laat een link zien op zijn computerscherm waar de man in het Arabisch deze rechten en plichten kan nalezen. Voorts vertelt de coach over de taallessen waarbij er wordt gemonitord op aanwezigheid en voortgang. Hij vertelt over de gevolgen van de uitkering en de boete van duo als niet aan de plichten wordt voldaan.

De coach vertelt de man dat hij 10 weken lang de Rotterdamse Taalstart (RTS) moet volgen en legt uit wat de RTS inhoudt. Voorts wordt de vergoeding reiskosten OV-chipkaart uitgelegd en vertelt hij over de 2 jaar begeleiding vanuit Vluchtelingen Werk Nederland (VWN). De coach vraagt of de man al contact heeft gehad met VWN, dat blijkt het geval. De statushouder vraagt wie verder zijn contactpersoon is, dit is voor hem onduidelijk. De coach legt uit dat hij dat is en de man reageert opgelucht (lacht, handen op hoofd). Wel vertelt consulent dat anderen de financiën en huisvesting regelen.

De coach vraagt kort naar de opleiding van de man en zijn werkverleden. Man vertelt hierover en over zijn gezondheidsproblemen. De coach geeft hem het advies om hiernaar te laten kijken en vertelt dat dit ook wordt vergoed. Hij noemt een voorbeeld uit zijn eigen omgeving van iemand die iets soortgelijks had en hiervoor een goede behandeling heeft gehad. De coach zegt daarbij ook dat gezondheidsproblemen er later voor kunnen zorgen dat ze geen werk voor hem kunnen vinden. Vervolgens vraagt de coach hem over zijn gezin, sociale contacten en het doel dat hij in Nederland voor ogen heeft. De statushouder vertelt dat hij de taal wil leren en verder 'bidden dat het goed gaat' (vertaling tolk). De coach vraagt naar hobby's en leuke dingen die de statushouder doet. De coach vertelt over de Rotterdamspas. Man geeft daarop aan dat hij de weg nog niet kent en niet met de metro durft. De man vertelt voorts over zijn interesse in computers. De coach stuurt de man een link naar de website van het Huis van de Wijk, misschien kan hij daar op een computer werken.

Er wordt een afspraak ingepland voor de leerbaarheidstoets. De coach noemt de gemaakte afspraken draait deze in tweevoud uit en laat ze ondertekenen. De man krijgt één exemplaar mee naar huis. De coach maakt een afspraak voor het volgende gesprek en eindigt met de opmerking dat als er geen vragen meer zijn hij het gesprek beëindigt. Man antwoordt nee en steekt beide duimen omhoog; zegt "grote dank" en geeft een handkus bij het weggaan." – Observatieverslag interactie Statushouder en Instroomcoach.

Stress door onzekerheid over huisvesting en gezinshereniging kunnen tijdige inburgering belemmeren

Uit de gesprekken tussen de coaches en statushouders komt naar voren dat onzekerheid over de nabije toekomst kan leiden tot stress en psychische problemen die een tijdige inburgering in de weg kunnen staan. Het gaat dan om onzekerheid en lange wachttijden in het

voortraject, onzekerheid over het verkrijgen van zelfstandige woonruimte en onzekerheid over het overkomen van gezinsleden naar Nederland. De achterstanden bij IND komen niet alleen hier maar ook bij andere geobserveerde gesprekken naar voren, zoals bij de gesprekken over de maatschappelijke begeleiding van VWN Nederland. Uit een observatieverslag:

... vervolgens vraagt ze hoe het gaat met de aanvraag voor gezinshereniging. De man raakt zichtbaar geëmotioneerd. Het is al 3 jaar geleden dat hij zijn vrouw heeft gezien. De IND had volgens hem al lang moeten reageren. Samen met zijn toegewezen advocaat hebben ze brieven gestuurd waar niet op wordt gereageerd. Zelfs na het dreigen met een dwangsom blijft reactie uit. Het is inmiddels 40 dagen geleden dat het IND een reactie had moeten geven. De man voelt zich afgestompt door het lange voortraject en ervaart stress door onzekerheid over de toekomst, waardoor hij zich niet in staat voelt om mee te doen aan de vrijwillige vroege inburgering. "Bijna 2 jaar gewacht op een toekomst, maar die toekomst wil niet komen". - Observatieverslag interactie Statushouder en Instroomcoach.

Na de observatie vertelde de werkcoach ons dat zij statushouders zoals deze man op het moment dat ze er in hun hoofd nog niet aan toe zijn, niet onder druk gaat zetten om bepaalde activiteiten in het kader van de inburgering te ondernemen. Op enkele uitzonderingen na zagen we dit ook in de andere observaties. Ook zijn er statushouders die zeggen lichamelijke klachten, zoals een gebrek aan eetlust of haaruitval, te ondervinden als gevolg van het lange wachten en de onzekerheid. Bij de inburgeraars die op de ferry verblijven zou het gebrek aan eetlust overigens ook het gevolg zijn van het feit dat zij het eten dat daar wordt geserveerd niet lekker vinden. Ze mogen niet zelf koken op de ferry.

Psychische problemen vragen mogelijk meer aandacht

We zien in de gesprekken wisselende aandacht voor psychische problemen zoals trauma's, depressieve gevoelens en eenzaamheid van statushouders en hun gezinsleden. In de observaties hebben we niet gezien dat naar traumatische ervaringen uit het verleden werd gevraagd of dat die op andere wijze ter sprake

kwamen. Coaches gaven aan dat hier wel in eerdere gesprekken bij de gemeente of COA aandacht aan zou zijn besteed. Sommige vertelden desgevraagd in de nagesprekken over trauma's die inburgeraars voor en tijdens hun vlucht naar Nederland hebben opgelopen. Traumatische gebeurtenissen beperken zich overigens niet tot de tijd voor de vestiging in Nederland. Zo ging het bijvoorbeeld psychisch niet goed met een statushouder omdat zijn broer onlangs zonder reden was doodgeschoten in een supermarkt in Syrië.

In het algemeen bestaat de aandacht van de coach vooral uit het tonen van begrip en empathie. Het kan dat het daarbij blijft of dat de statushouder wordt verteld waar en soms ook hoe hij hulp kan krijgen. Er wordt gewezen op de huisarts en organisaties waar vluchtelingen terecht kunnen met psychische problemen. Organisaties zoals bijvoorbeeld Arq '45¹⁷. Sommige coaches laten websites zien waarop de statushouder informatie kan vinden over het aanbod aan psychische hulp en tonen hoe en waar de statushouder een afspraak voor een intake kan

¹⁷ ARQ Centrum'45 is gericht op het diagnosticeren en behandelen van vluchtelingen met complexe psychotraumaklachten.

maken. De coach weet vaak echter niet altijd of de organisatie een specifiek, passend aanbod heeft voor bepaalde groepen statushouders zoals vluchtelingen uit Syrië of Eritrea. Op het cruiseschip MS Silja Europa wijzen coaches op de aanwezigheid van huisartsen en psychologen van GZA¹⁸ op de ferry waar statushouders terecht kunnen. Tenslotte zagen we dat tijdens de intakefase in wisselende mate, dus niet structureel, aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om bestaande sociale netwerken en ontspannende activiteiten in te zetten (sport, activiteiten in de buurt ed.) bij het omgaan met psychische problemen en verminderen van stress.

Wanneer we kijken naar de gevolgen van de stress die statushouders ervaren door de lange wachttijden (zie ook Rietdijk, 2024) op hun motivatie om aan de Vroege Start deel te nemen is het zeer wel mogelijk dat ook andere psychische problemen een negatieve invloed hebben op het subdoel tijdige start van de inburgering.

3.1.1.2 Snelheid

Actief monitoren voortgang statushouders

De coaches geven aan dat zij na de start van de leerroute in het begin maandelijks en later meestal een keer in de drie maanden een voortgangsgesprek hebben met de statushouder. Daarnaast is er tussentijds contact met de statushouder via app, mail of telefoongesprek. Bij het monitoren en bespreken van de voortgang maakt de coach gebruik van informatie uit het DUO-portal en de documenten die aanbieders leveren, zoals de periodieke verslagen over de voortgang van de statushouder in de leerroute.

Bij ieder gesprek worden de wederzijdse afspraken vastgelegd in een afsprakenplan, die in tweevoud wordt uitgedraaid. Beide exemplaren worden ondertekend door de inburgeraar. De inburgeraar krijgt een exemplaar mee. De plannen en voortgangsverslagen worden ingevoerd in het digitale dossier. Daarmee bevat het digitale

dossier, zo blijkt uit de gesprekken en observaties, naast informatie over de kenmerken en voor-geschiedenis van de inburgeraar, veel informatie over de inhoud en het verloop van het traject.

Nadruk intrinsieke motivatie, terughoudendheid handhaven

Overeenkomstig het beleid ligt in de werkwijze van de coaches de nadruk op het versterken van de intrinsieke motivatie om de voortgang van de inburgeraar te bevorderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het geven van complimenten over de inzet en vorderingen van de inburgeraar, en het uitspreken van vertrouwen in het vermogen van de inburgeraar om het traject tot een succesvol eind te brengen. Bij geen van de observaties kwamen handhavingsmaatregelen (denk aan het opleggen van een boete of inhouden van een (deel van de) bijstandsuitkering) ter sprake. Wel werd gewezen op de rechten en plichten die inburgeraars hebben vanuit de inburgerings- en participatiewet. Ook werden de gevolgen genoemd van het niet tijdig afronden van het inburgeringstraject. Eén van de genoemde redenen om terughoudend te zijn met handhavingsmaatregelen is dat het inburgeraars in financiële problemen kan brengen. Coaches vertelden in het nagesprek dat ze pas als er geen duidelijke legitieme reden is voor een gebrek aan medewerking door de statushouder aan zijn inburgering en er ook na meerdere waarschuwingen geen verbetering optreedt, ze kijken naar de mogelijkheid om handhavingsmaatregelen in te zetten.

Ook na start leerroute brede ondersteuning

Bij de observaties valt op hoeveel aandacht de coaches ook na de start van het inburgerings-traject besteden aan de situatie van de inburgeraar op de verschillende leefgebieden. Er wordt uitgebreid naar geïnformeerd en de coach geeft informatie, tips, en verwijst. Zo besteden coaches bijvoorbeeld veel aandacht aan

¹⁸ GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) verzorgt sinds 2018 de eerstelijnszorg in alle asielzoekerscentra in Nederland ([website GZA, z.d.](https://www.gza.nl)).

financiële ondersteuning. Uit een observatieverslag van een voortgangsgesprek:

... de vrouw zegt dat alles duur is geworden, de boodschappen. De coach wijst haar op de voedselbank, maar daar komt mevrouw al iedere week. Ze vertelt de werkcoach dat haar inkomen niet genoeg is om kleding te kopen voor het Suikerfeest dat volgende week zal plaatsvinden. De werkcoach vertelt haar over de kledingbank en print een formulier voor haar uit die ze mee moet nemen. Als ze te weinig geld heeft, kan ze ook naar de Vraagwijzer en WMO-radar gaan, vertelt de coach. Ze zou een van de kinderen die goed Nederlands kan mee kunnen nemen naar het gesprek. De werkcoach verontschuldigt zich vervolgens dat zij geen dingen voor mevrouw kan regelen en mee kan gaan. Ze kan wel voor mevrouw opschrijven wat ze moet vragen bij de Vraagwijzer. Het gaat om hulp bij de aanvraag van een toeslag. Ze schrijft een briefje voor de vrouw.

Verder vertelt de werkcoach over de Rotterdampas en dat de vrouw deze pas ook kan gebruiken bij de aanschaf van (school) kleding. Tenslotte geeft de coach nog een tip over de wijkcoördinator die op facebook vermeldt dat er bij hem veel spullen gratis zijn af te halen. De werkcoach zegt toe dat ze de informatie hierover aan de vrouw zal mailen. - Observatieverslag interactie Statushouder en Werkcoach.

Psychische problemen en (verwachtingen)

betaald werk mogelijk risico voortgang traject

We zien we dat psychische problemen niet alleen van invloed kunnen zijn op een tijdige start maar ook op de snelheid van het inburgeringstraject. Zo gaf een statushouder aan dat hij vanwege de stress over de onzekere situatie rondom zijn gezin moeite had om zich op de taallessen te concentreren. Voorts komt betaald werk als risicofactor naar voren voor de voortgang van het inburgeringstraject. De statushouder zou door zijn betaalde baan te weinig tijd hebben om taallessen te volgen en doordoor vertraging oplopen (zie ook 3.1.1.3 en 3.1.1.4). Te hoge verwachtingen ten aanzien van werk en scholing zouden, zo blijkt uit de observaties en nagesprekken, kunnen ertoe leiden dat statushouders minder gemotiveerd raken voor hun traject, wat de voortgang ervan in gevaar brengt.

3.1.1.3 Maatwerk

Coaches hebben een belangrijke rol in het zorgen dat statushouders een traject volgen waarmee zij, uitgaande van hun mogelijkheden, op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren en participeren in de maatschappij (zie ook 1.4.3). Daarvoor is belangrijk dat de coach door de

interacties met de statushouder een goed beeld krijgt van de kennis en vaardigheden, leerbaarheid, persoonlijke situatie en motivaties (wensen, behoeften en aspiraties) van de statushouder en hier bij de begeleiding en keuze van aanbod zoveel mogelijk op aansluit. We gaan achtereenvolgens in op hoe de coaches in de geobserveerde gesprekken aandacht besteden aan en rekening houden met de wensen en mogelijkheden van statushouders om de taal te leren en te participeren.

Veel aandacht in kaart brengen situatie, wensen en behoeften statushouders

We zien in de gesprekken dat coaches veel vragen stellen aan de statushouders over het arbeids- en opleidingsverleden, en over hun interesses, aspiraties en mogelijkheden ten aanzien van het leren van de Nederlandse taal, volgen van onderwijs en verrichten van betaald werk. Om een goed beeld te krijgen van mogelijkheden en belemmeringen voor het inburgeren en aspiraties, wensen en onderliggende behoeften is belangrijk dat de statushouder zich hierover kan, durft en wil uitspreken. We zien dat coaches veel ruimte geven aan statushouders om hun wensen te uiten, bijvoorbeeld door het stellen van open vragen en ruim de tijd nemen voor het gesprek. De

statushouder wordt actief uitgenodigd om zelf met onderwerpen, vragen en opmerkingen te komen. De bejegening is over het algemeen informeel en vriendelijk en we zagen meestal een open, ontspannen houding bij statushouder en coach. We zagen ook regelmatig dat statushouders zelf met vragen en opmerkingen kwamen. Soms uitte zij daarbij hun ongenoegen over bepaalde zaken. Ze voelden zich dus klaarblijkelijk 'veilig' genoeg om dit te 'durven' doen. Maar gezegd moet worden dat we ook zagen dat statushouders zich in het gesprek vaak volgzzaam opstellen en dankbaar zijn, ook als een coach aangeeft niets voor hen te kunnen doen.

Inschatting zelfredzaamheid sluit niet altijd aan op situatie statushouder

Behalve uitvoeren van allerlei wettelijke taken waar de coach verantwoordelijk voor is in het kader van de uitvoering van de I- en P-wet zien we tijdens de observaties dat de begeleiding van de statushouder is gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de statushouder door hem of haar dingen te leren. De verantwoordelijkheid wordt daarbij bij de statushouder gelegd. Coaches nemen geen zaken over maar geven informatie, tips en laten zien hoe je dingen kan aanpakken. Ook wijst de coach op de gevolgen van bepaalde keuzes. Voor een deel van de statushouders lijkt dit goed te werken, echter soms lijken het leervermogen en

de zelfredzaamheid te worden overschat. Zeker in het begin van het traject komen veel zaken op de statushouders af waar zij geen kennis van hebben. Daarbij speelt ook nog dat zij de Nederlandse taal niet beheersen en vaak nog weinig weten over de Nederlandse maatschappij. Een deel van hen kampt bovendien met psychische problemen. Toch zien we in gesprekken dat coaches verwachten dat deze statushouder zich met een aantal aanwijzingen en tips weten te redden. We hadden bij meerdere gesprekken twijfels of de statushouder wel begreep wat de bedoeling was (zie ook 3.1.14) en tot het gevraagde in staat was.

Bij het bevorderen van de zelfredzaamheid, voor zover het gaat om minder afhankelijk te zijn van professionele hulp of ondersteuning, zou ook meer gekeken kunnen worden naar het sociale netwerk van de statushouder. Er wordt, zover we hebben kunnen zien, niet systematisch gevraagd naar de rol die familie- en gezinsleden, vrienden, kennissen en burens kunnen spelen bij de inburgering.

Terughoudendheid wens betaald werk

Statushouders die de wens hebben om op korte termijn betaald te (blijven) werken worden daar, al dan niet terecht, niet altijd in gesteund door de coaches, zeker niet in het begin van het inburgeringstraject. Uit een observatieverslag:

... de man heeft in Saudi-Arabië gewerkt en wil zo snel mogelijk in Nederland aan de slag. De coach vertelt hem dat hij niet te snel moet willen ... Na enig doorvragen door de coach blijkt dat de man graag wil werken om geld te kunnen sturen naar zijn familie. De coach geeft aan dat ze het belangrijk vindt dat hij de taal leert en zijn inburgering behaalt. Het plan is nu dat hij 1 jaar inburgert, zijn examen behaalt en dat ze daarna samen werk gaan zoeken. -Werkcoach

We zagen in de interacties en hoorden in de nagesprekken verschillende redenen die coaches hebben om wensen ten aanzien van betaald werk op korte termijn niet aan te moedigen of zelfs af te raden. Een veelgenoemde reden is dat coaches verwachten dat door te werken de statushouder onvoldoende tijd en energie overhoudt om tijdig te kunnen voldoen aan de inburgeringsverplichtingen. Het reizen tussen woonplek,

werkplek en taalschool kan tijdrovend zijn en extra stress en vermoeidheid veroorzaken, waardoor het moeilijker wordt om je te concentreren. Ze vrezen dat met een (fulltime) baan statushouders te weinig tijd en energie overhouden voor het volgen van de taallessen. In een aantal gevallen zagen we ook dat variabele werkroosters en onregelmatige werktijden het moeilijk maken om de taallessen bij te wonen.

Ook komt het voor dat de coach ervanuit gaat dat de statushouders zonder beheersing van de Nederlandse taal weinig kans heeft op het vinden van een baan. Statushouders zijn het daar niet altijd mee eens. Zo zijn er statushouders die aangeven dat zij, voordat ze naar Nederland kwamen, werkten voor (internationale) bedrijven waar ze zich prima met Engels konden redden. Een andere reden is dat de statushouder volgens de coach een te hoge verwachting heeft van zijn mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt op dat moment. Zo kan het dat diploma's en werkervaring lager worden gewaardeerd in Nederland en werkgevers eisen stellen aan de beheersing van de Nederlandse taal.

Het niet meegaan in de wensen ten aanzien van participatie in betaald werk op korte termijn kan zodoende een vorm van maatwerk zijn voor zover deze wensen gezien de mogelijkheden van de statushouder niet bijdragen aan een optimaal taal- en participatieniveau (op langere termijn). We kunnen niet beoordelen of en hoe dergelijke overwegingen een rol spelen bij de keuzes die coaches maken. Uit de interacties en gesprekken met statushouders die werken of op zoek zijn naar werk komen zowel knelpunten als mogelijkheden om betaald werk te doen naar voren. Het gaat om de belastbaarheid van de statushouder, bijvoorbeeld zijn gezondheid en gezinssituatie en de arbeidsvoorwaarden van het werk, zoals (flexibiliteit) werktijden en vereist taalniveau.

Uiteraard is ook van belang in hoeverre taalscholen maatwerk kunnen leveren (zie 2.1.3 en 3.1.2.3) als het gaat om het combineren met werktijden en taken thuis. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan avond-, weekendlessen en onlinelessen.

Bij twee oudere statushouder bleek een gesprek over werk tot stress te leiden. Een van hen was zeer depressief en zag het leven niet meer zitten. De coach gaf aan het traject daarom, in eerste instantie vooral op zingeving te richten. De coach van de andere statushouder benadrukte meer de

rechten en plichten ten aanzien van betaald werk vanuit de participatiewet.

Geen keuzemogelijkheid andere aanbieder, docent of klas

Wanneer in de geobserveerde interacties een statushouder bij de coach de wens uitsprak voor een andere docent, klas of aanbieder gaf die meestal aan dat dit niet mogelijk is. De meest voorkomende klachten die statushouders bij hun coaches uitten over de leerroute waren dat een taaldocent niet bereid of in staat was om hun vragen te beantwoorden, ongemotiveerde klasgenoten die de les soms verstoorden en dat de lessen te makkelijk of juist te moeilijk waren; te traag of te snel gingen. Jongeren voelden zich soms niet thuis tussen de ouderen in de klas en andersom. Dit heeft te maken met een verschil in motivatie en leersnelheid. Kortom, een deel van de statushouders heeft behoefte aan meer homogeniteit in de klas qua leerniveau en leeftijd (zie ook 3.2). Ook in de gesprekken die in de periode januari t/m mei 2024 zijn geobserveerd, kwam dit naar voren. Daarmee lijken de gekozen maatregelen van aanbieders de genoemde problemen nog niet te hebben verholpen.

Als het gaat om de samenstelling van klassen en groepen zijn er mogelijk ook nog andere kenmerken van belang. Een statushouder die naar Nederland is gevlucht omdat ze tot de lhbtqia+ gemeenschap behoort, gaf bijvoorbeeld aan dat mensen zoals zij beter niet in een klas kunnen worden gezet met mannen met traditionele genderopvattingen. Ook de wens voor een andere route wordt niet altijd gehonoreerd. Het argument dat daarbij werd gebruikt was dat de statushouder het beste kon doorgaan in de ingeslagen weg om zodoende tijdig te voldoen aan de inburgeringseis. De statushouder werd vaak aangeraden om nog even vol te houden.

Ook als het gaat om de keuze voor het traject, aanbieder docent, klas of groep kunnen we op basis van de geobserveerde gesprekken geen uitspaken doen of de coach wel of geen maatwerk levert. Er kan sprake zijn van de meest optimale

keuze gezien de mogelijkheden die de statushouder heeft. Echter, we zien dat bij het omgaan met de wensen van de statushouder de keuzes sterk bepaald worden door het voorgeschreven proces en het ingekochte aanbod. Dit verzwakt de positie van de inburgeraar bij de invulling en uitvoering van zijn of haar inburgeringstraject.

3.1.1.4 Dualiteit

Bij dualiteit gaat het om de manier waarop coaches de mogelijkheden voor de combinatie van inburgering en participatie aan de orde stellen (zie 1.1.1.4). We gaan in op de wijze waarop in de geobserveerde gesprekken aandacht is besteed aan het doen van activiteiten waarmee de statushouder de taal kan oefenen in de praktijk. Daarna kijken we naar de aandacht die in de gesprekken uitgaat naar (uitstroom) betaald werk.

Veel aandacht en sterke behoefte aan oefenen Nederlandse taal in de praktijk

In het algemeen is er tijdens de geobserveerde interacties veel aandacht en belangstelling voor het leren van de Nederlandse taal buiten de taalschool. Coaches vragen ernaar, geven tips en dragen hier diverse mogelijkheden voor aan. Voorbeelden zijn taalmaatjes, Buddy to Buddy¹⁹ Rotterdam, taalcafé en deelname aan activiteiten bij de Huizen van de Wijk. Statushouders noemen ook zelf manieren waarop zij de taal oefenen, zoals het volgen van gratis online taallessen op YouTube.

Desondanks bestaat de behoefte aan meer mogelijkheden om in de praktijk het Nederlands te oefenen. Statushouders zijn onzeker of ze het beoogde taalniveau kunnen halen. Het Nederlands wordt niet alleen door laagopgeleiden en ouderen maar ook hoogopgeleide en jongere statushouders, ervaren als een lastige taal om te leren. Vooral het spreken vinden ze moeilijk. Ze

geven aan weinig contact te hebben met Nederlanders en vooral in de eigen moedertaal te communiceren met gezinsleden, familieleden en vrienden. Vervolgens blijkt dat wanneer statushouders hun behoefte aan extra mogelijkheden om de taal te oefenen uitspreken, dit niet altijd (direct) mogelijk is vanwege wachttijden. Zo werd een statushouder verteld dat er op dat moment voor Buddy to Buddy een wachttijd was van 3 maanden. Of middels participatie de Nederlandse taal kan worden geoefend, hangt sterk af van de situatie. Niet overal spreken collega's of klanten Nederlands, en niet overal zijn collega's bereid om de statushouder te helpen met de taal.

(nog) Beperkt aandacht in gesprekken voor participatie

In de geobserveerde gesprekken wordt weliswaar gevraagd naar opleiding, werkverleden en wensberoep maar hier wordt vaak verder weinig op geacteerd. We zagen dat statushouders die aan het werk willen of al een baan hebben daar door hun coaches niet altijd in worden gesteund. De belangrijkste reden is de zorg dat statushouders wanneer zij werken mogelijk niet tijdig hun inburgering kunnen afronden en daarmee een (fikse) boete riskeren (zie 3.1.1.3).

Mogelijk heeft de beperkte aandacht in de geobserveerde gesprekken voor betaald werk te maken met het feit dat de statushouders nog niet zover waren dat zij binnenkort hun inburgeringstraject gaan afronden. Het kan dat met het toenemende aantal inburgeringstrajecten dat naar verwachting op korte termijn zal worden beëindigd, in de voortgangsgesprekken vaker aandacht te zien zal zijn voor de arbeidswensen en -bemiddeling van statushouders.

3.1.1.5 Kwaliteit

We kijken bij de interacties en nagesprekken naar de kwaliteit van de door de coaches geboden

¹⁹ "Stichting Buddy to Buddy helpt vluchtelingen en statushouders uit een isolement te komen door hen op basis van gelijkwaardigheid te koppelen aan stadsgenoten" (website Buddy to Buddy, z.d.).

dienstverlening en de wijze waarop zij sturen op de kwaliteit van het cursusaanbod. De kwaliteit meten we af aan de tevredenheid van de statushouder met de inzet van de coach (ervaren kwaliteit) en de mate waarin coaches aandacht hebben voor de ervaringen van statushouders met het cursusaanbod en daarop actie ondernemen. Daarnaast hebben we bij de observaties en nagesprekken aandacht besteed aan factoren die bij de interactie van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Het gaan dan met name om de facilitering van de interactie.

Algemeen tevredenheid over de coaches

De meeste statushouders die we aansluitend op de observatie spraken, gaven aan dat ze het gesprek met hun coach als prettig hadden ervaren en dat zij alle vragen waarmee ze zaten konden stellen. Ook waren ze in meer algemene zin tevreden over hun coach van de gemeente (zie ook: 3.2 en 4.2). Ze ervoeren hun coach als vriendelijk en duidelijk. Zij waardeerde vooral ook het feit dat de coach antwoord gaf op hun vragen en naar hun mening zich actief voor hen inzette, bijvoorbeeld allerlei praktische zaken voor hen regelde. Ook wij zagen bij de gesprekken een actieve inzet van de coach waarbij methodisch te werk werd gegaan bij het in kaart brengen van de situatie van de inburgeraar en het regelen van allerlei zaken rondom financiën, huisvesting en de leerroutes. Bij de interacties en nagesprekken viel ons in algemene zin de enorme gedrevenheid van de coaches en betrokkenheid bij de inburgering van de statushouders op.

Twijfel of alle informatie overkomt

Zeker tijdens de brede intake geeft de coach in korte tijd veel informatie over de inhoud van het inburgeringstraject en de rechten en plichten van de statushouder. Coaches beamen de indruk dat deze informatie niet altijd volledig overkomt bij de statushouder. Er wordt ook niet altijd goed gecheckt of de statushouder wel alles heeft begrepen. Coaches vertelden desgevraagd dat ze meer gebruik zouden kunnen maken van

beeldmateriaal om de statushouder te informeren en zaken uit te leggen.

Wanneer statushouders de taal nog weinig beheersen wordt meestal een tolk ingezet. Maar er zijn ook coaches die er bewust voor kiezen om het gesprek in het Nederlands te voeren. Het doel is daarbij ook de statushouder Nederlands te leren door hem uit te dagen de Nederlandse taal in de praktijk te gebruiken en hem woorden en gezegden aan te leren. We hebben echter gezien dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van het gesprek waardoor er een minder compleet en diepgaand beeld kan ontstaan van de situatie van de statushouder.

Aandacht ervaringen, weinig gevolgen klachten

In de geobserveerde gesprekken werd ruim aandacht besteed aan de ervaringen van de statushouders met het inburgeringsaanbod maar voor zover we konden zien werd weinig gedaan met klachten hierover. Hoewel statushouders zeker hun waardering uiten bij hun coaches zijn er ook klachten over de kwaliteit van de B1 route. De klachten hebben betrekking op de docent en/of het niveau van de taallessen (zie ook 3.2 en 4.2). Zoals bij het onderdeel maatwerk al werd aangegeven zijn er statushouders die vinden dat hun docent onvoldoende uitleg geeft en te weinig ingaat op hun vragen. Daarnaast zijn er inburgeraars die vinden dat de taallessen te langzaam of juist te snel gaan. In beide gevallen bestaat de angst dat ze hierdoor het taalexamen niet (op B1 niveau) zullen gaan behalen. Er zijn zelfs statushouders die aangeven niets te leren in de klas. Zij zouden er liever zelf voor zorgen dat ze hun taalexamen behalen. Coaches geven bij klachten meestal aan dat het niet mogelijk is om van aanbieder of docent te veranderen. We hebben geen zicht op wat coaches daarna doen met de klachten. Bij de geobserveerde interacties werd tegenover de statushouder in ieder geval niets concreets toegezegd over vervolgacties.

Verskillende voorkeuren coaches, aanpak varieert tussen dienst- en hulpverlening
Coaches zijn van mening dat iedere coach in meer of mindere mate een eigen soort aanpak heeft of in ieder geval eigen accenten legt in zijn of haar werkwijze. Uit een observatieverslag:

“Ze ziet duidelijk verschil. Niet in de informatie-uitvraag en registratievragen, maar wel in welke werktrajecten of instrumenten worden ingezet en de nadruk op handhaven (observatieverslag werkcoach)”.

Uit het nagesprek bij een andere observatie:

“Ze maakt onderscheid naar werkcoaches die meer op werk zitten en werkcoaches die meer aandacht hebben voor de problemen van de inburgeraar” (nagesprek werkcoach).

Een andere coach vertelt zichzelf te zien als dienstverlener. Uit het gespreksverslag:

“Hij geeft aan uit te gaan van de wensen, behoeften en aspiraties van een inburgeraar maar dan wel vanuit de doelen van de wet. Daarbij gaat hij ook duidelijk uit van eigen verantwoordelijkheid. Hij ziet het als zijn taak tips te geven, mogelijkheden aan te reiken. Hij is dienstverlener en geen hulpverlener, vertelt hij. Daar zijn volgens hem anderen voor. Het zou ook niet goed zijn als hij het deed, is hij van mening. Hij heeft volgens eigen zeggen daarvoor namelijk niet de expertise. In zijn werk is de wet zijn leidraad. Dat geeft de grenzen van zijn functie. Hij beschouwt zichzelf als uitvoerder van de wet. Hij ziet zichzelf ook wat meer op afstand, zo vertelt hij. Gemeente en inburgeraar hebben verantwoordelijkheden vanuit de wet en hij monitort of dat ook gebeurt, legt hij uit. Hij denkt dan ook regelmatig van ben ik degene die dit moet doen of is de inburgeraar dat of zijn hier anderen voor” (nagesprek werkcoach).

Een jongerencoach vertelt in het nagesprek dat de ene coach zich wat meer ziet als dienstverlener en daarom eerder doorverwijst, terwijl de ander zichzelf ook enigszins als hulpverlener beschouwt en zelf dingen oppakt. Ze vertelde dat ze zelf ook wel een soort van ‘hulpverleningstaken’ uitvoert. Dat vindt ze ook het leukste van haar werk maar het is daarbij wel belangrijk om je grenzen te

bewaken volgens haar. We zien deze verschillen in werkwijze ook in de gesprekken die we hebben geobserveerd. De ene coach gaat verder in het uitvragen van situaties en bieden van ondersteuning dan de ander. Een onderscheidt dat duidelijk samenhangt met hoe de coach zichzelf typeert: als alleen dienst- of ook als hulpverlener.

Geen vaste formats uitvraag en afsprakenplan

We zagen dat de coaches tijdens de brede intake proberen een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de situatie van de statushouder op (vrijwel) alle leefgebieden. Er is geen standaardvragenlijst opgenomen in het registratiesysteem RMW die de coaches daarbij kunnen gebruiken. De coaches baseren zich bij de uitvraag van de leefgebieden op de Zelfredzaamheid Matrix. Daarnaast wordt ook wel gebruik gemaakt van een overzicht van leefgebieden uit de Instructie Brede Intake Asielstatushouder op het intranet van de gemeente (RIO). Sommige coaches gebruiken een eigen leidraad als handvat tijdens het gesprek en om niets te vergeten. Volgens een kwaliteitsmedewerker is het doel hiervan vooral om naast het uitvragen van de leefgebieden ook alle zaken m.b.t. (voor)inburgering, maatschappelijke begeleiding etc. volledig uitgelegd en uitgevraagd te hebben.

Tijdens de begeleidings- en monitoringsfase worden niet standaard alle leefgebieden uitgevraagd en bepalen de coaches samen met de statushouder waar aandacht aan wordt besteed. Het gesprek wordt aangepast aan wat nodig is; aan de situatie van de klant: *“ieder gesprek weer anders en hangt af van de persoon die je tegenover je hebt”* (observatieverslag werkcoach).

Belangrijk in de begeleidingsfase is voortgang en aanwezigheid van de statushouder bij de aanbieders tijdens de inburgering. Dit zagen we ook standaard in de begeleidings-/ monitoringsgesprekken terugkomen. Het afsprakenplan is een belangrijk hulpmiddel bij het sturen op de voortgang van het traject (zie 3.2.1). Het registratiesysteem waarin de afsprakenplannen worden opgeslagen, bevat

zodoende veel informatie over de statushouder en het verloop van zijn of haar traject. Informatie waar de coach bij de begeleiding gebruik van kan maken. Dit komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede. Volgens een jongerencoach maakt iedere coach zelf een afsprakenplan en gebruikt daarvoor een eigen opzet als basis. De kwaliteitsmanagers motiveren volgens haar de coaches om elk afsprakenplan uniek en specifiek, smart, te maken. Het werken met eenzelfde format of leidraad als kader voor de gesprekken en voor het vastleggen van afspraken kan mogelijk helpen om de kwaliteit van de brede intake en de begeleiding verder te verbeteren. Zeker als dit format of deze leidraad op basis van gedeelde ervaringen regelmatig wordt geoptimaliseerd.

Caseload biedt voldoende tijd voor gesprekken

De coaches hebben een wisselende caseload die afhankelijk is van hoeveel fte ze werken en hoe lang ze al in dienst zijn. Het duurt enige tijd om een caseload op te bouwen. Daarnaast is er een verschil in caseload tussen het jongerenloket en de werkteams. De gemiddelde caseload van de jongerencoaches is lager dan die van de werkcoaches. Volgens de jongerencoaches kost de begeleiding van jongeren meer tijd omdat jongeren minder zelfstandig zijn dan volwassenen. We zagen in de praktijk ook dat er bij het jongerenloket vaak wat meer tijd werd besteed aan het bespreken van de situatie en wensen van de statushouder op de diverse leefgebieden dan bij de werkteams. Niettemin gaven ook de geobserveerde werkcoaches aan (meestal) voldoende tijd te hebben voor hun klanten. Ook dit zagen we terug bij de interacties.

Beperkte beschikbaarheid en kwaliteit werkruimten en tolken risico voor kwaliteit

De werkplekken en tolken moeten tevoren worden gereserveerd. De beschikbaarheid hiervan is echter beperkt en afhankelijk van de dag van de week, tijdstip en locatie. Bij het vinden van een tolk zijn ook de taal of talen die de statushouder spreekt van belang. In de praktijk blijken vooral problemen te ontstaan bij het

voorhanden zijn van gespreksruimten en tolken wanneer gesprekken later beginnen of langer duren dan gepland.

We zagen tijdens de observaties meerdere malen dat gesprekken onderbroken moesten worden omdat de gereserveerde tijd van de werkplek werd overschreden. Vervolgens moest de coach op zoek naar een andere ruimte. We zagen hier niet direct negatieve gevolgen van voor het gesprek, maar het is zeer wel mogelijk dat dit een diepgaande brede uitvraag in de weg kan zitten.

Veel duidelijker zichtbaar waren de negatieve gevolgen wanneer een tolk niet of slechts een deel van het gesprek aanwezig was. Het bleek dan vrijwel onmogelijk om te communiceren met de statushouder of het gesprek verliep moeizaam via een vertaalapp. Dit probleem deed zich bij meerdere observaties voor en had waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening die door de coaches kan worden geboden. Daarnaast zagen we, en hoorden we de coaches over een verschil in kwaliteit van tolken. Het gaat daarbij niet alleen om de mate waarin de tolk hetgeen gezegd wordt duidelijk overbrengt maar ook de intentie van de vraag ("de vraag achter de vraag", het doel van de vraag) weet over te brengen.

We hebben niet gevraagd naar wat de statushouders en coaches van de ruimtes vonden waar de gesprekken plaatsvonden. Hoewel de indruk bestaat dat de gesprekskamers beter geschikt zijn om gesprekken te voeren dan de werkplekken in de kantoortuinen, kan dat niet op basis van de observaties worden bevestigd.

3.1.2 Interacties externe aanbieders en statushouders

In deze paragraaf richten we ons op de bevindingen uit de observaties bij de leerroute aanbieders in Rotterdam. In observaties van zowel groepsinteracties (veelal taal- of participatielessen) en individuele interacties (intakes en mentor- evaluatie- of

coachingsgesprekken) hebben we aan de hand van een observatieschema gelet op hoe de interacties tussen de inburgeraars en professionals verlopen. We ordenen deze bevindingen opnieuw aan de hand van de (sub)doelen uit de beleidstheorie: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit.

3.1.2.1 *Tijdigheid*

Regelen van administratieve zaken kan tijdige start van de inburgering in de weg staan

Zoals hiervoor beschreven krijgen inburgeraars na aankomst in Nederland te maken met veel (ingewikkelde) administratieve zaken die zij moeten regelen (zie 3.1.1.1). Voor mensen die net nieuw zijn en het land en diens wetten, regels en instanties nog niet goed kennen kan dit een grote uitdaging vormen. Het regelen van deze administratieve zaken staat voor sommige inburgeraars een tijdige start van hun inburgeringstraject in de weg omdat de administratie op orde moet zijn voor men met de inburgering kan beginnen. VWN speelt een belangrijke rol bij het (leren) regelen hiervan. Bij de observaties zagen we een grote inzet en deskundigheid van de vrijwilligers bij het (proactief) regelen van allerlei administratieve zaken. Er werd wel aangegeven dat de geobserveerde vrijwilligers niet geheel representatief zijn voor de gehele groep waar VWN mee werkt. Dit waren, naar eigen zeggen, de meest ervaren mensen. We zagen tijdens de observaties ook regelmatig collega's voor advies aankloppen bij deze ervaren vrijwilligers.

3.1.2.2 *Snelheid*

Onderscheid naar niveau wordt steeds meer gemaakt om passend tempo te kunnen bieden
Het niveau van de inburgeraars verschilt zowel tussen als binnen aanbieders. De variatie is minder bij de onderwijsroute hbo/wo omdat hier strenge(re) toelatingseisen zijn. Het niveau loopt van alfabetiseringsklassen tot en met klassen met snelle leerders. Het niveauverschil van de inburgeraars is duidelijk te zien in de interacties. Waar in sommige klassen nauwelijks Nederlands

wordt gesproken, voeren inburgeraars uit andere klassen volledige gesprekken met elkaar in het Nederlands, ook buiten het klaslokaal. Klassen kunnen steeds meer naar niveau worden ingericht (zie ook 2.2.5). Een klas die ongeveer op hetzelfde niveau zit zorgt volgens verschillende docenten met wie na afloop is gesproken voor betere resultaten. Dit omdat je de klas volledige aandacht kunt geven in plaats van dat je groepjes van verschillende niveaus in de klas krijgt die je ook anders les moet geven. Dit laatste komt helaas nog wel voor en wordt ook door verschillende inburgeraars zelf als vervelend ervaren (zie ook 3.1.2.3 en 3.2.3). Wanneer er onderscheid naar niveau kan worden gemaakt is de verwachting dat dit voor deelnemers een passend tempo betekent en daarmee ook de doorstroom binnen de trajecten ten goede komt.

Afhankelijk van de voortgang van cursisten kan bij sommige aanbieders ook besloten worden tot overplaatsing naar een klas met een ander niveau dat meer passend is. Uit een van de nagesprekken blijkt dat hier niet altijd voor gekozen wordt omdat deelnemers ook gewend zijn aan de docent en de klas. Overplaatsen zou dan niet per se ten goede komen van de voortgang. Bovendien geeft een van de docenten aan dat verschil in niveau ook kan stimuleren omdat deelnemers niet onder willen doen voor elkaar. In andere gevallen wordt er wel gekozen om deelnemers van klas te laten wisselen, dit is per casus verschillend.

Over het algemeen voldoende tijd voor de interacties, maar lessen vragen veel inspanning
De taallessen binnen de B1- en Onderwijsroutes duren drie uur, bij de Z-route aanbieder duren de lessen 2,5 uur, beide met (meerdere) pauzes. Op basis van de bijgewoonde interacties is de inschatting dat deze lestijd ruim voldoende is om het gewenste materiaal te bespreken. De indruk is wel dat lessen van drie uur best wat van de concentratie van de deelnemers vragen. Het is dan ook te zien dat de ene deelnemer beter lukt de aandacht bij de les te houden dan de andere. Naarmate het eind van de lessen in zicht komt, wordt het voor deelnemers vaak lastiger

nog bij de les te blijven. Docenten doen tijdens de interacties wel in meerdere en mindere mate hun best om iedereen bij de les te houden, onder andere door afwisseling van werkvormen en het geven van individuele aandacht.

Als het aankomt op de individuele gesprekken zagen we tijdens de interacties meer verschil in de tijd die hiervoor werd genomen. Bij de ene aanbieder van de onderwijsroute zijn er mentorgesprekken bijgewoond die, na de reguliere les die inburgeraars hadden gevolgd, een half uur duurden. Deze tijd leek ruim voldoende om de vragen van inburgeraars en mentor te bespreken en duidelijk actiepunten op te stellen voor beiden. Bij de andere aanbieder van de onderwijsroute vonden er gesprekken van tien of twintig minuten plaats, deels na de les en deels in de pauze. Hier ontstond de indruk dat deze langer zouden hebben kunnen duren om aan de behoeften van de inburgeraars te kunnen voldoen.

Hoge afwezigheid kan voortgang trajecten belemmeren

Tijdens de geobserveerde groepsinteracties bij de externe aanbieders kwam het regelmatig voor dat er veel afwezigen waren. Er werden verschillende redenen gegeven voor afwezigheid, onder andere omdat het bijna kerstvakantie vakantie was, door ziekte, andere afspraken of de Ramadan). Bij één taalles viel op dat vooral de vrouwen afwezig waren, terwijl hun mannelijke partners wel deelnamen. Dit zou volgens de docent te maken hebben met het feit dat zij de kinderen uit school moesten halen en kan dus een terugkerend probleem zijn. Uit de nagesprekken met docenten bleek dat het wel gebruikelijk is dat niet iedereen er is, maar het aantal afwezigen tijdens de interacties die door onderzoekers zijn bijgewoond was volgens hen uitzonderlijk. Volgens één docent zijn er enerzijds te weinig consequenties voor afwezigheid; anderzijds zijn er ook 'goede' redenen voor afwezigheid. Het kan dan gaan om mentale problemen, ziekte of stress rondom gezinshereniging en huisvesting.

Absentie kan ook een indicatie zijn dat het aanbod niet past bij de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar of dat de kwaliteit niet op orde is. Er zijn inburgeraars die bijvoorbeeld aangeven niet te komen omdat ze weinig opschieten met de taallessen die worden gegeven. De docent zou bijvoorbeeld niet goed uitleg geven of het niveau in de klas is te laag (zie ook 3.2). Een andere mogelijke reden voor absentie is betaald werk. Hoewel hier steeds meer rekening mee gehouden kan worden moeten inburgeraars die fulltime werken soms kiezen tussen hun werk en de lessen als de roosters niet goed op elkaar aansluiten (zie ook 3.2; RadarAdvies, 2024). Hoewel we geen uitspraken kunnen doen over de daadwerkelijke effecten van afwezigheid, is het voorstelbaar dat inburgeraars vertraging oplopen wanneer ze veelvuldig verzuimen. Afwezigheid kan dus de doorstroom en daarmee de snelheid van de trajecten belemmeren. De absentie moet goed worden bijgehouden en vormt volgens verschillende docenten daarmee ook een uitdaging voor de (snelheid van) de uitvoering (zie ook 3.1.1.2).

3.1.2.3 Maatwerk

Docenten maken inschatting van behoeften van inburgeraars en acteren daarop

Binnen de observaties van de groeps- en individuele interacties bij de externe aanbieders in Rotterdam komt maatwerk op verschillende manieren naar voren. Maatwerk is terug te zien (en zit verweven) in de opzet van de lessen, de verschillende werkvormen die docenten inzetten en de interactieve houding van docenten. De indruk is dat maatwerk onderdeel is van lesgeven, waarbij op basis van expertise een inschatting wordt gemaakt van en wordt ingespeeld op de mogelijkheden en behoeften van de deelnemers. Daarnaast wordt door sommige docenten de lesstof ook persoonlijk gemaakt "zodat het dichtbij komt en beter blijft hangen".

Aanbieders proberen waar mogelijk rekening te houden met wensen van inburgeraars

Verschillende docenten geven aan dat ze met de inburgeraars in hun klassen hebben besproken dat zij vrij zijn om vragen te stellen en hun behoeften kenbaar te maken tijdens de les. Tijdens de observaties was ook te zien dat docenten inburgeraars actief hiertoe uitnodigen. Bijvoorbeeld door vragen te stellen als "wat weten jullie nog niet?" of "wat ging er deze les goed en wat kan er volgende keer beter?". De ene inburgeraar reageert met meer enthousiasme en maakt meer van deze mogelijkheid gebruik dan de andere, sommigen stellen meermaals vragen terwijl anderen vrijwel de gehele interactie stil blijven. Bij de observatie van de voortgangsgesprekken na een taalles in de B1-route, gaf een aantal vrouwen aan dat zij in het verleden niet altijd Nederlands durfden te spreken. Nu dat ze wat verder zijn met de taalles en de taal gebruiken in hun vrijwilligerswerk durven ze vaker het gesprek in het Nederlands te voeren.

De mate waarin men rekening kan houden met de behoeften van deelnemers is beperkt door de tijd die docenten hebben en het aantal deelnemers in een klas. Ze zien die deelnemers een aantal uren per week en binnen die uren is het leren van de taal het hoofddoel. Maatwerk binnen deze interacties gaat dan ook met name om wensen en behoeften met betrekking tot de lessen. Sommige deelnemers vragen docenten ook om hulp bij praktische zaken, zoals aanmelden voor examens of brieven van de gemeente. Het is afhankelijk van de docent in hoeverre hier gehoor aan wordt gegeven. Zaken die binnen of buiten de lesstof vallen en die men kort kan uitleggen worden veelal wel direct opgepakt, op die manier wordt er ingespeeld op de behoeften van de inburgeraars.

Binnen de lessen gaat het met name om inspelen op behoeften terwijl de individuele mentor-, evaluatie- of coachingsgesprekken erop gericht zijn aandacht te hebben voor individuele aspiraties, voortgang en participatie. Tijdens de observaties komt naar voren dat de meeste

inburgeraars, naar inrichting van het type interactie, ook beduidend meer vragen stellen tijdens zo'n individueel gesprek. De mate waarin hier gehoor aan gegeven kan worden verschilt per vraag en per mentor/coach. Bij een van de onderwijsroutes aanbieders benadrukt men de A-, B- en C-keuze voor vervolgopleiding en de optie tot stapelen en volgt er een gedeelde lijst met actiepunten. In een nagesprek komt naar voren dat echt maatwerk in programma's alleen wordt geboden als eerst het basisprogramma goed doorlopen is. Bij de andere onderwijsroute aanbieder proberen de mentoren ter plekke praktische zaken met de inburgeraars op te lossen, maar worden de vervolgacties, bijvoorbeeld als het gaat om het uitzoeken van een vervolgopleiding, met name bij de inburgeraars gelegd. Bij het afnemen van de mondelinge individuele intakes bij een B1-route aanbieder is er op het eerste oog minder ruimte voor vragen en het kenbaar maken van behoeften. Het gaat hier om het invullen van een intakeformulier waar wel de 'opleidingswens' onderdeel van is, maar het verder uitvragen van de aspiraties lijkt niet het doel van deze intakes.

Inzet van tolken en (taal-)assistenten om tegemoet te komen aan behoeften cursisten

Bij verschillende aanbieders worden er middelen ingezet om communicatie met de inburgeraars te bevorderen. Er wordt meestal geen gebruik gemaakt van professionele tolken; dit zou te kostbaar zijn. Indien mogelijk wordt een collega of vrijwilliger gevraagd om te helpen vertalen. Daarnaast wordt gewerkt met vertaalapps, computerbeeldscherm en 'handen en voeten' om te communiceren. In de praktijk werkt de aanwezigheid van een vrijwilliger die kan vertalen het beste volgens de docenten. Maar de kwaliteit van deze vrijwilligers en hun taalniveau is, ook volgens de docenten, wisselend. Sommige docenten spreken daarnaast in het Engels met cursisten die dat wel spreken of kennen zelf enkele woorden in het Arabisch en benadrukken daarbij ook iets van de cursisten te kunnen leren. Hoewel het fijn kan zijn om ondersteuning in een andere taal te hebben, kan tijdens de interacties

worden waargenomen dat als gesprekken in het Nederlands kunnen worden gevoerd dit een mate van zelfverzekerdheid meebrengt bij de inburgeraars en daarmee ook de interactie versoepelt. Met name bij de individuele gesprekken kan de mate waarin wensen en behoeften kunnen worden besproken worden beperkt wanneer men niet (voldoende) dezelfde taal spreekt. Onderling wordt er door inburgeraars met elkaar in andere talen gesproken en legt men elkaar ook dingen uit. Binnen de meeste interacties stemmen de docenten hier mee in. Een enkele docent laat merken dat er in de klas alleen Nederlands moet worden gesproken.

Mentor-, evaluatie- of coachingsgesprekken om meer persoonlijke aandacht te kunnen bieden

Bij vier van de vijf aanbieders worden er individuele gesprekken gevoerd met de deelnemende inburgeraars. Dit betekent op papier dat er op vaste momenten met elkaar wordt gesproken. In de praktijk vinden deze gesprekken bij de meeste aanbieders meer informeel plaats. Mentoren zijn vaak ook de docent of coach van de inburgeraar. Men ziet hen dus al meermaals per week en dan kunnen er ook tijdens en na de les dingen worden besproken. Bij één van de aanbieders is de mentor zelf geen docent en vinden de mentorgesprekken meer structureel plaats, de mentor krijgt hier wel input van de docenten voor.

De inhoud van de gesprekken verschilt. De meeste mentoren of coaches hebben een duidelijke structuur voor zichzelf die ze tijdens het gesprek aflopen. Het gaat dan over voortgang, studie- en participatiekeuze en eventuele andere dingen waar de student het over wil hebben. Tegelijkertijd komen er ook wensen en behoeften met betrekking tot de samenstelling van de klas naar voren (zie ook Frissen et al., 2023). Het gaat dan onder andere om de wens om meer tussen deelnemers te zitten van meer gelijk niveau en gelijke leeftijd. Daarnaast is opvallend dat in één van de taalgroepen, een zogenaamde snelle groep, bij de evaluatiegesprekken

meerdere inburgeraars vroegen om meer diversiteit in de klas naar 'moedertaal'. De neiging zou anders bestaan, en dat hebben we ook in de praktijk gezien, om onderling de bekende 'eigen' taal of 'moedertaal' te spreken. Er zijn inburgeraars die aangaven zoveel mogelijk Nederlands te willen spreken ook met klasgenoten. Tegelijkertijd heeft dezelfde moedertaal spreken ook het voordeel dat men onderling dingen uit kan leggen. Hoewel deze wensen tijdens de individuele interacties met de docent zijn besproken hebben we niet gezien dat de docent hierop ook direct actie ondernam.

Bij het merendeel van de mentor-, evaluatie- of coachingsgesprekken zagen we een zekere dankbaarheid van deelnemers. Ze lijken vooral de persoonlijke aandacht en de daarop aansluitende ondersteuning op maat te waarderen. Eén van de inburgeraars geeft tijdens zo'n mentorgesprek aan *"I feel a little bit better just to talk"*.

MAP vroeg in traject sluit vaak niet aan op het taalniveau

Bij NLtraining is besloten om de MAP lessen later in het traject in te plannen. We hebben een MAP les geobserveerd die op verzoek van de deelnemers van een taalklas werd gegeven. De MAP lessen die ze eerder hadden gevolgd, waren volgens een docente en een deelnemer te vroeg in het traject. De cursisten hadden op dat moment nog te weinig kennis van de Nederlandse taal om de lessen goed te kunnen volgen (zie ook 4.1). Daarnaast sprak hun toenmalige MAP-docent te snel. Inmiddels is het contract met de samenwerkingspartner opgezegd en verzorgt een medewerker van NLtraining de MAP. De geobserveerde deelnemers vonden zijn les beter. Hij spreekt langzamer en duidelijker. Hij gebruikt weinig woorden, vraagt door en checkt regelmatig of de inburgeraar hem begrijpt. Zo vraagt hij bijvoorbeeld aan de deelnemers uit te leggen wat hij heeft verteld. Daarnaast gebruikt hij gebaren en schrijft hij met een stift de belangrijkste begrippen op en tekent de relaties hiertussen. Hij checkt of mensen het goed kunnen lezen en begrijpen wat er staat. We zagen wel dat een van

de cursisten (taalniveau richting A2) bepaalde woorden zoals participeren opzocht op haar telefoon en door haar telefoon liet vertalen. In een kort nagesprek hebben we haar gevraagd of ze het wel allemaal kon volgen. Volgens haar was dat wel het geval. De docent spreekt volgens haar namelijk langzaam en duidelijk. Bovendien heeft ze het al een keer eerder gehoord bij de samenwerkingspartner. Daaruit blijkt dat herhaling kan helpen om informatie goed over te brengen.

3.1.2.4 Dualiteit

Als het gaat om dualiteit kijken we naar de combinatie van taal en participatie binnen en naast de inburgering. Binnen de bevindingen van de observaties richten we ons met name op de manier waarop participatie terugkomt binnen de interacties, als onderdeel van het aanbod. Participatie neemt binnen de verschillende leerroutes een andere plaats in. Binnen de B1-route is het de bedoeling dat er naast het leren van de taal aandacht is voor participatie. In de Z-route is een participatiecomponent een wettelijke verplichting. Binnen de onderwijsroute is participatie gericht op (voorbereiding op) instroom in het vervolgonderwijs.

Dualiteit binnen de interacties in de B1-route nog niet direct terug te zien

Tijdens de observaties en nagesprekken bij de aanbieders van de B1-route kwam naar voren dat dualiteit binnen de B1-route nog niet zo duidelijk vorm krijgt (zie ook Blom et al., 2023). Tijdens de mondelinge individuele intakes is er beknopt aandacht voor participatie. Het gaat hier met name om wat mensen al doen en wat zij zouden willen doen qua opleiding of werk. Als blijkt dat men niets wil doen wordt er niet doorgevraagd; ook de vragen bij de mensen die wel al iets doen of iets willen doen zijn beknopt. Het gesprek wordt sterk gestructureerd door het intakeformulier, en is niet bedoeld om een heel uitgebreid beeld krijgen van (aspiraties voor) participatie. Uit het nagesprek blijkt dat de informatie over participatie vooral wordt

uitgevraagd om rekening mee te kunnen houden wat betreft inroosting.

Participatie komt ook niet direct naar voren tijdens de groepsinteracties binnen de B1-route. De taallessen bij de aanbieders van de B1-route zijn primair gericht op de taal. Wel gaat de taal over thema's die men in de samenleving tegenkomt, zoals naar de bakker gaan en koffiedrinken met de burens, die als participatie in brede zin zouden kunnen worden gezien. Tijdens de nagesprekken komt naar voren dat het voor participatie in de vorm van werk volgens de docenten nu nog te vroeg is; dit komt pas later aan bod tijdens KNM en de MAP. Eén van de docenten geeft aan dat het volgens hen belangrijk is dat eerst het Nederlands een beetje op niveau komt voordat het over participatie kan gaan. Uit de nagesprekken blijkt verder dat er naast de taallessen vanuit de B1-route aanbieders wel excursies georganiseerd worden, tijdens of naast de lessen, bijvoorbeeld naar de bibliotheek. Ook probeert men voor iedereen die dat wil een taalmaatje te regelen, zo kan men de taal wel meer in de praktijk oefenen.

MAP: ondersteuning bij en uitwisseling over participatie

De MAP-bijeenkomst die is geobserveerd, werd gehouden op verzoek van de deelnemers aan een eerdere MAP-bijeenkomst (zie 3.1.2.3). De geobserveerde bijeenkomst werd uitgevoerd door de taalaanbieder zelf. Er werd uitleg gegeven over wat de MAP inhoudt. Daarbij werden de eisen en het verplichte karakter benadrukt. "De gemeente verplicht dit, je krijgt een uitkering en je moet dit doen; de gemeente is de baas", vertelt hij. Daarnaast moeten ze 40 uur stage, vrijwilligerswerk of betaald werk doen. Hij vraagt en legt uit wat vrijwilligerswerk en een stage is: stage is om te leren, vrijwilligerswerk is om te helpen bij te dragen. Vervolgens vroeg hij aan iedereen wat ze doen aan vrijwilligerswerk en betaald werk. Hij ging daar ook op in en gaf aan dat ze de uren daarvan mogen laten meetellen voor de MAP. Hoewel meedoen het doel is van de MAP volgens de trainer, legde hij vervolgens de

nadruk wel duidelijk op betaald werk. De MAP gaat om meedoen op de arbeidsmarkt, vulde hij later aan en reageerde heel positief op iemand die aangaf een vaste baan te hebben. *Dat is wat je wil bereiken, daar gaat het om*, reageerde hij. De man met de vaste aanstelling kreeg vervolgens een applaus van de klas.

De trainer besprak vervolgens plenair de werk- en sollicitatie-ervaringen van de deelnemers en waarom het volgens hen wel of nog niet gelukt was om betaald werk te vinden. Daarna volgde uitleg over het CV (volgens de trainer "paspoort naar werk") en werden ze bekeken bij degenen die hun CV konden en wilden laten zien. Opvallend genoeg waren het vooral de vrouwen die daar geen gebruik van maakten. De mannelijke deelnemers kwamen over het geheel ook meer gedreven over om betaald werk te vinden dan de aanwezige vrouwen. Op de vraag of NLtraining ook helpt met vinden van vrijwilligerswerk en betaald werk, of dat de gemeente dat doet was het antwoord van de trainer: de gemeente. De taaldocente van deze klas gaf eerder hetzelfde antwoord.

Aandacht voor participatie binnen en naast de Z-route

De aanbieder van de Z-route heeft een apart aanbod als het gaat om taal en participatie (zie ook Divosa, 2024b). Binnen de taallessen worden, net zoals bij de andere routes, ook maatschappelijke thema's besproken. Daarnaast is er een apart, en wettelijk verplicht, participatieaanbod. Dit participatieaanbod heeft verschillende vormen. Tijdens de interacties die zijn bijgewoond, maken deelnemers een collage van ontbijt, lunch en avondeten. Daarnaast gaan ze fruit identificeren en zoeken in het gebouw. Dit gaat spelenderwijs, en hoewel niet iedereen direct enthousiast oogt, doet wel iedereen mee. In een andere participatie-les is er aandacht voor het regelen van sportactiviteiten en de ervaringen van de deelnemers met sport als onderdeel van de pilot gezondheid. Coaches ondersteunen deelnemers ook bij het vinden van een participatieplek; volgens één van de coaches gaat

dit soms klassikaal of worden deelnemers door elkaar geïnspireerd.

Tijdens de intakes en individuele gesprekken heeft men het over participatie naast de Z-route. Het gaat hier vooral over participatie in de vorm van betaald of vrijwilligerswerk naast het volgen van de inburgering. Hier gaat de coach uit van vragen zoals "Wat vind je leuk?" en "Wat wil je doen?". Bij de deelnemers die al via de Z-route aanbieder een participatieplek hebben, wordt aandacht besteed aan de ervaringen daarmee en of er dingen zijn die de deelnemers eventueel anders zouden willen.

(Vervolg)onderwijs en participatie als vorm van dualiteit binnen de onderwijsroutes

Dualiteit binnen de onderwijsroute komt met name terug door de combinatie van taal leren en voorbereiding op instroom in het vervolgonderwijs. Tijdens de taallessen gaat het hier niet direct over, hoewel deze lessen en de lessen Engels en wiskunde wel direct de voorbereiding vormen. Wel komen andere vormen van participatie aan bod binnen de lesstof. Het gaat dan onder andere om Nederland beter leren kennen, en om verschillende situaties met betrekking tot school, winkelen of het halen van een rijbewijs.

Binnen de mentor-, evaluatie of coachingsgesprekken gaat het expliciet over de voortgang van de voorbereiding en de instroom in het hoge onderwijs. Men spreekt onder andere over studiekeuze en inschrijven wat als een belangrijk punt voor de studenten kan worden gezien, zij willen zo snel mogelijk door kunnen (zie ook 3.2.2). De inburgering is daaraan ondergeschikt, aldus de mentor in de nagesprekken. Ook bespreken mentoren acties die de studenten kunnen ondernemen om meer informatie te vergaren (zoals naar beurzen of studieverenigingen gaan). Dit kan ook worden gezien als vormen van (voorbereiding op) participatie.

Verschillende uitvoerders van de onderwijsroutes uiten tijdens nagesprekken hun zorgen over de juiste plaatsing van de deelnemers en de intensiteit van de onderwijsroute-trajecten. Voor sommigen zou het volgens hen beter zijn om te gaan werken in plaats van veel tijd op school te moeten besteden. Enkele inburgeraars geven dit ook aan hen aan. Afhankelijk van de werkplek kunnen zij wellicht beter via de B1-route de taal op het werk leren, in plaats van dat zij moeten werken naast hun (taal)onderwijs. Voor anderen is juist meer tijd op school nodig. Het systeem zou volgens sommige van deze uitvoerders dan ook flexibeler kunnen.

3.1.2.5 *Kwaliteit*

Belang van het creëren van een veilige en prettige omgeving als onderdeel van kwalitatief goed aanbod

Tijdens de observaties van de verschillende interacties bij de externe aanbieders valt te zien dat de meeste uitvoerders een uitnodigende houding hebben jegens de inburgeraars en hun best doen met aandacht voor de inburgeraars te handelen. Ook tijdens de nagesprekken blijkt bij het merendeel van de uitvoerders hun betrokkenheid met de doelgroep en hun passie voor hun vak. Als het verder aankomt op de kwaliteit van de interacties komt binnen de nagesprekken naar voren dat het, volgens verschillende uitvoerders, van belang is dat iedereen zich veilig en prettig voelt in de les. Daar hebben de meeste dan ook aan de start van de trajecten op gehamerd (zie ook 3.1.2.3). Onderdeel hiervan is dat fouten maken erbij hoort en men elkaar niet mag uitlachen. Ze mogen aangeven wanneer iets moeilijk is en kunnen elkaar als team zien. Volgens een van de uitvoerders heeft dit ertoe geleid dat deelnemers ook meer durven, wat de kwaliteit van hun aanbod kan versterken. Op basis van de observaties lijkt deze benadering te werken, over het algemeen lijken deelnemers zich tijdens de interacties redelijk vrij te voelen om Nederlands te spreken en hun behoeften kenbaar te maken. Er zijn sommige inburgeraars die beduidend beter Nederlands spreken en ook

luider aanwezig zijn in de klas terwijl anderen amper wat zeggen alleen als dat hen expliciet wordt gevraagd. Dit komt overeen met de dynamiek in iedere reguliere klas.

De sfeer tijdens de interacties bij de leerroute aanbieders is bovendien over het algemeen goed. Zowel tussen docenten en cursisten als tussen cursisten onderling. Soms is de relatie met de uitvoerder wat meer vriendschappelijk (bijvoorbeeld een boks geven bij de deur aan het eind van de les) en anders meer formeel (bijvoorbeeld door consistent de docent met meneer en mevrouw aan te spreken). Vaak zijn er groepjes gevormd onder de inburgeraars. In een enkele interactie is er onderling wat irritatie of zorgt men voor afleiding maar er wordt vooral ook onderling geholpen en onderling complimenten gegeven. Complimenten worden ook in meerdere en mindere mate gegeven door uitvoerders. De meesten van hen lachen veel naar en met deelnemers en sommigen stellen persoonlijke vragen aan hen, waaruit blijkt dat ze hen goed kennen. De trainer van de MAP voor statushouder is ook positief en stimulerend. Hij maakt complimentjes over het feit dat veel van de deelnemers al vrijwilligerswerk doen. Voor de deelnemer die al een vaste baan heeft, vraagt hij een applaus van de klas. Maar hij blijkt ook confronterend te kunnen zijn. Zo is er een hoogopgeleide inburgeraar waarvan zowel de niveauwaardering van de diploma's als de werkervaring goed aansluiten op de vacatures waar hij op heeft gesolliciteerd maar volgens eigen zeggen toch telkens weer wordt afgewezen vanwege zijn (te) beperkte beheersing van de Nederlandse taal. De MAP coach zegt dat dit terecht is. Hij moet in zijn werk in het Nederlands kunnen communiceren met collega's en klanten.

Succes van de interacties is de verantwoordelijkheid van zowel uitvoerders als inburgeraars

Tijdens de interacties komt de gedeelde verantwoordelijkheid van uitvoerders en inburgeraars om de inburgering een succes te maken sterk naar voren. Uitvoerders zijn er om te

ondersteunen en geven in meerdere of mindere mate handvatten, maar nodigen inburgeraars uit vooral ook dingen zelf te doen. Enerzijds in de les, maar sommige uitvoerders stimuleren ook actief buiten de les te oefenen en huiswerk te maken of buiten de individuele gesprekken informatie te vergaren en contacten te leggen. Enkele uitvoerders benadrukken ook dat zij er zijn om te helpen, maar de inburgeraars het uiteindelijk zelf moeten doen. De verantwoordelijkheid is gedeeld en vraagt van beide om inspanning, deze wordt ook, in de meeste gevallen, door beide gegeven. Als het aankomt op de verantwoordelijkheden van docenten binnen de interacties komt verder bij verschillende aanbieders tijdens de nagesprekken naar voren dat de klassen aan twee docenten zijn gekoppeld. Een deel van de week verzorgt dan de ene docent de lessen en de andere docent het andere deel. Volgens enkele docenten is dit goed omdat iedere docent diens eigen manier van lesgeven heeft en zo het aanbod minder afhankelijk is van de docenten daarmee de kwaliteit ten goede kan komen.

3.2 Ervaringen van statushouders

In deze paragraaf lichten we de bevindingen uit de focusgroepen onder statushouders uit. In totaal zijn er vijf focusgroeps gesprekken gehouden met statushouders in de B1-route, de Z-route en de onderwijsroute. Als het gaat om de B1- en de Z-route werden mannen en vrouwen apart geïnterviewd, bij de onderwijsroute zijn deze samen geïnterviewd. Tijdens de focusgroepen zijn we ingegaan op de ervaringen en behoeften van statushouders met betrekking tot inburgering, en de (subjectieve) effectiviteit van het nieuwe inburgeringsstelsel. Deze bevindingen omvatten zowel de ervaringen van statushouders met de gemeentelijke als met de externe dienstverlening.

3.2.1 Tijdigheid

Voorkeur voor eerder contact met de gemeente
Het inburgeringsbeleid schrijft voor dat de gemeente inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake moeten afnemen en een PIP vaststellen. Omdat statushouders doorgaans nog

enige, of lange tijd in het AZC of doorstroomlocatie moeten wachten totdat hun woning beschikbaar komt, is het de bedoeling dat gemeentes al tijdens de opvangperiode contact met 'hun' statushouders leggen. Het gaat hier om statushouders die aan de gemeente zijn gekoppeld.

De meeste door ons geïnterviewde statushouders hebben echter pas contact gehad met hun coach nadat zij waren gehuisvest. Met andere woorden, zij hebben de beoogde tijdigheid van het inburgeringsbeleid niet kunnen ervaren. Statushouders geven aan dat zij graag eerder contact hadden willen hebben met de gemeente. De dagen in het AZC voelden als verloren en sommigen kregen daardoor psychische problemen.

"In een AZC wonen en wachten is als wanneer je in het leger zit en niet weet waarnaartoe je uitgezonden wordt. Daardoor blijf je last hebben van onzekerheid. Daarom is het beter als de gemeente al eerder vertelt waar je gaat wonen, dat geeft meer gemoedsrust." (Z-route, mannen)

De geïnterviewde statushouders kwamen in Rotterdam aan voordat de gemeente de Vroege Start had opgezet. Sindsdien hebben statushouders meestal contact met hun coach terwijl zij verblijven op de doorstroomlocatie, de Silja Europa. Uit de Monitor Statushouders (2024b) blijkt dat ongeveer 30% van de inburgeraars die op de Silja verblijft deelneemt aan de Vroege Start. Volgens een beleidsmedewerker is dit aandeel zomer 2024 opgelopen tot 40%.

Verblijf op de doorstroomlocatie en in AZC zou nuttiger besteed kunnen worden

Een deel van de geïnterviewde statushouders heeft op de doorstroomlocatie gewoond voordat zij werden gekoppeld aan een woning. Het nieuws dat ze tijdelijk op een boot zouden moeten wonen voordat ze hun huisvesting kregen, kwam voor velen als een grote teleurstelling. Het citaat van een statushouder die op de boot heeft gewoond,

maakt duidelijk wat het voor hem betekende dat hij na zijn periode in het AZC te horen kreeg dat hij moest wachten op een huis op de Silja:

“Ik zat meer dan een jaar in het asielcentrum en toen ze me vertelden dat mijn gemeente Rotterdam was, was ik erg blij en dacht ik dat mijn leven zou beginnen. Ik was geschokt dat ze me naar een schip stuurden voor drie maanden. Het was beter geweest als ze ons de huidige integratiecursussen hadden gegeven terwijl we op het schip waren.” (B1-route, mannen)

Als oplossing voor de lange wachttijden stellen respondenten voor om meer inburgeringsactiviteiten aan te bieden tijdens hun verblijf in het AZC en/of op de Silja. Zo had een deel van de respondenten graag het PVT eerder willen volgen. Terwijl een deel van de statushouders de inhoud van het traject vanzelfsprekend en overbodig vond (denk aan verwarming uitzetten, het lezen van verkeersborden, wat te doen als een inbreker binnenkomt), gaven anderen aan dat ze liever deze informatie eerder hadden willen krijgen, toen ze net in Nederland aankwamen.

“We hebben ongeveer een jaar of anderhalf jaar in asielcentra gezeten en we hebben veel geleerd over Nederland in die tijd. Die tijd was geschikt om basiskennis over het leven in Nederland te leren. Nu heeft het leren van basiskennis geen zin meer.” (B1-route, mannen)

Ook het eerder kunnen beginnen met Nederlands leren kwam vaak aan bod tijdens de focusgroepen. Meerdere mensen geven aan dat ze graag al in de opvang met hun inburgeringscursus hadden willen beginnen. Het wachten in het AZC voelde als tijdverspilling die ze hadden kunnen gebruiken om de taal en de Nederlandse samenleving te leren. Toen ze eenmaal waren gehuisvest, ervaren statushouders minder tijd om trainingen en cursussen te volgen. Het werd ook later veel minder nuttig omdat ze inmiddels hun eigen wegen in de samenleving hadden gevonden.

“Ik word vaak uitgenodigd voor informatiesessies die nuttige informatie kunnen bieden voor mijn toekomst, zoals hoe ik rijbewijs kan krijgen. Ik moet dit soort sessies vaak afwijzen: ik heb de informatie inmiddels zelf geleerd en ik heb geen tijd meer om naar dit soort bijeenkomsten te komen. We zijn een beschaafde gemeenschap met veel geleerden. We hebben geen behoefte aan sociale uitkeringen, geef ons in het begin de nodige ondersteuning en we zullen onze weg vinden naar de arbeidsmarkt.” (B1-route, mannen)

Positieve ervaringen met financieel ontzorgen en financiële begeleiding

Geïnterviewde statushouders staan zeer positief tegenover het financieel ontzorgen dat door de gemeente wordt geboden. Uit de gesprekken met statushouders, geeft dit initiatief - waarin vaste lasten zoals huur, energie, water en zorgverzekering zes maanden lang worden ingehouden – de ruimte en rust biedt die het beoogt te bieden. Men is dankbaar dat er ondersteuning is bij deze administratieve taken en dat het betalen van rekeningen uit hun handen wordt genomen zolang ze de regels en de taal nog niet genoeg kennen.

“Ik heb nooit moeten nadenken over wanneer ik de huur of elektriciteitsrekening moet betalen, ik weet dat de gemeente het voor mij zal betalen en dat geeft me rust.” (B1-route, mannen)

“Soms dan wordt het geld gestort op de rekening en dan geef je het uit zonder dat je het door hebt. Soms word je dan verrast met een brief waarin staat dat je een betalingsachterstand hebt of je krijgt een aanmaning. Dus op deze manier is het beter. Dan weet je dat je met het bedrag dat overblijft je boodschappen kunt doen.” (Z-route, vrouwen)

Sommigen kiezen ervoor om een deel van de vaste lasten zelf te regelen, en de rest door de gemeente te laten uitbetalen. Zo kunnen ze flexibeler omgaan met de energierekening, bijvoorbeeld door het termijnbedrag te verhogen of verlagen. Een aantal statushouders geeft zelfs aan graag het financiële ontzorgen nog langer te willen zien lopen.

"Natuurlijk moeten we zelfstandig worden, maar ik vind dat [financieel ontzorgen] 1 jaar moet duren. Totdat ik een beetje de taal kan spreken."(Z-route, vrouwen)

Als het gaat om de maatschappelijke (financiële) begeleiding die door VWN wordt geboden, horen we ook overwegend positieve verhalen. Volgens geïnterviewde statushouders heeft deze ondersteuning vaak voorkomen dat zij in de schulden terecht zou komen. Of het nu gaat om onbetaalde rekeningen of het aangeven van te veel ontvangen kindgebondenbudget, VWN heeft meerdere geïnterviewde statushouders geholpen om administratieve en financiële problemen te voorkomen.

"Doordat Vluchtelingenwerk contact heeft opgenomen met de belastingdienst kwamen we erachter dat er een fout was gemaakt. Dat hielp omdat wij zelf dingen niet wisten."(Z-route, vrouwen)

"Toen ik bij mijn man kwam wonen had hij veel post. Ik vroeg aan hem: wat zijn dit voor brieven? Hij zei: ik heb er niks van begrepen, gooi het maar weg. Toen had ik een afspraak bij VWN. Toen bleek dat hij al vier keer naar de tandarts moest en dat ze een rekening hadden gestuurd van 600 euro terwijl mijn man dat niet wist."(Z-route, vrouwen)

De financiële begeleiding helpt ook om de regels te leren, zoals wat en hoe vaste lasten te betalen. Door administratieve taken uit te leggen en meer praktische tips te geven leren statushouders om zelfredzaam te worden. Hiermee kunnen ze zich ook beter concentreren op de inburgering, wat hopelijk leidt tot een tijdige start zoals in het beleid wordt beoogd.

"In het begin weet je nog niet wat er precies van jou wordt verwacht. Water en licht, zorgverzekering zijn allemaal dingen die wij niet kennen. Daarom wordt er uitgelegd hoe je deze vaste lasten moet betalen. Wij hebben ook geleerd dat het soms niet noodzakelijk is om de verwarming aan te zetten, in ieder geval op 20 graden."(Z-route, vrouwen)

3.2.2 Snelheid

Voor de meesten een goed tempo van de brede intake, behalve bij de onderwijsroute

Het tempo van de brede intake is door de meeste respondenten van de Z-route en B1-route als heel soepel ervaren. Men vond de stappen helder, met voldoende tempo erin zonder dat het proces te snel ging.

"Je hebt het gevoel dat alles achter elkaar plaatsvindt, dat alles met elkaar verbonden is wat betreft de inburgering."(B1-route, vrouwen)

Dit was echter niet altijd het geval voor geïnterviewde statushouders uit de HBO/WO onderwijsroute. Zij ervoeren het proces om aan de onderwijsroute te kunnen beginnen als lang en verwarrend, met veel wachten. Om het maximale uit hun tijd te halen en niet (nog meer) achterop te raken, begonnen sommigen de taal te leren door middel van zelfstudie.

"Het is niemands schuld. Het is gewoon zoals het is. Je begrijpt niet wat je moet doen of wat er daarna komt. Dus je voelt je gefrustreerd omdat je er niets aan kunt doen. Ik ben blij dat ik zelf ben begonnen met het leren van de Nederlandse taal omdat ik daardoor sneller heb kunnen gaan in plaats van alleen maar te wachten. Toen ik mijn brief ontving van de gemeente over het starten met inburgering, heb ik meteen contact opgenomen met mijn werkcoach en gevraagd of ik meteen kon ingeschreven worden in een taalles. Hij zei dat we eerst een aantal procedures moeten doorlopen. Dat heeft drie of vier maanden geduurd. Een eeuwigheid, dus. Want als je haast hebt, voelt het alsof de tijd stilstaat."(onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Het wachten leidde tot veel frustraties, omdat men zag dat er veel manieren waren om dit proces te versnellen.

"Maak het minder moeilijk. Ik weet dat ze die tests moeten doen om te zien of je in staat bent om te leren en zo, maar misschien is er een andere eenvoudige manier om te weten of je kunt leren of niet. En er is vast ook een betere manier om daadwerkelijk geïntegreerd te raken. Want voordat

ik op Erasmus begon, moest ik eerst van mijn contactpersoon de Rotterdamse Taalstart doen en ik heb niets geleerd. Tijdverspilling dus." (onderwijsroute hbo/wo, gemend)

De Rotterdamse Taalstart (RTS) kwam bij iedere focusgroep aan bod, terwijl er niet expliciet hierover werd gevraagd. Respondenten waren overwegend negatief over het traject dat zij beschreven als tijdsverspilling. Dit had met name te maken met het feit dat er veel wisseling in de docenten was en geen duidelijk curriculum. Zoals eerder is aangegeven is per januari 2024 Starten in Rotterdam van start gegaan en heeft de RTS vervangen.

Een relatief snel begin van de leerroute

Na het afronden van de RTS zijn de meeste statushouders relatief snel begonnen met hun taallessen. Voor sommigen was dat goed, anderen hadden daar meer moeite mee. Zoals één respondent die de volgende maandag moest beginnen met zijn taallessen, nadat hij de woensdag ervoor de RTS had afgerond:

"Ik kreeg op de woensdag dat ik klaar was met de RTS te horen dat ik maandag met de leerroute moest beginnen. Dat was erg snel. Terwijl ik nog bezig was met het inrichten van het huis [...] en ik heb ook kleine kinderen, maar ze sturen mij eerder naar school." (Z-route, mannen)

Vrouwelijke statushouders uit de Z-route geven aan twee à drie maanden te hebben gekregen voordat ze met hun taallessen moesten beginnen. Zij waren meestal blij om de tijd te krijgen om te acclimatiseren.

"Het is beter als je voorbereid bent, dat het niet plotseling is. Ik moet eerst kijken hoe een plaats is, hoe de straten zijn, hoe de mensen zijn, ik hou ervan om dingen te ontdekken. Dus toen ik naar school ging, voelde ik mij op mijn gemak, want ik had de maatschappij al een beetje leren kennen." (Z-route, vrouwen)

Ook statushouders uit de onderwijsroute hebben moeten wachten met het starten van de leerroute.

Het traject had in september 2022 moeten beginnen, maar begon een maand later. Voor mensen die al tijd verloren hadden, leek deze tijd erg lang.

Wisselende ervaringen met en wensen voor de intensiteit van de (taal)lessen

Als het gaat om de intensiteit van de taallessen klaagt een aantal respondenten - zowel uit de B1 als de Z-route - over de snelheid waarmee de lesstof in de taallessen wordt behandeld. Voor sommigen ligt dit te hoog en ze geven aan het niet altijd te kunnen bijhouden in combinatie met het huishouden en psychische klachten waar ze soms mee zitten. Anderen klagen juist dat de lessen te traag gaan en vragen zich af waarom ze dan naar de les moeten. Respondenten van de Z-route geven aan soms alleen naar de les te komen omdat het verplicht is.

"Ook de dingen die we hebben meegemaakt. De lange wachtperiode en de aanvraag van gezinshereniging en dat je kinderen ver weg zijn. Dan ben je helemaal niet bezig met school." (Z-route, mannen)

Naast de snelheid waarmee de lesstof wordt behandeld ervaren sommige respondenten de Z-route in het geheel als te intensief. Ze begrijpen niet altijd waarom in de Z-route vier dagen per week bezig moeten zijn met inburgering terwijl dit in de B1 route slechts drie dagen is. Doordat ze vier dagen in de week bezig zijn met inburgering houden geïnterviewde statushouders van de Z-route weinig tijd voor andere afspraken. Dit kan voor stress zorgen.

"Soms heb je afspraken bij het ziekenhuis of bij de gemeente of bij VWN. Volgens mij is onze school de enige school die vier dagen per week open is. Wij moeten dan alle afspraken in de namiddag plannen" (Z-route, mannen)

De door ons geïnterviewde statushouders uit de onderwijsroute zouden juist intensievere taallessen willen volgen zodat ze zo snel mogelijk kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs. Zij ervaren problemen met de verplichten elementen

van hun traject en benoemen conflicten die zij hebben gehad met de EUR rondom de inhoud hiervan. Eén van de problemen had te maken met een wiskundecursus die zij verplicht waren om in Utrecht te volgen, ook al was dit vak geen vereiste voor hun toelating tot de door hen gewenste studie. Dit kostte hun extra tijd.

3.2.3 Maatwerk

Veel maatwerk in de begeleiding van coaches

Tijdens de focusgroepen zijn veel positieve ervaringen gedeeld over coaches van zowel W&I als het jongerenloket. Het overgrote deel van statushouders beschrijft diens coach als aardig, behulpzaam, betrokken en motiverend. Zij geven veel ruimte om te vertellen wat statushouders willen en nodig hebben (zie ook: 3.1.1.3 Maatwerk). Ook vertellen respondenten dat veel coaches Arabisch spreken, of een telefonische tolk inschakelen. Dit wordt als prettig ervaren omdat het gesprekken vergemakkelijkt en misverstanden voorkomt. Respondenten geven ook voorbeelden waarin coachen maatwerk leveren wanneer statushouders medische problemen hebben. Zo zou een coach bij een statushouder langs zijn geweest wanneer deze niet naar de gemeente kon komen vanwege ziekte. Ook heeft een andere coach kunnen regelen dat een statushouder minder vaak op school aanwezig moest zijn toen diens dochter ziek was. Geïnterviewde statushouders geven aan zich hierdoor serieus genomen te voelen.

"Mijn contactpersoon probeert mij altijd te helpen. Als ik een probleem heb, neem ik contact met hem op en hij antwoordt snel. Hij probeert mij te helpen en geeft mij wat advies. Hij is altijd vriendelijk."
(onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Een aantal statushouders had minder goede ervaringen met hun coach en herkenden het beeld van behulpzame en beschikbare coachen niet. Volgens hen zou dit erg verschillen per coach: een aantal statushouders ervaart weinig ruimte om te vertellen over hun situatie en hulp te vragen aan hun coach.

"Wanneer ik een afspraak heb met de verantwoordelijke persoon dan duurt die afspraak maximaal 5 minuten. Er wordt alleen gevraagd: wat zijn je schooltijden en hoe gaat het op school?" (B1-route, vrouwen)

"Hoeveel ruimte je krijgt is afhankelijk van de contactpersoon. Die van mij is al twee keer veranderd. De eerste gaf mij veel ruimte en luisterde naar mij, maar die nieuwe heeft maar beperkt tijd. Zij vraagt alleen hoe het gaat op school en op werk. Dat is alles. Ze heeft niet veel tijd. De vorige gaf mij meer ruimte. Dus dat is verschillend per contactpersoon." (Z-route, vrouwen)

Het is ook belangrijk om op te merken dat een bepaalde mate van dankbaarheid een rol lijkt te spelen in de manier waarop sommige statushouders de ondersteuning van de gemeente ervaren. Het volgende citaat is één van de meerdere voorbeelden waarin statushouders hun verwachtingen lijken te temperen en meer begrip ontwikkelen voor de situatie van de coach:

"In het begin had ik wat opmerkingen en observaties, maar na verloop van tijd merkte ik de toenemende drukte en het grote aantal vluchtelingen op, en ik denk dat het natuurlijk is dat dit gebeurt. Ik plaatste mezelf in de schoenen van de gemeenteambtenaar en realiseerde me dat het normaal is dat ze op deze manier met ons omgaan."
(B1-route, mannen)

De toedeling van de leerroute leidt soms tot teleurstellingen

Veel statushouders zagen de indeling van de leerroute als een vrij objectief proces dat met name wordt bepaald op basis van achtergrondkenmerken zoals leeftijd en opleidingsniveau, evenals de prestaties op de capaciteitentest. De meesten konden zich goed vinden in de toedeling van de leerroute en voelden zich meegenomen in het keuzeproces. Een persoonlijke aanpak bleek waardevol in één geval waar een statushouder een verrassende score behaalde op de leerbaarheidstoets, ondanks dat deze nooit naar school was geweest. Dankzij het doorvragen werd de statushouder alsnog in de juiste route geplaatst:

"Ik heb de toets gemaakt bij de gemeente. Ik had 85% goed beantwoord. Maar toen ik een afspraak had met haar vroeg ze aan mij wat ik heb gestudeerd. Ik zei dat ik niet naar school ben geweest. Ze zei dat de uitslag van de toets niet overeenkomt met hetgeen wat ik vertel. Ze vroeg om mijn naam te schrijven in het Arabisch, maar dat kon ik niet. Toen zei ze dat ze de leerroute zou aanpassen." (Z-route, vrouwen)

Een deel van de respondenten is minder tevreden over de toedeling van de leerroute. Dit geldt onder meer voor een aantal geïnterviewde statushouders, die de onderwijsroute wilden volgen, maar voor wie dit financieel niet realistisch was vanwege hun leeftijd. Studenten hebben tot hun 30^e recht op studiefinanciering en studeren met behoud van een uitkering kan onder bepaalde voorwaarden maar tot maximaal twee jaar. In deze gevallen was men erg ontevreden met de indeling van de leerroute en de mate waarin hun wensen werden meegenomen in de besluitvorming. Sommige respondenten geven aan dat ze helemaal niet zijn geïnformeerd over het bestaan van de onderwijsroute. Dit zou volgens een statushouder met opzet door de coach te zijn gedaan. Ook spreken twee statushouders uit de onderwijsroute over familieleden die niet naar de Onderwijsroute mochten ondanks dat zij dat volgens hen wel zouden kunnen. Dit is naar hun idee sterk afhankelijk van de coach die je hebt, deze heeft veel macht als het aankomt op het nemen van beslissingen omtrent de routes.

"Voor mij resulteerde de intelligentietest in een kwalificatie voor de universiteit. Desondanks plaats mijn coach mij in de B1-route en de andere optie was niet beschikbaar. Zijn argument was dat ik ouder dan 30 jaar ben en dat niet past bij de voorwaarde." (B1-route, mannen)

"Toen ik me aanmeldde voor integratie was ik 27 jaar oud en mijn ambitie was om mijn studie voort te zetten. Toch stemde de verantwoordelijke persoon daar niet mee in en zei tegen me: "Je bent getrouwd en deze weg zal moeilijk voor je zijn." Wie is hij om over mij te beslissen of ik in staat ben om iets te bereiken?" (B1-route, mannen)

Er werd ook een situatie beschreven waarin een statushouder verkeerd in de Z-route was geplaatst. Toen dit duidelijk werd is de statushouder van leerroute veranderd. Dit zorgde voor frustratie bij de statushouder die vond dat zij tijd had verspild.

Wanneer statushouders zich niet betrokken voelen bij de besluitvorming, kunnen ze hun motivatie verliezen, zo geven geïnterviewde statushouders aan. Zij zien geen mogelijkheid om hun dromen te verwezenlijken en ervaren vanuit de gemeente weinig steun en begrip in dit proces:

"Toen ik hier kwam, had ik veel doelen en dromen. Maar mijn dromen werden gedood en heb ik geen motivatie meer om mijn opleiding af te maken of mijn dromen te verwezenlijken." (B1-route, mannen)

"Ik had verwacht dat alles gemakkelijker zou zijn, vooral met betrekking tot studie en werk. Omdat ik ouder ben dan dertig, leek het onmogelijk om mijn studie voort te zetten. Omdat ik geen recht had op studiefinanciering en geen studielening kon krijgen, was mijn enige optie om te werken en tegelijkertijd te studeren, wat erg lastig voor me was. Zelfs de gemeente biedt geen oplossingen op dit gebied, en ze vertellen me dat ik zelf de kosten moet dragen als ik mijn studie wil voortzetten, en ze helpen niet bij het zoeken naar oplossingen." (man, B1-route, R2)

Er zijn ook negatieve verhalen gedeeld over de psycholoog die het assessment afnam. Twee jonge statushouders die graag de onderwijsroute wilde volgen vertelden dat ze zich gepusht voelden naar werk en de psycholoog kwam met voorstellen voor (laaggeschoold) werk waar zij niet op zaten te wachten. Hierdoor kregen ze niet het gevoel dat er vanuit de inburgering oog was voor hun behoeftes en wensen door maatwerk te leveren, zoals het beleid nastreeft.

"Haar doel was niet om mij psychologisch te beoordelen. Ze wilde je alleen maar uit de uitkering halen. Dat zijn haar zaken niet. En ze krijgt betaald voor dit werk. Dus ik voelde me echt aangevallen toen ze daarmee begon. En het is echt vernederend voor wie dan ook ter wereld." (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Statushouders van de Z-route positief over inzet van een tolk in de taallessen

Geïnterviewde statushouders van de Z-route zijn positief over de tolk die aan het begin van het traject wordt ingeschakeld om bepaalde woorden te vertalen en/of uitdrukkingen uit te leggen. Zij waren ook erg ongelukkig wanneer deze tolk op een gegeven moment niet meer kwam en de lessen volledig in het Nederlands werden gegeven. Sommige respondenten ervoeren deze overgang als heel uitdagend en vonden het vanaf dat moment moeilijker om de lessen te kunnen volgen.

"Voor mij is het makkelijker om woorden in het Arabisch te horen en daarna de uitleg in het Nederlands te krijgen. Maar wanneer [de docent] een woord in het Nederlands zegt weet ik niet wat het in het Arabisch betekent. Ik begrijp de zin dan niet. Ook al wordt het meerdere keren in het Nederlands uitgelegd. Ik wil het in het Arabisch horen." (Z-route, mannen)

Verschillende niveaus in de klas als nadelig ervaren

Een vaak voorkomende klacht is dat er cursisten met verschillende niveaus in dezelfde klas worden geplaatst. Er worden verhalen verteld dat cursisten met verschillende thema's of modules samen in de klas zitten. Dit werd voornamelijk genoemd door respondenten die in de Z-route zitten, maar werd ook door deelnemers aan de B1 route genoemd. Dit heeft gevolgen voor hoe statushouders de kwaliteit van de taal cursus ervaren, omdat deze niet afgestemd zijn op hun situatie.

"[...] Ik heb ook het gevoel dat dit niet helemaal adequaat is. Ik vind dat wanneer we bezig zijn met thema 6 dat de hele klas thema 6 moet doen. Als ik iets niet begrijp dan wil ik het aan de docente kunnen vragen, maar die heeft geen tijd. Ze heeft geen tijd voor me. Ze is bezig met een andere groep. Die andere groep heeft ook recht op uitleg. En ik vind dit verkeerd." (Z-route, vrouwen)

Omdat leeftijdsverschillen binnen de groep vaak wordt genoemd als een knelpunt stellen sommige

respondenten ook voor om speciale klassen voor ouderen te maken.

Meer maatwerk gewenst in de onderwijsroute

Als het gaat om het maatwerk dat geboden wordt in de onderwijsroute, hebben de geïnterviewde statushouders veel frustraties. Het programma is zo beschreven dat het elke student geeft wat die nodig heeft om in te stromen in het vervolgonderwijs. Respondenten vertellen in de praktijk daar weinig van terug te zien. Naast een aantal aanvullende vakken, bestaat het curriculum voor een groot deel uit een standaard programma van Nederlands, Engels en wiskunde dat iedereen moet volgen. Veel respondenten hebben vooral moeite met het verplicht volgen van wiskunde, waar ze ook nog voor naar Utrecht moeten reizen, terwijl veel van hen dit vak naar eigen zeggen niet nodig hebben voor hun gewenste vervolgopleiding.

"Ik heb ze verteld dat ik geen wiskunde nodig heb. Ik heb de middelbare school wiskunde in mijn thuisland afgerond. Ik vertelde ze vanaf het begin, ik vertelde mijn leraar dat ik dit allemaal al wist. Ik vroeg om een examen te mogen afleggen om dit aan te tonen zodat ik geen 40 uur per maand hieraan hoef te besteden. Maar dat mocht niet." (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Terwijl respondenten het gevoel hebben dat ze een aantal onnodige vakken verplicht moeten volgen, missen ze juist andere vakken die zij graag willen volgen. Zo vertelt een respondent die ingestroomd was op B2 niveau en graag een vervolgcursus wilde volgen op C1 niveau, dat deze niet gefinancierd werd omdat het niet strikt noodzakelijk was voor haar toetreding naar vervolgonderwijs.

"Maar zo werkt het niet. Je werkt aan jezelf en komt op eigen kracht naar B2. Ja goed zo. Gefeliciteerd voor jou. Maar we gaan je niet op weg helpen. En de gemeente heeft me ook niet geholpen hiermee. Mijn contactpersoon zei dat hij de cursus niet mocht financieren." (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Uiteindelijk heeft deze respondent deze lessen wel kunnen volgen door de helft zelf te betalen. Diens conclusie is dat je ervoor moet vechten. Deze houding werd gedeeld door meerdere geïnterviewde statushouders in de onderwijsroute die een duidelijk beeld hadden van wat ze nodig hadden om hun studieplannen voort te zetten, maar niet door de aanbieder of gemeente werden gesteund. Twee respondenten hebben hierdoor hoogoplopende conflicten gehad. Voor een van hen is dit inmiddels opgelost. Deze heeft uiteindelijk besloten om diens route te wijzigen.

"Soms wil je iets en mensen hebben gewoon geen enige erkenning voor wat je wilt of ze denken dat je het niet weet of dat zij het beter weten. Het kan zijn dat jij het beter weet dan ik, omdat jij hier langer hebt gewoond dan ik. Maar ik weet wat ik wil, en ik weet wat goed voor mij is."(onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

"Ik wil gewoon klaar zijn met de onderwijsroute, zodat ik verder kan met mijn doelen [...] Ik kan nu inburgeren via de B1-route en daardoor sneller beginnen met mijn studie. Ik ben dankbaar voor de kans die ik heb gehad en voor de leraren en de klassen, maar het kan echt efficiënter, zij kunnen veel meer tijd besparen. Vermijd veel onnodige stappen en complicaties. En op deze manier zal het geheel een stuk sneller gaan."(onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Weinig rekening houden met persoonlijke omstandigheden

Tijdens de focusgroepen kwamen ook overkoepelende ervaringen ter sprake met de mate waarin statushouders maatwerk ervaren tijdens hun inburgeringstrajecten. Zoals eerder vermeld in paragraaf 3.2.2., wordt de frequentie en intensiteit van de (taal)lessen door sommige statushouders als te hoog ervaren. Het zorgen voor hun gezin komt hierdoor in het gedrang. Kinderen moeten van school worden gehaald en verzorgd, maar volgens respondenten laten de lesroosters van de taallessen dit niet altijd toe.

"Ik moet vier dagen per week tot half vier 's middags naar school. Soms word ik thuis opgewacht door de

politie omdat mijn kinderen op straat zijn. Of ik krijg een probleem op school omdat ik eerder weg moet."(Z-route, mannen)

"In onze landen is het zo dat de man gaat werken en soms 2 of 3 dagen niet thuiskomt. Ondertussen zorgt de vrouw voor de kinderen en brengt hen naar school. Hoe moet dat hier als je allebei naar school moet? Dat zijn we niet gewend en daardoor ervaren wij druk."(Z-route, mannen)

Hierdoor moeten statushouders soms de les voortijdig verlaten of kunnen ze niet naar de les als hun kind ziek is. Ze klagen dat ze door de taalaanbieders daarop afgerekend worden. Door bijvoorbeeld de uren van de taallessen die zij hebben gemist niet te laten meetellen voor hun inburgering (Z-route).

Op de vraag waarom er geen gebruik wordt gemaakt van kinderopvang geeft een respondent aan dat dit te duur is.

"Ik heb 7 kinderen, hun leeftijden zijn tussen 2 jaar oud en 14 jaar oud. Ik moest daarvoor 1600 euro per maand betalen. Ik heb niet eens voldoende geld om te eten. [...] De gemeente wilde voor twee dagen betalen en ik moest zelf de twee andere dagen betalen. Ik zei: laat maar zitten."(Z-route, mannen)

Waar de taalaanbieders weinig rekening (kunnen) houden met de persoonlijke situaties van statushouders, lijken gemeentelijke coaches hier meer ruimte voor te hebben. Zoals eerder genoemd, had een coach kunnen regelen dat een statushouder minder vaak aanwezig op school moest zijn toen haar dochter ziek was. Een andere vrouw vertelt dat ze later begonnen is met de taallessen dan haar man en dochters omdat zij nog een jonge dochter had voor wie opvang geregeld moest worden.

"Mijn man en mijn dochters zijn eerder dan ik begonnen met school, want ik had een jonge dochter waar kinderopvang moest geregeld worden. Ik vind het een positieve zaak dat je niet naar school hoeft als er geen kinderopvang is geregeld of als je een baby hebt."(Z-route, vrouwen)

Om tegemoet te komen aan de behoeftes van het gezinsleven zouden moeders graag een aangepast inburgeringstraject willen zien dat langer duurt en/of minder intens is "zodat er meer balans komt in onze verantwoordelijkheden". Ook wordt voorgesteld dat er meer integraal wordt gekeken naar de lesroosters van man en vrouw om ervoor te zorgen dat er altijd iemand beschikbaar is om voor de kinderen te zorgen.

"Als we allemaal naar school gaan, dan moeten de tijden wel aansluiten. Bijvoorbeeld als ik en mijn vrouw om 13.00 klaar zijn, maar de kinderen om 12.00 of 12.30. Hier moet er rekening worden gehouden, misschien moet een van ons twee op een andere tijd naar de les zodat er altijd iemand beschikbaar is voor de kinderen."(Z-route, mannen)

Maatwerk nodig voor werkende statushouders
Naast op het gezinsleven heeft inburgering volgens sommige statushouders dook een negatieve impact op het werkende leven. Vooral werkende mannen in de B1-route vertelden dat de inburgering vaak negatieve impact had op hun werk. Een statushouder werkte fulltime, maar werd alsnog verplicht om de training Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) of workshops over budgetbeheer te volgen. Ook zijn er (tot voor kort) weinig taallessen die online of 's avonds plaats vinden om de combinatie met werk beter mogelijk te maken.

"Ik heb vanaf het begin een fulltimebaan. Toch moet ik 40 uur besteden aan leren over de arbeidsmarkt en mijn eigen budget beheren, maar ik moet ook deelnemen aan de budgetbeheerlessen. De gemeente weet dat ik werk, maar ze blijven me elke dag e-mails sturen over deelname aan de arbeidsmarkt cursus."(B1-route, mannen)

"Ik heb de docent gevraagd of ik minder naar taallessen zou kunnen om te gaan werken. De docent zei dat inburgering een bepaald systeem is waar je aan moet houden en bepaalde uren naar school moet. Volgens haar kun je niet om uitzonderingen vragen, de wet geldt voor iedereen."(Z-route, mannen)

Daarom suggereren geïnterviewde statushouders meer diverse type lessen te bieden voor bepaalde groepen. Zo zouden werkende statushouders baat hebben bij weekend- en avondlessen. Inmiddels wordt dit steeds meer aangeboden voor werkende statushouders, en respondenten geven aan erg blij te zijn met deze ontwikkeling, die geeft hun ruimte en motiveert om werk te zoeken.

3.2.4 Dualiteit

Veel statushouders participeren, maar combinatie met inburgering wordt vaak als moeilijk ervaren

Het merendeel van de geïnterviewde statushouders participeert hetzij in de vorm van betaald werk, hetzij als vrijwilliger. Voor statushouders in de Z-route is het vrijwilligerswerk een onderdeel van hun leerroute. Het integreren van vrijwilligerswerk in de leerroute is iets wat statushouders uit de B1-route ook graag zouden willen (zie ook 3.1.1). Zo geeft een respondent als suggestie voor verbetering:

"Op dit moment heb ik drie schooldagen, waarom hebben we niet drie dagen om te studeren en een dag voor praktische toepassing of werk? Dit zou een positief effect hebben op onze integratie. Het zou een dag zijn waarop we kunnen oefenen met wat we hebben geleerd van de taal". (B1-route, mannen)

Voor een aantal statushouders in de onderwijsroute is een bijbaantje nodig om financieel rond te kunnen komen gedurende hun tijd in Nederland. Een respondent vertelt dat ze tijdens de opvangperiode haar taallessen heeft moeten stopzetten om fulltime te kunnen werken. Een andere deelnemer heeft geld moeten lenen omdat de uitkeringen erg laag zijn wanneer je onder de 21 bent.

"Je kunt niet zomaar nieuwe kleren kopen of gewoon een kop koffie bestellen, daar is geen ruimte voor. Je kunt niet eens je eigen telefoonrekening betalen. Ik heb het niet over de telefoon zelf. Ik bedoel de factuur. Het is te moeilijk. Ik moet twee keer nadenken ook wanneer ik twee euro uit wil geven."(onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Naast (vrijwilligers)werk doen statushouders ook aan andere vormen van participatie, zoals aansluiten bij een taalcafé. Een statushouder van de Z-route ging daar heen tijdens haar zwangerschapsverlof. Volgens haar heeft ze daar het meeste van haar taal geleerd. Ook kan een taalcafé statushouders helpen om meer sociale contacten te hebben met Nederlanders, iets wat velen aangeven sterk te missen. Binnen de Z-route worden nog meer participatieactiviteiten georganiseerd, zoals bezoeken naar een museum of bibliotheek. Hier zijn veel respondenten over te spreken.

Veel statushouders willen wel maar kunnen niet altijd participeren

Degenen die nog geen (vrijwilligers)werk deden zien hier duidelijk de voordelen van, omdat ze hierdoor de taal in de praktijk zouden brengen en daardoor hun taalbeheersing te verbeteren. Dit werd bevestigd door statushouders die al aan het participeren waren, zij zagen hierdoor veel verbeteringen in hun taal.

“Een paar uurtjes vrijwilligerswerk doen met Nederlanders is beter dan de taallessen.” (Z-route, mannen)

Voorwaarde voor het verbeteren van de taal is volgens geïnterviewden dat er voldoende aandacht is voor taal op de werkplek, anders heeft het geen nut. Een statushouder vertelt dat zij alleen moest schoonmaken tijdens haar vrijwilligerswerk en kwam daardoor met niemand in contact:

“Er was geen vooruitgang. Ik ging naar werk, ik pakte een dweil en ging de vloer dweilen zonder iemand te spreken”. (B1-route, vrouwen)

Ook is (vrijwilligers)werk een manier om actief bij te dragen en iets betekenen voor de samenleving, wat veel statushouders heel graag willen:

“R1: Het is niet mijn doel om een uitkering te blijven ontvangen. Het is mijn doel om de taal te leren zodat de poorten van het land opengaan en ik geen uitkering meer moet vragen.”

R5: Het klopt wat je zegt. Wij Arabieren houden van werk.” (Z-route, mannen)

Toch is (meer) participeren lastig voor veel statushouders die weinig ruimte ervaren vanuit de inburgering om andere activiteiten te ondernemen. Zoals eerder vermeld, vinden sommige statushouders van de Z-route het programma te intensief. Ook de B1-route lijkt in de weg te zitten van werkende statushouders. Zo vertelt een respondent dat het erg lastig om de inburgering te combineren met zijn fulltimebaan, vooral omdat hij ook nog moet reizen:

“Ik probeer het, maar het is erg moeilijk. Ik werk fulltime en ben om half zeven klaar met werken en moet nog een uur reizen om thuis te komen. School vindt drie dagen per week plaats en als ik drie dagen naar school ga, kom ik pas om negen uur 's avonds thuis. Soms moet ik verplicht naar school gaan en mis ik vaak werk.” (B1-route, mannen)

De druk van inburgering en werk roept bij sommige statushouders vragen bij in hoeverre de taallessen echt nodig zijn wanneer het beheersen van de Nederlandse taal niet nodig is voor hun fulltimebaan.

“Ik ben 40 jaar oud, ik wil niet drie jaar wachten om alleen maar de taal te leren, het is niet logisch, vooral omdat mijn werk geen kennis van de Nederlandse taal vereist.” (B1-route, mannen)

Daarom geven veel respondenten aan behoefte te hebben aan opties om de taal op een flexibeler manier te kunnen leren om tijd over te houden voor werk. Zelfstudie wordt voorgesteld als een mogelijke oplossing hiervoor. Of taallessen in het weekend en/of 's avonds, wat – zoals eerder genoemd (3.2.3) – steeds meer wordt aangeboden.

Sommige statushouders missen meer vakinhoudelijke taallessen

Een andere belemmering voor participatie die door geïnterviewde statushouders wordt genoemd, is het gebrek aan mogelijkheden om een opleiding te kunnen volgen. Zoals eerder

vermeld, bestaat bij sommige statushouders een diep gevoel van frustratie en teleurstelling over het feit dat zij geen toegang kunnen krijgen tot de onderwijsroute. Veel hoogopgeleiden hadden de hoop om hun beroep te kunnen uitoefenen in Nederland, maar zien daar steeds minder mogelijkheden voor zonder een opleiding te kunnen volgen. Als oplossing hiervoor wordt voorgesteld om een steviger praktijkonderdeel te verwerken in de leerroute. Hierdoor zouden statushouders zowel de taal als inhoudelijk kennis leren. Ook zouden ze (deel)certificaten kunnen behalen om alsnog toegang te krijgen tot hun gewenste beroepen.

“Zonder praktijkonderdeel in de leerroute is het moeilijk om door te stromen naar de arbeidsmarkt. Nu leren we alleen maar theorie. We gaan 3 jaar naar school zonder echt interactie te hebben gehad met mensen, met de arbeidsmarkt. Ik wil graag hetzelfde werk doen als ik hiervoor deed [diëtist]. Hiervoor moet mijn taalbeheersing perfect zijn omdat ik met mensen werk en als iemand ziek is en zijn situatie aan mij uitlegt dan moet ik perfect de taal beheersen.”(B1-route, vrouwen)

“Ik heb een voorstel. Dat wanneer er wordt bepaald of je de B1-route gaat doen of de Z-route, dat degene die later wil gaan studeren een training kan volgen binnen het vakgebied waar ze wilt gaan werken, zoals op het mbo die krijgen een training, naast het leren van de taal. Want ze zeggen dat we naar buiten moeten gaan en de taal moeten spreken. Maar hoe moeten wij dat doen? Dit zou kunnen middels een training en tegelijkertijd het leren van de taal. Daardoor wordt het makkelijker en dan leren we de grammaticaregels. En tegelijkertijd ontwikkelen we onze talenten. [...] Een manier om dit te doen is voor studenten die in de zorg willen werken 1 dag per week stagelopen bij een ziekenhuis bijvoorbeeld. Daarmee leer je de taal en tegelijkertijd leer je werken in een ziekenhuis.”(B1-route, vrouwen)

3.2.5 Kwaliteit

Coaches bieden overwegend persoonlijke begeleiding, met een nadruk op het uitleggen van regels

Zoals eerder vermeld wordt er overwegend positief gesproken over de werkcoaches hun begeleiding. De meeste statushouders vinden hun coaches aardig, behulpzaam en betrokken. Ze staan altijd voor hun klaar. Met andere woorden, de geïnterviewde statushouders hebben positieve ervaringen met de kwaliteit van de begeleiding die zij krijgen.

“Mijn contactpersoon spreekt me elke tien dagen aan, zelfs via sms, om te controleren hoe het met me gaat en om mijn onderwijsvoortgang bij te houden. We hebben ongeveer om de drie maanden een afspraak om de integratieplannen te herzien, en als ik probleem tegenkom kan ik altijd bij haar terecht. Op dit moment ben ik erg blij met deze situatie.”(B1-route, mannen)

Als het gaat om de informatievoorziening door de coach zeggen de meeste statushouders dat ze goed en duidelijk zijn geïnformeerd over de inburgering. De brede intake is op een duidelijke manier verlopen. De verschillende stappen vinden naar hun mening plaats in een logische volgorde en op een goede manier aan elkaar goed verbonden. Nogmaals hier lijkt een mate van dankbaarheid te spelen bij de ervaringen van de geïnterviewden. Dit zien we bijvoorbeeld terug wanneer statushouders aangeven dat de gemeente ‘haar best doet’:

“Gezien de hoeveelheid vluchtelingen die hier komt, denk ik dat zelfs 1000 burgemeesters niet voldoende zou zijn. De huidige burgemeester doet ontzettend zijn best”(B1-route, vrouwen)

In de verhalen van respondenten valt het op dat er vooral aandacht is voor het uitleggen van de regels en de ‘rechten en plichten’ rondom inburgering. Zo vertellen statushouders dat de telefonische tolk wordt ingeschakeld om ervoor te zorgen dat alle informatie duidelijk is en dat statushouders “achteraf niet kunnen zeggen dat we niet over iets geïnformeerd werden”. Er lijkt minder aandacht te zijn voor hoe de inburgering er precies uit ziet. Zo vertelt een statushouder dat ze goed werd ingelicht over alle wetten en de termijn waarin ze moest inburgeren, maar niet dat

er verschillende onderdelen zijn van de inburgering. Dit wekt de indruk dat de uitleg werd gegeven vanuit een beleidsperspectief, met minder aandacht voor de belevingswereld van de statushouder:

"We wisten wel [wat we moesten doen] maar niet alles. We wisten dat we naar school moeten, maar toen we begonnen zijn met het leren van de letters dachten we gewoon dat dit een soort dagbesteding was. [Wat inburgering inhoudt] wisten we pas later. Ik wist ook niet dat ik toen in de Z-route zat. Het wordt niet goed uitgelegd wat je moet doen. Hoeveel uur vrijwilligerswerk je moet doen. Veel mensen weten dat soort dingen niet." (B1-route, vrouwen)

Ondanks de overwegend positieve ervaringen met coachen worden er ook enkele voorbeelden van negatieve ervaringen gedeeld. Zoals een coach die niet zeker wist of een statushouder onder de nieuwe of oude inburgeringswet valt. Voor een andere statushouder is het niet duidelijk wat er wordt verwacht op het gebied van vrijwilligerswerk. Ook is een aantal respondenten van de onderwijsroute kritisch op de informatie die zij vanuit de gemeente hebben gekregen over de onderwijsroute. Volgens hen is hen voorgehouden dat dit de route naar de universiteit zou zijn en dat deze route volgen een diploma zou opleveren waarmee men kan instromen. In de praktijk krijgt men echter een taalschakeldiploma, dat niet direct recht geeft op toelating in het vervolgonderwijs²⁰. Volgens één van hen is dit door de gemeente en de EUR hen wel zo voorgespiegeld, deze heeft dit in ieder geval op die manier begrepen.

"Elke keer dat ik me heb aangemeld bij de universiteiten, vertelden ze me dat ze niets van Erasmus wisten. En "het certificaat dat je krijgt van de Erasmus interesseert ons niet, dus accepteren we je niet". Wat toen ik hier begon zelfs de bestuurders van de Erasmus Universiteit mij vertelden: je gaat een certificaat krijgen en de universiteit gaat dat

certificaat zien als een gelijkwaardige van het vwo. En ook mijn gemeente vertelde het mij. Maar nu heb ik dit probleem. En elke keer als ik ze dit vertelde, zeiden ze: nee, dat hebben we niet tegen je gezegd." (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Statushouders hebben wisselende ervaringen met de (taal)lessen

De kwaliteit van de (taal)lessen worden door de statushouders wisselend beoordeeld. Aan de ene kant beschrijven veel respondenten de uitvoerders van alle drie de leerroutes als aardig, geduldig en motiverend. De docent zou statushouders naar eigen zeggen op het hoogste niveau brengen.

"De docenten zetten je niet onder druk wanneer je iets niet begrijpt. Daardoor wil je graag zelf je best doen." (Z-route, vrouwen)

"De docenten zijn allemaal hele aardige en oprechte mensen. En ze begrijpen echt wat ze onderwijzen. Niet alleen de taal, het onderwerp dat ze onderwijzen, maar ze hebben ook de mensvaardigheden. Zoals hoe je met mensen moet praten en hoe je iemand niet ongemakkelijk kunt maken, omdat het leren van een taal erg uitdagend en ongemakkelijk kan zijn, en hoe je mensen in een taal kunt laten spreken waar ze zich niet prettig bij voelen. Daar zijn ze dus echt heel goed in." (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Tegelijkertijd zijn ook veel klachten besproken, met name rondom één van de aanbieders. De klachten hebben betrekking op de kwaliteit van de boeken, 'betuttelende' docenten, en gebrek aan een duidelijk curriculum. Respondenten met negatieve ervaringen vinden dat ze niets leren tijdens de taallessen, en dat hun taalniveau zelfs achteruitgaat. Sommige respondenten voelen zich beledigd door de manier waarop hun docenten met hen omgaan. Eén respondent geeft aan dat diens negatieve ervaringen met de taalschool zelf tot psychische problemen heeft geleid. Zoals te lezen valt onder het volgende citaat, lijkt dit ook

²⁰ De eindtermen van de onderwijsroute hbo-wo staan niet direct gelijk aan die van de havo en het vwo en daarmee de eisen van de vervolgoopleidingen. Erasmus biedt echter wel zogenoemde 'plussen' om het verschil in eindtermen te overbruggen (zie Damen et al., 2023).

voor een deel te maken met de manier waarop deze statushouder zich behandeld voelt:

“Stel je voor dat je aan de universiteit hebt gestudeerd en plotseling terug moet naar de basisschool. Dat is belachelijk en ik ga niet meer naar school of als ik ga, draag ik oordopjes. Ze vertellen me dat ik een afwezigheidspercentage van 50% heb, maar dat kan me niet schelen zolang het onderwijs op dit niveau blijft. Als ik naar school ga, zorgt dit voor stress bij mij.” (B1-route, mannen)

Door anderen wordt er juist geklaagd dat niet iedereen zijn best doet in de les. Dat zou de les verstoren en doet daarmee af aan de kwaliteit van het aanbod. Daarom vinden sommige statushouders dat er strenger moet worden omgegaan met mensen die niet hun best doen.

“Sommige mensen die gaan naar school, maar nemen het niet serieus. Ze gaan alleen naar school om hun tijd te verdoen. En ze doen niet hun best om de taal te leren. Dus het maakt voor hen niet uit of er een leraar aanwezig is of niet. [...] De staat geeft ons een kans hier en die moeten we aannemen” (vrouw, B1-route, R2).

Nut van de onderwijsroute wordt in twijfel getrokken

Een aantal respondenten heeft twijfels bij het nut van de onderwijsroute. In hun belevenis biedt de onderwijsroute vooral een weg om sneller en beter Nederlands te leren dan de andere leerroutes. Voor de rest zijn ze ontevreden over onnodige vakken die ze moesten volgen als onderdeel van deze leerroute. In theorie zou dit programma het beste zijn om in hun richting vervolgonderwijs te krijgen maar in de praktijk wordt het niet zo ervaren. Enkele respondenten hebben het idee dat ze juist worden tegengewerkt.

“Het doel van de onderwijsroute is om mij naar de universiteit te krijgen. Dus het hoofddoel van de EUR zou moeten zijn om mij te helpen de universiteit binnen te komen, niet het te blokkeren of moeilijker te maken.” (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

Daarnaast klagen ze ook over de vele fouten die zouden zijn gemaakt toen het programma nog in de opstartfase was. De respondenten hadden hier begrip voor, maar vonden dat ze dan meer betrokken hadden moeten worden in het programma. Ook zou er volgens een van de respondenten meer coulerie richting de studenten moeten komen.

“We zijn allemaal zo'n beetje de eerste lichter van de onderwijsroute. Dat hoor ik vaak: jullie zijn net als de eerste batch, daarom maken we veel fouten, we vragen je om geduld, enz., enz. Dat kan, maar ik heb het gevoel dat het ook andersom moet gelden. Omdat we je eerste lichter zijn, moet je het dus een beetje rustig aan doen en misschien gewoon luisteren... naar de andere kant van het verhaal, zodat we allemaal samen kunnen leren en samen kunnen groeien.” (onderwijsroute hbo/wo, gemengd)

3.3 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk geeft een uitgebreid beeld van hoe de interacties tussen statushouders en professionals verlopen en hoe statushouders de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid ervaren. Belangrijk hierbinnen is de mate waarin en wijze waarop de (sub)doelen van het inburgeringsbeleid terugkomen in de interacties met en de ervaringen van statushouders in Rotterdam. Aan de hand van die (sub)doelen zijn een aantal overkoepelende conclusies te trekken over de wijze waarop het inburgeringsbeleid voor statushouders wordt uitgevoerd.

Als het aankomt op *tijdigheid* zien we grote inzet en deskundigheid van de professionals bij het zorgen dat de basis (zoals financiën en huisvesting) tijdig op orde komt zodat de inburgeraar van start kan gaan met het inburgeringstraject. De uitvoerders blijken, zoals in de praktijk waargenomen en door de statushouders in de focusgroepen gedeeld, een cruciale rol te vervullen in het regelen van allerhande administratieve zaken. Tegelijkertijd gaat dit niet altijd goed. Zowel bij de interacties

als de focusgroepen komt naar voren dat de inburgering niet voor alle statushouders tijdig start. Er kunnen problemen zijn met financiën, huisvesting en gezinshereniging, die extra tijd in beslag nemen. Een langdurige periode in het AZC kan ervoor zorgen dat statushouders in een soort wachtstand komen te staan en psychische problemen ontwikkelen die (de start van) hun traject vertragen. Tijdens de focusgroepen gaven statushouders aan dat zij liever al eerder contact hadden gehad met de gemeente, en al tijdens de opvangperiode waren gestart met hun inburgering. Hoewel de doorstroomlocatie (cruiseschip Silja) in Rotterdam uitkomst biedt om eerder met de inburgering te kunnen beginnen, lijkt dit niet voor iedereen de juiste omgeving om van start te gaan met inburgering. De ervaringen van de deelnemers aan de focusgroepen met het financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding zijn overwegend positief. Men is dankbaar dat er, juist in de beginperiode, extra ondersteuning is. Dit bevordert een tijdige start voor statushouders.

Wat betreft *snelheid* zien we tijdens de interacties dat uitvoerders van de gemeente de voortgang van de statushouders actief monitoren. De nadruk ligt hierbij op het stimuleren van de motivatie van de statushouders en is men terughoudend met handhaven. Uit de focusgroepen blijkt dat de meeste statushouders tevreden waren met het tempo van de brede intake en de relatief snelle start van de leerroutes, al had dit volgens de meeste deelnemers aan de onderwijsroute nog sneller gemogen. We hebben waargenomen dat binnen de lessen steeds meer onderscheid naar niveau van de deelnemers kan worden gemaakt zodat de inhoud en het tempo van de lessen hierop kan worden toegesneden. Toch wordt dit in de praktijk dit niet altijd zo ervaren door de statushouders. Een deel van hen zou graag meer onderscheid naar niveau zien. Uit de focusgroepen blijkt dat er binnen de groep statushouders verschillende wensen bestaan ten aanzien van de intensiteit van de lessen. Sommige statushouders zouden liever langzamer willen leren omdat ze het huidige tempo niet bij kunnen

houden. Anderen, met name in de onderwijsroute, zouden juist liever sneller door de route heen gaan. De voortgang van de trajecten kan daarnaast belemmerd worden door no show. Bij de interacties bij de aanbieders wordt veel no show waargenomen, hoewel dit volgens de uitvoerders zelf uitzonderlijke aantallen zijn. No show kan verschillende redenen hebben, zo kunnen gezondheidsproblemen, zorgen over gezinshereniging maar ook betaald werk kan de voortgang van de trajecten voor statushouders belemmeren.

Omtrent *maatwerk* zijn er positieve geluiden, zowel naar aanleiding van de observaties als de focusgroepen. De coaches van de gemeente Rotterdam besteden veel aandacht aan de aspiraties, behoeften en mogelijkheden van statushouders op diverse leefgebieden. Ze scheppen de juiste omstandigheden om inburgeraars hun behoeften kenbaar te laten maken. Afspraken worden daarnaast in overleg met statushouders gepland en ingevuld. Ook in de interacties bij de externe aanbieders zien we maatwerk terug. Er wordt door professionals een inschatting gemaakt van de behoeften van inburgeraars en daarop geacteerd, alsmede gehoor gegeven aan uitgesproken behoeften van inburgeraars. Zowel binnen de gemeente als bij de (Z-route) aanbieders wordt er, waar mogelijk, bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van tolken en taalassistenten om tegemoet te komen aan de behoefte van de inburgeraars, dit wordt door hen als positief gewaardeerd. Inburgeraars zijn over het algemeen tevreden over hun coach en meestal ook over de toedeling naar de leerroutes. Tegelijkertijd is er moeilijk zicht te krijgen op wat er daadwerkelijk met de maatwerkvragen van inburgeraars wordt gedaan. Tijdens de observaties werd hier niet altijd direct gevolg aan gegeven. Tijdens de focusgroepen kwam naar voren dat maatwerk vanuit de gemeente afhankelijk is van de coach. Statushouders geven daarnaast aan meer maatwerk te wensen in, met name, de onderwijsroute, maar noemen ook de behoefte aan meer maatwerk in het aanbod voor mensen met kinderen of een baan. Er zijn grenzen

aan maatwerk. Bij de inrichting en uitvoering van de leerroutes staan de vastgelegde inburgeringseisen (doelen), wijzen om die te behalen (proces) en het ingekochte aanbod centraal staan. Er blijken daarnaast praktische beperkingen bij het streven in de nieuwe inburgeringswet dat inburgeraars middels de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) zo vroeg mogelijk bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen zowel de interacties en de focusgroepen komt terug dat statushouders dan nog onvoldoende de Nederlandse taal beheersen, ook dit vraagt om meer maatwerk.

Wanneer we kijken naar *dualiteit* zien we tijdens de interacties en binnen de focusgroepen dat het ook in de praktijk lastig is om dualiteit handen en voeten te geven. Bij de observaties blijkt dat er veel aandacht is voor participatie maar dat er ook behoefte is aan nog meer mogelijkheden om taal in de praktijk te leren. Hoewel hier bij de Z- en onderwijsroute meer aandacht voor is, is participatie binnen de B1-routes nog niet direct terug te zien. Sommige statushouders geven aan in deze route vakinhoudelijke taallessen te missen en pleiten tijdens de focusgroepen voor een steviger praktijkonderdeel. Bij de observaties bij de gemeente is er beperkt aandacht voor participatie naast de inburgering in de vorm van betaald werk. Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat betaald werk vaak als een belemmering wordt gezien om tijdig aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Statushouders zelf zien dit knelpunt ook. In de focusgroepen wordt besproken dat de combinatie taal leren en werken lastig kan zijn. Desondanks werkten veel van de statushouders al wel. Anderen zouden dit graag willen maar kunnen dit niet, door tijdgebrek of een taalbarrière.

Rondom *kwaliteit* zijn er verschillende factoren die de kwaliteit positief of negatief beïnvloeden. De geobserveerde statushouders zijn tevreden over hun gesprekken met de coach. Dit geldt ook voor het merendeel van de statushouders die deelnamen aan de focusgroepen. Coaches bieden overwegend persoonlijke begeleiding, met in het

begin van de inburgering nadruk op het uitleggen van regels. Tegelijkertijd zagen we bij de observaties dat coaches verschillende werkwijzen hanteren die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit, dit werd in de focusgroepen ook door de statushouders benoemd. Belemmering voor de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente is, zoals tijdens de observaties waargenomen en besproken, de beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van de werkruimten en tolken. Over de kwaliteit van het aanbod en de dienstverlening van de taalscholen zijn de statushouders bovendien kritischer. Ondanks dat onderscheid naar niveau steeds meer gemaakt wordt om passend tempo te kunnen bieden, heerst er bij inburgeraars de ontevredenheid over (een deel van) de docenten en over de verschillen in samenstelling (niveau, leeftijd) van de taalklassen. Met name de deelnemers uit de onderwijsroute zijn kritisch, zij spreken hun twijfel uit over de toegevoegde waarde van de route zoals zij deze nu hebben ervaren. Zowel uit de interacties als de focusgroeps gesprekken blijkt het belang van het creëren van een veilige en prettige omgeving als onderdeel van kwalitatief goed aanbod. In het algemeen zien we een grote diversiteit aan statushouders waarbij uitvoerders verschillen in wijze waarop ze daarmee omgaan.

Conclusie: de inburgeraar centraal?

Overkoepelend komt het 'centraal stellen' van deze inburgeraars in de bevindingen van verschillende subdoelen terug. Uit dit onderzoek blijkt dat er ruim aandacht is voor het kunnen delen van de capaciteiten en behoeften van de statushouders. De inzet van tolken bevordert dit. Wanneer statushouders in eigen taal kunnen communiceren met de professional komt dit de uitwisseling ten goede. De mate waarin er ook daadwerkelijk rekening wordt gehouden en wordt gehandeld naar de capaciteiten en behoeften van de statushouders verschilt echter. Statushouders in dit onderzoek geven aan dat er niet altijd gevolg wordt gegeven aan hun hulpvraag. Het kunnen articuleren van behoeften en aspiraties betekent dus niet direct dat daar in de uitvoering altijd rekening mee wordt gehouden. De kaders

van de wet, beleid en uitvoering bepalen hier de bandbreedte. Ook gaan professionals in de uitvoering verschillend met de hulpvragen van statushouders mee om. In hoeverre trajecten voldoende op maat kunnen worden vormgegeven en of iedere statushouder evenveel centraal staat in diens traject staat dus te bezien.

4 Interacties en ervaringen gezinsmigranten

Anita Watzeels en Roxy Damen

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de observaties en de focusgroepen bij gezinsmigranten. Dat doen we op de eerste plaats aan de hand van observaties van de interacties tussen gezinsmigranten en de gemeente (4.1.1) en aanbieders van PVT, Maatschappelijke begeleiding en MAP voor gezinsmigranten in Rotterdam (4.1.2). Daarnaast geven we een beeld van de ervaringen van de gezinsmigranten met het inburgeringsproces aan de hand van focusgroep gesprekken (4.2). Belangrijk hierbinnen is de mate waarin en wijze waarop de (sub)doelen uit de beleidstheorie terugkomen in de interacties met en de ervaringen van gezinsmigranten in Rotterdam. Zodoende ordenen we deze bevindingen aan de hand van deze subdoelen: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. In paragraaf 4.3 vatten we de belangrijkste bevindingen samen en trekken we conclusies rondom de subdoelen en de mate waarin de gezinsmigrant centraal staat.

4.1 Interacties met gezinsmigranten

4.1.1 Interacties gemeente en gezinsmigranten

In deze paragraaf gaan we in op de bevindingen uit de observaties van interactiemomenten tussen de inburgeringsconsulenten van de gemeente Rotterdam en gezinsmigranten. De vaste interactiemomenten tussen de consulenten en de gezinsmigranten bestaan uit de intake-, PIP- en voortgangsgesprekken. Aan de hand van een observatieschema hebben we gekeken naar hoe die interacties verlopen en, voor zover mogelijk, zijn consulent en gezinsmigrant bevraagd over het gesprek dat werd geobserveerd. Bij consulenten kwamen vaak ook ervaringen met andere gezinsmigranten uit hun caseload ter

sprake, ook deze informatie komt waar relevant aan bod in onderstaande tekst.

4.1.1.1 Tijdigheid

Uit de observaties en nagesprekken blijken verschillende factoren een tijdige start van het inburgeringstraject binnen 10 weken na aanmelding door DUO te beïnvloeden.

Minder no show en eenzijdig PIP vaststellen werken bevorderend voor een tijdige start

Er zijn verschillende factoren die een tijdige start van het inburgeringstraject bevorderen. Zo is er minder no show bij het intakegesprek en de leerbaarheidstoets. In 2023 zagen consulenten vooral nog no show bij het intakegesprek. Zelden belden mensen om de afspraak te bevestigen zoals gevraagd wordt in de uitnodigingsbrief. Soms belden mensen wel om de afspraak te verzetten. Sinds begin 2024 kunnen consulenten vóór de brede intake via de website 'Raadplegen derden' al genoteerde contactgegevens inzien en dat scheelt heel veel in de no show. Nu kunnen consulenten bellen om een afspraak te maken en uit te leggen wat inburgeren en het intakegesprek inhoudt. Daarnaast kunnen ze reminders sturen per e-mail, sms en WhatsApp. Met name bij jongeren is dit wel eens nodig. Volgens de consulenten is ook de no show bij de leerbaarheidstoets flink afgenomen nu Inburgering010 zelf in overleg met de gezinsmigrant de toets kan inplannen en uitvoeren. Tijdens de geobserveerde intakegesprekken bleek er ook op korte termijn nog keuze te zijn uit verschillende dagen en tijden voor het inplannen van de leerbaarheidstoets. Sommige consulenten hebben een eenzijdige PIP vastgesteld als een gezinsmigrant weigerde te komen of steeds in het buitenland was. Op deze manier kon de inburgeringstermijn toch tijdig

ingaan, al was dat zonder inbreng van de gezinsmigrant.

Wachttijsten en weerstand belemmeren tijdige start

Uit de observaties en de nagesprekken komen ook factoren die belemmerend zijn voor een tijdige start. Zo ontstond door de late aanmelding door DUO van een grote groep gezinsmigranten in het najaar van 2023 een wachttijd en lukte het niet de tien weken termijn te halen. Omdat het na opschaling van de capaciteit lang duurt voor nieuwe consulenten volledig ingezet kunnen worden, was er een tekort aan consulenten om de ontstane wachttijd snel weg te werken (zie ook 2.2.1). Consulenten geven bovendien aan dat het soms lastig is om met deze gezinsmigranten de Brede intake te plannen, omdat ze intussen al volop aan het werk zijn.

Consulenten vertellen daarnaast over gezinsmigranten in hun caseload die niet willen inburgeren of van wie de partner dat niet wil. Ook zijn er gezinsmigranten die vinden dat ze te snel moeten inburgeren, als ze nog maar net in Nederland zijn. Zij voelen zich onder druk gezet; dat geeft stress. Volgens de consulenten is er ook weerstand tegen de leerbaarheidstoets, met name onder hoger opgeleiden. Consulenten kunnen aan de interactie met gezinsmigranten en aan hun diploma's zien dat ze leerbaar zijn, maar moeten hen dan uitleggen dat zij alsnog de toets moeten doen. Dat roept bij gezinsmigranten en partners vraagtekens en irritatie op. Weerstand kan ertoe leiden dat gezinsmigranten niet of niet op tijd starten met het inburgeringstraject.

4.1.1.2 Snelheid

Sommige consulenten vertellen in de nagesprekken in april/mei 2024 dat enkele gezinsmigranten uit hun caseload hun inburgering inmiddels hebben afgerond. Het gaat hierbij om gezinsmigranten die al langer in Nederland waren met een andere verblijfsvergunning (bijvoorbeeld voor studie of werk) en om gezinsmigranten die heel snel het

traject hebben doorlopen. Dit gaat nog om kleine aantallen. Van de geobserveerde gezinsmigranten lijken de meesten op schema te liggen met hun inburgeringsproces wat betreft PVT, voor sommigen geldt dit niet voor het leren van de taal via zelfstudie of start met een erkende taalschool. Uit de observaties en nagesprekken komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op de snelheid van inburgeren.

Belang van gesprekken in eigen taal gezinsmigrant in begin van inburgeringstraject
Consulenten vinden in het begin van het inburgeringstraject gesprekken in de eigen taal van de gezinsmigrant efficiënter omdat informatie beter uitgewisseld wordt en gezinsmigranten zich eerder vertrouwd voelen. Hierdoor kunnen gezinsmigranten beter geïnformeerd worden over de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject en gestimuleerd worden deze tijdig te doorlopen.

Tijdens enkele observaties sprak de consulent de eigen taal van de gezinsmigrant of werd een tolk ingeschakeld om het gesprek in de eigen taal te kunnen voeren als de consulent die taal niet (voldoende) beheerste. Bij de overige gesprekken in Engels of Nederlands, werd soms even gewisseld naar de eigen taal als het Nederlands of Engels van de gezinsmigrant en/of partner ontoereikend was. Meerdere gezinsmigranten geven in het nagesprek aan het heel belangrijk te vinden dat zij in hun eigen taal met de consulenten kunnen spreken. Een echtpaar legt uit dat zij afhankelijk zijn van een tolk: *'Anders kunnen we alleen maar naar elkaar staren.'*

Consulenten motiveren, monitoren en hebben voldoende tijd voor (extra) ondersteuning
De geobserveerde consulenten vertellen dat zij op verschillende manieren gezinsmigranten proberen te motiveren en stimuleren om op tijd te starten met de onderdelen van het inburgeringstraject (zie ook 4.1.1.3). Dit kwam in vrijwel elk geobserveerd gesprek duidelijk naar voren. Zo werden barrières voor een tijdige start besproken (onder andere financiën bij starten met

een taalschool) en consequenties van niet tijdige afronding van het inburgeringstraject.

Tijdens de geobserveerde gesprekken was te zien hoe consulenten de voortgang van het taalonderwijs op diverse manieren monitoren en dat zij allerlei tools adviseren voor zelfstudie, zodat gezinsmigranten geen vertraging oplopen. Consulenten bespreken ook suggesties voor het oefenen van de taal met anderen, zoals taalcafé's en Walking & talking. Consulenten monitoren de voortgang onder andere door (een deel van) het gesprek in het Nederlands te voeren, een stukje voor te laten lezen uit het afsprakenplan of dit na te vragen bij de taaldocent.

In de nagesprekken geven consulenten aan voldoende tijd te hebben voor de begeleiding van de gezinsmigranten in hun caseload en het bieden van (beperkte) praktische hulp en ondersteuning bij de inburgering. Zo nodig plannen zij extra voortgangsgesprekken in. Tijdens de observaties namen consulenten alle tijd voor het gesprek, voor praktische ondersteuning en voor uitleg waar men extra ondersteuning kan krijgen.

Mogelijkheid tot afschalen of route wijzigen vergroot kans op tijdig afronden inburgering
Tijdens de geobserveerde gesprekken vonden er ook afschalingen en routewijzigingen plaats. De mogelijkheid om te kunnen afschalen van B1 naar A2 of de route te kunnen wijzigen van B1 naar Z vergroot de kans om inburgering binnen de termijn af te ronden, mits deze wijziging tijdig gebeurt.

Onderschatting inburgeringstraject, weerstand en verblijf buitenland (mogelijke) belemmering voor tijdige afronding

Er zijn ook factoren die de voortgang van de trajecten voor gezinsmigranten beperken. Zoals enkele consulenten aangaven tijdens een nagesprek onderschatten sommige gezinsmigranten hoeveel tijd en energie inburgering kost, waardoor zij te laat starten met het leren van de taal. Dit werd ook verschillende

keren besproken tijdens de geobserveerde gesprekken.

Daarnaast benoemen consulenten dat weerstand tegen de kosten van het taalonderwijs en tegen het afsluiten van een DUO-lening er toe kan leiden dat gezinsmigranten (te) laat starten met lessen bij een erkende taalschool of kiezen voor zelfstudie (B1-route), terwijl dat niet voor iedereen de geschikte wijze van leren is. Tijdens de geobserveerde gesprekken kwam dit af en toe ook ter sprake. Om vertraging te voorkomen, plannen consulenten zo nodig bij zelfstudie extra gesprekken in om de voortgang van de taal beter te kunnen monitoren.

Uit de nagesprekken met consulenten komt ook naar voren dat er met name onder hoogopgeleiden uit westerse landen soms weerstand is tegen verplichte deelname aan PVT en MAP, omdat ze hiervan geen meerwaarde inzien voor henzelf. Bovendien is een deel van de gezinsmigranten lang of veel in het buitenland, waardoor zij niet naar fysieke afspraken voor voortgangsgesprekken en PVT- en MAP-workshops kunnen komen. Ook tijdens de geobserveerde gesprekken kwam dit regelmatig aan bod. Meerdere gezinsmigranten hadden plannen voor verblijf in het buitenland, daar werden vervolggesprekken en aanmeldingen voor workshops omheen gepland. Als dit herhaaldelijk gebeurt kan dit een negatief effect hebben op de snelheid van inburgeren.

Andere blemmeringen zijn wachtlijsten taalexamens en timing & taaleis MAP

Uit de nagesprekken met consulenten blijkt dat steeds meer gezinsmigranten hun inburgering bijna hebben afgerond, maar nog wachten op beschikbare datums voor de taalexamens in Rotterdam. Volgens consulenten is een ander knelpunt dat gezinsmigranten pas voor de MAP aangemeld worden als ze volgens de consulent op A2-niveau zitten (vanwege de praktijken om ervaring op te kunnen doen met de Nederlandse werkvloer), maar dat zelfs voor de B1-route geldt dat veel mensen na 1,5 jaar nog niet zover zijn.

Voor gezinsmigranten op de Z-route maakt deze taaleis het deelnemen aan de huidige MAP zelfs onmogelijk. (Zie ook 2.2.2)

Wachlijsten betaalbare kinderopvang barrière voor inburgering gezinsmigranten met jonge kinderen

Uit de observaties en nagesprekken komt naar voren dat voor gezinsmigranten met kleine kinderen het gebrek aan betaalbare kinderopvang belemmerend kan werken voor deelname aan de inburgering. Omdat gezinsmigranten nog maar kort in Nederland zijn en het aanmeldsysteem niet kennen, hebben zij zich meestal niet tijdig ingeschreven hiervoor.

Kwetsbare situatie en complexe problematiek belemmeren snelle inburgering

De geobserveerde consulenten benoemen dat de groep gezinsmigranten heel divers en deels complex is. Zo zijn er naast hoger opgeleiden met weerstand tegen inburgering(sonderdelen) en weinig tijd, gezinsmigranten in een kwetsbare situatie, met name op de Z-route: ze zijn laag opgeleid, hebben geen geld, zijn niet zelfredzaam en hebben geen partner en/of netwerk die hen hierbij kan en wil ondersteunen. Dit werkt belemmerend voor een snelle doorloop van het inburgeringstraject. Daarnaast geven consulenten aan dat er bij een deel van de gezinsmigranten in hun caseload sprake is van complexe problematiek, zoals dakloosheid, huiselijk geweld/niet-pluis situatie, financiële problemen en mantelzorg. Eén van de geobserveerde gesprekken was met een gezinsmigrant waarbij het gesprek voornamelijk ging over de thuissituatie met huiselijk geweld, gezondheidsproblemen van een van de kinderen en financiële problemen. Dit heeft gevolgen voor de snelheid van inburgeren omdat in deze situatie inburgering niet de prioriteit heeft. Ook noemen consulenten dat er mentale gezondheidsproblemen voorkomen in hun caseload, zoals trauma, depressie, stress en eenzaamheid. Eén van de geobserveerde gesprekken was met een gezinsmigrant die in het begin van het inburgeringstraject forse vertraging

had opgelopen vanwege een in het land van herkomst opgedaan trauma.

“Laatst had ik iemand die is dakloos, die heeft problemen. Ja, daar ga je anders mee om. Oké, hoe kan ik haar steunen zodat ze niet druk ervaart om in te burgeren, want ze heeft al zelf problemen en ik heb haar inburgering op pauze gezet omdat zij in de nachtopvang verblijft. ... Dus dan pak ik het op een ander moment weer op als zij een woning toegekend heeft gekregen.” (Nagesprek consulent)

Mogelijkheid tot naturaliseren op A2-niveau ondermijnt inburgering sommige gezinsmigranten

De huidige mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden te naturaliseren op A2-niveau ondermijnt voor sommige gezinsmigranten die mogelijk hiervoor in aanmerking komen het streven naar inburgeren op B1-niveau. Consulenten krijgen veel vragen van gezinsmigranten over de mogelijkheid te naturaliseren op A2-niveau, zodat ze kunnen stoppen met inburgeren op B1. Omdat deze aanvraag tot naturalisatie veel tijd kost - waarin het inburgeringstraject stil ligt - lopen gezinsmigranten bij afwijzing het gevaar niet op tijd hun inburgering te kunnen afronden.

4.1.1.3 Maatwerk

Tijdens de observaties en nagesprekken blijkt dat consulenten veel maatwerk leveren, maar dat de mogelijkheden daartoe beperkt worden, onder andere door de verplichte onderdelen van het inburgeringstraject.

Veel aandacht en ruimte voor inbreng van de gezinsmigrant

Tijdens de geobserveerde gesprekken met gezinsmigranten en de nagesprekken met consulenten en gezinsmigranten blijkt dat er veel aandacht en ruimte is voor de inbreng van de gezinsmigrant. De geobserveerde consulenten creëren door hun vriendelijke, geïnteresseerde en empathische houding tijdens de gesprekken een sfeer waarin gezinsmigranten hun wensen, behoeften en vragen kunnen delen. Consulenten

vragen ook zelf naar wensen, verwachtingen, doelen en plannen van de gezinsmigrant, en nodigen herhaaldelijk uit tot het stellen van vragen. Alle geobserveerde gezinsmigranten maken daar volop gebruik van en brengen hun wensen - onder andere met betrekking tot de start van de verschillende onderdelen en manier van taal leren - duidelijk naar voren.

Consulenten stellen open vragen, vragen door, geven zo nodig aan wat de risico's van bepaalde keuzes zijn en denken mee over oplossingen. Consulenten gaan uitgebreid in op vragen en gaan zo nodig ter plekke op zoek naar extra informatie online, bijvoorbeeld over taalscholen in de buurt, of geven gezinsmigranten links om zelf die informatie te zoeken. Gezinsmigranten maken gebruik van de mogelijkheid om tussen afspraken door zo nodig de consulent te appen of mailen met vragen of bij problemen. Eén van de consulenten vertelt spraakmemo's te sturen naar een gezinsmigrant op de Z-route, die niet in staat is berichten te lezen. Tijdens één van de geobserveerde gesprekken ging het over wijziging van route van Z naar B1, omdat de gezinsmigrant zoveel voortgang maakte en dit zelf heel graag wilde, omdat ze door wil stromen naar een mbo-opleiding.

In de nagesprekken met gezinsmigranten geven deze aan dat ze tijdens het gesprek met de consulent alles hebben kunnen vragen wat ze wilden vragen en dat ze tevreden zijn met de antwoorden. Soms moesten ze doorvragen voor alles duidelijk was, bijvoorbeeld bij afschaling of wijziging van leerroute. Ze geven ook aan dat ze hebben kunnen zeggen wat ze wilden zeggen.

"We hebben alles uit ons hart kunnen zeggen."
(Nagesprek gezinsmigrant)

Maatwerk in bejegening, aanpak en aangeboden (extra) ondersteuning

Consulenten stemmen hun aanpak af op de gezinsmigrant en proberen daarin een combinatie te vinden van wat het beste bij henzelf past en bij hun klanten. Alle geobserveerde consulenten

laten de verantwoordelijkheid voor inburgering en de te nemen stappen hierin bij de gezinsmigrant, maar voeren zo nodig de druk op als ze zien dat gezinsmigranten onvoldoende in actie komen. Dit speelt met name bij mensen op de Z-route, die het inkopen van taalonderwijs uitstellen vanwege de kosten, en bij mensen op de B1-route die taalonderwijs uitstellen vanwege drukte met werk. Bij gezinsmigranten op de B1-route kunnen consulenten vaak meer 'achteroverleunen', omdat zij veelal zelf in staat zijn hun inburgering te regelen. Bij gezinsmigranten op de Z-route kunnen ze vaak niet te veel aan henzelf overlaten, omdat ze (nog) niet zelfredzaam zijn en vaak weinig steun in de omgeving hebben.

Consulenten bieden zo nodig extra ondersteuning bij gezinsmigranten op de Z-route of bij gezinsmigranten met problemen/knelpunten of verwijzen hiernaar door. Zo bleek tijdens een observatie dat een consulent op verzoek van de gezinsmigrant contact opneemt met Veilig thuis en het wijkteam over haar problematische thuissituatie. Het onderwerp participatie parkeert de consulent even nu ze haar handen al vol heeft aan deze situatie. Gezinsmigranten die behoefte hebben aan extra praktische ondersteuning - bijvoorbeeld bij het zoeken van een taalschool of aanvragen van een DUO-lening - worden verwezen naar het fysiek loket van Inburgering010 op meerdere plekken in de stad. Gezinsmigranten met vragen of problemen rondom werk worden doorverwezen naar de arbeidstoeleider. Enkele van de geobserveerde gezinsmigranten vertellen uit zichzelf dat ze het goed vinden dat ze moeten inburgeren en Nederlands moeten leren.

"Het is handig om de taal te leren en in te burgeren. Zonder de taal kun je niets." (Nagesprek gezinsmigrant)

Maar vaak moeten consulenten gezinsmigranten motiveren om in te burgeren en de taal te leren. Dit doen ze op verschillende manieren: afhankelijk van de gezinsmigrant gebruiken ze verschillende argumenten, gaan ze op zoek naar

wat de gezinsmigrant drijft of proberen ze activiteiten te vinden waar de gezinsmigrant 'blij van wordt'. Sommige consulenten delen hun eigen ervaringen met inburgeren of nemen zichzelf als rolmodel voor jongeren.

"Hoe wil je hier inburgeren, een baan vinden, vrienden maken, je kinderen helpen met huiswerk, gesprekken met school kunnen voeren et cetera. zonder de taal te leren?"(Nagesprek consulent)

"Ik probeer te overtuigen dat het een investering in hun toekomst is, want dat is ook zo. Ik vertel hun dat als ze naar school gaan, kunnen ze in hun toekomst investeren. En anders komt misschien hun verblijfsvergunning in gevaar of later kunnen ze geen Nederlandse nationaliteit aanvragen als ze niet zover zijn."(Nagesprek consulent)

Consulenten passen ook de informatie die zij geven aan op de behoefte van de gezinsmigrant. Sommige klanten op B1-niveau die heel gemotiveerd zijn, zoeken zelf alle informatie op voor hun inburgering en hebben geen behoefte meer aan informatie van hun consulent. Andere gezinsmigranten begrijpen ondanks veel herhalingen tijdens de Brede intake, PIP- en voortgangsgesprekken soms nog niet wat de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject inhouden. Een consulent benoemt dat ze altijd dubt tussen de kracht van herhaling en niet te veel informatie tegelijk geven. Ze kijkt naar de klant en stemt haar aanpak daarop aan. Ze parkeert bijvoorbeeld even onderwerpen die nu nog niet relevant zijn. Als oplossing voor de overvloed aan informatie wil zij graag animaties maken voor de gezinsmigrant in de eigen taal over Brede intake en PIP-gesprek, die ze kunnen delen via WhatsApp of na het gesprek. Zo kunnen gezinsmigranten die later altijd nog rustig doornemen in hun eigen taal.

Ook de monitoring van het taalonderwijs passen consulenten aan op de gezinsmigrant. Tijdens voortgangsgesprekken proberen ze zelf een inschatting te maken van de voortgang van de taalontwikkeling. Als ze merken dat de gezinsmigrant niet zo snel vooruitgaat, vragen ze -

na toestemming van de gezinsmigrant - een voortgangsrapportage op bij de taalschool. Gezinsmigranten die aan zelfstudie doen en bij wie twijfels zijn over de voortgang nodigen ze uit voor een extra voortgangsgesprek na drie maanden.

Flexibiliteit in lengte en frequentie van voortgangsgesprekken & online optie

Uit de observaties blijkt dat gesprekken met de consulent en start van de inburgeringsonderdelen worden gepland in overleg met de gezinsmigranten op een moment dat het hen het beste uitkomt. Zo nodig wordt rekening gehouden met drukte op het werk, vakantie of Ramadan. Bij een aantal geobserveerde gesprekken werden er extra voortgangsgesprekken of contactmomenten ingepland, bijvoorbeeld voor gezinsmigranten op de Z-route of met problemen waarbij de follow-up geen zes maanden kan wachten. Als een consulent verwacht meer tijd nodig te hebben voor een gesprek, kan ze daarvoor extra tijd inplannen. Eén van de consulenten heeft een extra intakegesprek gepland met een gezinsmigrant met multiproblematiek, omdat ze na één gesprek nog niet voldoende informatie had en nog niet alles had kunnen bespreken.

"Ik heb niet genoeg informatie, maar het gaat ook zo slecht met alles in zijn leven, ik ga nu niet zitten praten over de routemap, inburgeren in drie jaar, nee. Ik heb dat ook aan mijn klant aangegeven, want ja, hij was echt emotioneel, gestresst. O ja, heel veel gaande."(Nagesprek consulent)

Twee van de geobserveerde gezinsmigranten hebben ervaring met een voortgangsgesprek online en zij waarderen deze optie op maat omdat het makkelijker is te combineren met (thuis)werken. De één heeft wel voorkeur voor een fysiek gesprek, maar vindt online 'more convenient'. Afhankelijk van de gezinsmigrant versturen consulenten een herinnerings sms of appje een dag voor de afspraak, bijvoorbeeld als iemand al eerder een afspraak is vergeten.

Meerwaarde en uitdagingen communicatie in eigen taal

Consulenten benoemen dat in het begin van het traject de mogelijkheid van communicatie in de eigen taal gezinsmigranten helpt om hun vragen, wensen en behoeften te bespreken met de consulenten, omdat zij zich meer vertrouwd en begrepen voelen. Maar meerdere consulenten ervaren dat gezinsmigranten begeleiden uit de eigen regio of taalgebied ook intensiever voor hen is, omdat hun klanten dan ook meer vertellen en meer vragen. Bovendien verwachten ze dan dat de consulent hen bij alles kan helpen en van alles kan regelen en dat ze zich minder aan de afspraken hoeven te houden. Consulenten moeten dan grenzen stellen en hun taken afbakenen.

Mogelijkheid tot maatwerk door aanvragen vrijstelling of verlenging

Tijdens de nagesprekken blijkt dat consulenten gezinsmigranten in hun caseload hebben die vrijstelling hebben aangevraagd of zo nodig verlenging willen aanvragen: bijvoorbeeld vrijstelling voor een Surinaamse gezinsmigrant die al voldoende opleiding in Suriname had gevolgd of verlenging voor een gezinsmigrant vanwege ziekte van haar partner.

Verplichte onderdelen inburgeringstraject bieden (nog) geen ruimte voor maatwerk

Er zijn ook beperkingen in mogelijkheden om maatwerk te leveren. In de observaties en nagesprekken komt dit veelvuldig terug. Gezinsmigranten hebben niet zozeer bezwaren tegen het leren van de taal, maar soms wel tegen de leerbaarheidstoets, het PVT en de MAP. Zoals eerder beschreven begrijpen gezinsmigranten niet waarom ze nog de leerbaarheidstoets moeten doen om te bewijzen dat ze leerbaar zijn, terwijl ze hoogopgeleid zijn. Voor gezinsmigranten die al langer in Nederland wonen en vanwege een verandering in hun verblijfsstatus alsnog moeten inburgeren is het PVT minder nuttig en minder haalbaar, omdat ze vaak al een voltijds vaste baan en kinderen hebben. Gezinsmigranten uit westerse landen vragen zich af of ze het PVT echt moeten doen, omdat de situatie in land van

herkomst vergelijkbaar is met Nederland en ze al weten wat er van hen wordt verwacht.

Hoogopgeleide gezinsmigranten met een goede baan op tijdelijk contract hebben geen behoefte aan de MAP, die ze volgens de criteria wel verplicht moeten volgen.

Consulenten geven verschillende voorbeelden van situaties waarin mogelijkheden voor maatwerk ontbreken. Zo zijn er gezinsmigranten uit Suriname die zelfredzaam zijn omdat ze de taal voldoende spreken om mee te kunnen doen in de Nederlandse maatschappij, maar die het niet lukt om alle examens op B1-niveau te halen. Bij afschalen naar A2 moeten ze eerst 600 uur les hebben gevolgd op een erkende taalschool. Een van de consulenten vraagt zich af of je dat kunt verwachten van iemand die eigenlijk al perfect Nederlands spreekt? Want mensen die hun examens op B1 hebben gehaald spreken nog lang niet zo goed Nederlands als het voorbeeld uit haar caseload van een traag lerende Surinaamse man. Verder vindt één van de consulenten dat er bij de verlengingsgronden te weinig rekening wordt gehouden met de mentale gezondheid van de gezinsmigranten.

“Want het is drie jaar, maar dat betekent niet dat voor iedereen dat eerste jaar en dat tweede jaar helemaal rooskleurig is en dat gaat lukken. ... Ik weet dat er verlengingsmogelijkheden zijn, maar ook de verlengingsgronden vind ik een beetje te beperkt op dit moment.” (Nagesprek consulent)

Consulenten geven in de nagesprekken verder aan dat maatwerk soms lastig is omdat er geen financiële ruimte is om zo nodig gezinsmigranten op de Z-route te helpen. Ook bij overige migranten spelen financiële problemen volgens de consulenten vaak een rol.

4.1.1.4 Dualiteit

Veel aandacht voor het leren van Nederlands en participatie door (vrijwilligers)werk

Tijdens de geobserveerde gesprekken bespreken de consulenten uitgebreid zowel het leren van de taal als het hebben/vinden van werk en bieden

hier zo nodig hulp bij aan. De verantwoordelijkheid wordt bij de gezinsmigrant gelegd. In het begin van het inburgeringstraject krijgt vooral het belang van leren van de taal en inburgeren de aandacht. Er wordt uitgebreid besproken met de gezinsmigranten hoe ze dat (willen) doen. Consulente geven informatie over taalscholen en tools voor zelfstudie en monitoren de voortgang tijdens de gesprekken. Omdat de geobserveerde gesprekken vooral in het begin van het traject plaatsvonden, vonden de meeste gesprekken nog niet in het Nederlands plaats. Soms werd er wel even Nederlands gesproken om de voortgang te checken.

In alle geobserveerde gesprekken op één na komt werken en het vinden van een baan uitgebreid aan bod. Consulente vragen of de gezinsmigrant al werkt, werk zoekt of wil werken en zo ja, in welk beroep. Ze vragen door wat voor werk iemand heeft, wat de werkdagen en tijden zijn, of ze het werk leuk vinden, of ze leuke collega's hebben, of ze Nederlands kunnen oefenen. Of consulente vragen wat voor werk ze zoeken, geven tips hiervoor en delen links naar vacatures. Zo nodig wordt de arbeidstoeleider ingeschakeld om te helpen. Consulente complimenteren gezinsmigranten als het gelukt is werk te vinden, maar als een gezinsmigrant aangeeft (voorlopig) niet te willen werken, wordt dat ook geaccepteerd door de consulente. In één geobserveerd gesprek komt participatie niet aan bod, omdat mevrouw haar handen al vol heeft aan haar problematische thuissituatie en inburgeren.

Consulente stimuleren balans tussen leren van de taal en (vrijwilligers)werk

Consulente noemen als knelpunt de 'loop' waarin sommigen gezinsmigranten terecht komen: ze moeten geld verdienen om taalonderwijs te kunnen betalen, maar kunnen geen baan vinden omdat ze de taal niet spreken. Een van de consulente vertelt dat ze als consulente de balans moeten zien te vinden tussen werken en inburgeren. Ze bespreken dit met de gezinsmigrant, maar mogen nooit zeggen 'doe dat niet of doe dat wel', ze hebben een adviserende

rol. Als ze zelf merkt bij de Brede intake of het PIP-gesprek dat iemand fulltime werkt, dan zegt ze altijd dat het goed is dat iemand op die manier participeert, maar dat inburgering en leren van de taal heel belangrijk is op dat moment en dat men dat in drie jaar tijd wel moet afronden. En als iemand helemaal niets doet en ook niet de intentie heeft om te werken, dan probeert ze hen enthousiast te maken om wel op enige manier mee te doen aan de maatschappij, omdat dit hun inburgering ten goede komt.

Eén van de consulente benoemt dat ze voor de gezinsmigranten op de Z-route ernaar streeft dat ze meedraaien in de maatschappij. Het gaat dan niet alleen om school en een baan, maar ook om het opbouwen van een eigen netwerk en een eigen leven. Consulente zien dat gezinsmigranten die werken sneller onderdeel van de maatschappij worden. Tijdens meerdere geobserveerde gesprekken vroegen consulente ook door naar hobbies en andere bezigheden dan inburgeren en werk.

Veel gezinsmigranten werken al, anderen nog niet maar willen dat vaak wel

Hoewel de observaties plaatsvonden in de eerste helft van het inburgeringstraject, blijken veel gezinsmigranten al te werken, voltijds of deeltijds, op eigen initiatief. Sommigen werken in een bedrijf waar Nederlands de voertaal is, anderen in een bedrijf waar de taal van het land van herkomst wordt gesproken. Sommige gezinsmigranten werken op een baan onder hun opleidingsniveau omdat ze de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen. Andere gezinsmigranten zijn nog op zoek naar een baan. De consulente vraagt dan door hoe dat gaat, of dat lukt of dat ze hulp nodig hebben daarbij. Slechts één gezinsmigrant lijkt voorlopig niet van plan te gaan werken. 'Maybe later'. Werken wordt wel kort besproken, maar er wordt geen druk op gelegd. Eén van de gezinsmigranten doet al twee jaar schoonmaakwerk in de avond, maar ze blijkt 'nog' geen contract te hebben. De consulente adviseert haar dat ze daarom moet vragen. Uit de nagesprekken bij de observaties blijkt dat

sommige gezinsmigranten discriminatie ervaren bij het vinden van een baan op niveau of problemen met kinderopvang, welke participatie kunnen belemmeren.

Gezinsmigranten vinden combinatie van leren van de taal en werk zwaar

Meerdere gezinsmigranten geven in de nagesprekken aan dat het zwaar is om inburgeren te combineren met werken. Gezinsmigranten vertellen bijvoorbeeld dat het heel moeilijk was dat ze de taal en werk moesten combineren met de PVT-workshops op de woensdagavond. *'Gelukkig is dat nu achter de rug'*. Andere klanten vertellen dat ze na de taalles gelijk naar het werk gaan of avonddiensten doen op een schooldag, maar dat ze die combinatie vermoeiend vinden. Eén van de geobserveerde gezinsmigranten vertelt dat het leren van de taal via zelfstudie er in de afgelopen maanden bij in is geschoten vanwege zijn drukke werk (veel in het buitenland), zijn gezin (net een baby), rijlessen en bezoek van familie. Hij wil daarom in de zomer een spoedcursus doen via videocalls. Enkele gezinsmigranten vertellen dat ze werk wel konden combineren met taallessen en PVT omdat dit in de buurt van het werk was of omdat dit 's avonds kon na het werk.

"That fits schedule with work perfectly. It was tiring after work, of course, but it's doable." (Nagesprek gezinsmigrant)

Volgens de consulent helpt het dat deze gezinsmigrant geen kinderen en wel een goed supportstelsel thuis heeft en dat ze heel gemotiveerd is voor inburgering. Dat geldt niet voor alle gezinsmigranten. Van de geïnterviewde gezinsmigranten hebben er een aantal vrij moeten nemen van werk om naar het gesprek met de consulent te kunnen komen. Van één van de gezinsmigranten heeft de partner vrij genomen om voor haar te tolken. Hij herhaalde steeds tijdens het gesprek dat hij weer aan het werk moest en dat zijn vrouw naar de taalschool moest, dus dat ze niet veel tijd hadden. Zijn vrouw zuchtte hoorbaar toen het over de MAP en KNM

ging. Een echtpaar zei dat het voor hen geen probleem was om naar de afspraak te komen, omdat ze op tijd hadden aangegeven bij hun werkgevers dat ze deze afspraak hadden en uitgelegd hadden dat dit ook heel belangrijk voor hen is.

Extra ondersteuning door arbeidstoeleider bevordert participatie door werk

Bij verschillende geobserveerde gesprekken kwam de mogelijkheid tot ondersteuning door de arbeidstoeleider aan bod, bijvoorbeeld als gezinsmigranten hulp nodig hebben bij het vinden van een passende baan. Consulents sturen bijvoorbeeld het cv van de gezinsmigrant door om te vragen of de arbeidstoeleider iets weet. De arbeidstoeleider stuurt hen nu ook nieuwsbrieven met vacatures. Daarnaast bespreken consulents de MAP met de arbeidstoeleider, onder andere of dit als voltooid afgetekend kan worden als de gezinsmigrant al een duurzame baan heeft of de praktijken ingevuld kunnen worden met huidig werk.

MAP niet voor alle gezinsmigranten van toegevoegde waarde, eerder starten in Engels

In een aantal geobserveerde gesprekken is ook deelname aan de MAP besproken. Sommige gezinsmigranten werden hiervoor aangemeld, voor anderen is dat nog te vroeg, onder andere vanwege de A2-taaltest. Consulents vertellen dat er een groep gezinsmigranten is voor wie de MAP heel nuttig is en die enthousiast reageren na afloop. Maar zoals eerder beschreven (zie 4.1.1.3) vinden met name hoogopgeleiden uit een westers land de MAP voor henzelf niet van toegevoegde waarde. De MAP voldoet niet aan hun verwachting; ze hebben niet het idee dat de MAP hen gaat helpen om een baan te vinden. Ze hebben het gevoel dat de workshops meer bedoeld zijn voor laagopgeleiden uit niet-westerse landen, met voorbeelden van werk en vacatures onder hun niveau. Dit maakt het volgens consulents moeilijk hogeropgeleiden te motiveren voor de MAP.

Eén van de consultants denkt dat de MAP nuttiger is in het begin van het inburgeringstraject, maar dan spreekt de klant nog geen Nederlands. Tegen de tijd dat een gezinsmigrant voldoende Nederlands spreekt, is de MAP al niet meer zo nuttig en handig, omdat gezinsmigranten dan vaak al werken. Ze pleit er daarom voor om de MAP eerder in het inburgeringstraject aan te bieden in het Engels.

4.1.1.5 *Kwaliteit*

Consulenten gebruiken een leidraad, doelen en gesprekstechnieken

Tijdens de observaties en nagesprekken komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op de geleverde kwaliteit van de dienstverlening. Zo is er een leidraad ontwikkeld voor elk soort gesprek dat consultants voeren met daarin de belangrijkste punten die in het gesprek aan bod moeten komen. Sommige consultants gebruiken die leidraad tijdens het gesprek of kopiëren de belangrijkste onderwerpen als reminder naar het afsprakenplan of hun aantekeningblokje. Tijdens elk geobserveerd gesprek beginnen consultants met uitleg over het doel van het gesprek en checken ze voortdurend of de gezinsmigranten nog vragen hebben en alles begrepen hebben. Zo nodig herhalen ze de informatie in andere woorden of in de eigen taal. Aan het eind van het gesprek vatten de consultants het gesprek samen of vragen de gezinsmigrant het gesprek samen te vatten; zo wordt nagegaan of de gemaakte afspraken goed zijn overgekomen.

Caseload biedt voldoende ruimte voor goede begeleiding van gezinsmigranten

De geobserveerde consultants hebben een wisselende caseload die afhankelijk is van hoeveel fte ze werken, welke taken ze er nog naast doen (bijvoorbeeld telefoondienst, fysiek loket of werkgroepen) en hoe lang ze al in dienst zijn (vanwege tijd die nodig is om een caseload op te bouwen). De geobserveerde consultants zijn tevreden met hun huidige caseload en de mogelijkheid dit aan te passen in overleg met de

kwaliteitsmedewerker. Consultants hebben bijvoorbeeld zelf gevraagd om een gemixte caseload in plaats van vooral gezinsmigranten met dezelfde culturele achtergrond als henzelf of om minder complexe nieuwe casussen als ze al een aantal tijdovende casussen in hun caseload hebben.

Specialisatie bevordert geleverde kwaliteit dienstverlening

Volgens consultants liepen de fysieke en telefonische loketten moeizaam door bezetting met wisselende consultants, daarom is er nu een vast team aangesteld hiervoor wat de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt. Daarnaast zijn er inmiddels 4 á 5 inburgeringsconsultants die zich speciaal op jongeren richten en meer kennis hebben op het terrein van onderwijs en inburgeren. Zij kunnen jonge gezinsmigranten zo beter begeleiden en ondersteunen.

Knelpunten faciliteiten en voorzieningen belemmeren een goede dienstverlening

Diverse knelpunten rondom faciliteiten en voorzieningen staan een goede dienstverlening in de weg. Tijdens de observaties vormde het gebrek aan spreekkamers meerdere keren een probleem. Het was soms wachten tot er een spreekkamer vrij kwam of er moest op het laatste moment gezocht worden naar een andere spreekkamer. Dit omdat de gereserveerde spreekkamer gebruikt moest worden door een andere afdeling die voorgaat als deze een urgente klant of een slecht nieuws gesprek hebben. Zelfs als het gelukt is om een spreekkamer te reserveren, is het dus maar afwachten of ze die ook echt kunnen gebruiken. De kleine, kale spreekkamers in de Librijsteeg lijken voor klanten geen gastvrij onthaal en voor consultants geen fijne werkplek om veel te zitten, al helemaal niet als er naast de gezinsmigrant nog andere aanwezigen zijn (bijvoorbeeld partner en/of kinderen). Bij gebrek aan spreekkamers worden gesprekken soms gevoerd in de open gesprekshokjes in de hal waar ook de wachtkamer en balie zich bevinden. Deze hokjes zijn eigenlijk te krap voor meer dan twee mensen en bieden geen enkele privacy. Consultants

gebruiken ze daarom alleen na toestemming van de gezinsmigrant, als er niets anders beschikbaar is en alleen voor voortgangsgesprekken. Bij gebruik van een tolk of bij lastige casussen reserveren ze een gesloten spreekkamer. In zomer 2024 is Inburgering010 verhuisd naar een nieuwe locatie, de ervaringen daar zijn nog niet meegenomen in dit onderzoek.

Tijdens de observaties gebeurde het verschillende keren dat consultants problemen hadden met inloggen in het systeem. Daarnaast verliep de overgang naar een andere online werkomgeving niet zo soepel, omdat de nieuwe werkomgeving nog niet op alle PC's was geïnstalleerd, maar ze ook niet meer in de oude werkomgeving konden werken. Het werken met het telefoonsysteem leverde ook problemen op. Volgens een consultant heeft dat onder andere te maken met dat ze *'met een verouderde applicatie werken, wat verre van efficiënt en handig is in gebruik'*. Consultants vertellen daarnaast dat ze het registratiesysteem RMW niet gebruiksvriendelijk vinden. Ze moeten vaak doorklikken om op de juiste plek te komen en krijgen geen pop-ups als ze iets vergeten in te vullen. De overgang naar Thomas, het nieuwe registratiesysteem, is al meerdere keren uitgesteld.

Kwaliteit verslaglegging

Met name tijdens de Brede intake moeten consultants veel invullen op de computer. Ze switchen voortdurend tussen meerdere schermen om stukken tekst te kopiëren en plakken of een document aan te maken (bijvoorbeeld brief of e-mail). Soms knippen en plakken ze uit eerder verstuurde e-mails aan andere gezinsmigranten, waarbij ze de naam veranderen. Dit maakt het foutgevoelig en geeft risico's voor de privacy. Sommige consultants voeren tijdens het gesprek gelijk een en ander in op de computer, anderen gebruiken een klein notitieblokje en verwerken de aantekeningen achteraf in het dossier. De meeste consultants vullen gelijk na het gesprek het dossier aan. Sommigen doen het later, vanwege andere afspraken of het zoeken naar een

werkplek. Dat kan leiden tot verlies van informatie en minder betrouwbaarheid, zeker als consultants meerdere gesprekken achter elkaar hebben.

In het afsprakenplan staan alle onderdelen van het inburgeringstraject vermeld en staan ook al standaardteksten, zoals: 'U wordt nu aangemeld voor de MAP.' Er staat ook een waarschuwing in met betrekking tot de uren voor de taaleis. Dit format helpt consultants om de belangrijke onderwerpen aan bod te laten komen tijdens het gesprek met de gezinsmigrant en is ook efficiënt vanwege de aanwezige standaardteksten. Sommige standaardzinnen zijn echter lang en ingewikkeld. Tijdens een voortgangsgesprek wordt het afsprakenplan aangepast of verder ingevuld, vervolgens besproken met de gezinsmigrant, daarna geprint en ondertekend. Op deze manier gaat er geen informatie verloren en kan de gezinsmigrant zo nodig ter plekke dingen corrigeren of aanvullen of nog vragen stellen.

Divers team consultants met verschillende werkwijzen afhankelijk van persoonlijkheid en gezinsmigrant

De consultants bij wie is geobserveerd zijn divers wat betreft herkomst en studierichting. Ze zijn allen hoogopgeleid (hbo/wo) en hebben vaak al jaren werkervaring met de doelgroep en inburgering in eerdere functies. Uit de observaties en nagesprekken blijkt dat de consultants zeer betrokken zijn bij de doelgroep en dat een overeenkomst in achtergrond of taal de dienstverlening aan gezinsmigranten ten goede lijkt te komen.

Tijdens de observaties valt op dat consultants een eigen werkwijze hebben, maar dat er hierin geen grote verschillen zijn. De werkwijze hangt ook af van de betreffende gezinsmigrant, zoals te zien was bij meerdere geobserveerde gesprekken met dezelfde consultants. Consultants geven in de nagesprekken zelf ook aan dat ze onderling verschillen zien in werkwijzen. Daarbij gaat het vooral om opbouw van het gesprek (bijvoorbeeld

eerst informatie geven en dan vragen stellen aan de gezinsmigrant of andersom) en om het wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de gezinsmigrant en referent voor het inburgeringstraject. Sommige consulenten zijn meer geneigd om dingen over te nemen, terwijl anderen eerder de verantwoordelijkheid bij de gezinsmigrant laten. Volgens één van de consulenten hebben de verschillen in werkwijze ook met de persoonlijkheid van de consulent te maken; de ene collega is assertiever of meer empathisch dan de ander. Dit wordt soms benut door bijvoorbeeld een lastigere casus toe te wijzen aan een meer assertieve of zakelijke consulent. De verschillen in werkwijzen lijken niet van invloed op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening.

Consulenten overleggen zo nodig met kwaliteitsmedewerker, andere consulenten of arbeidstoeleider of verwijzen door

Voor een zo goed mogelijke dienstverlening overleggen consulenten zo nodig met de kwaliteitsmedewerker of andere collega's als ze twijfelen over een bepaalde aanpak, bij weerstand of bijvoorbeeld als ze moeten gaan afschalen. Consulenten bespreken met de arbeidstoeleider of hun klanten voldoen aan de criteria voor (gedeeltelijk) aftekenen van de MAP als voltooid.

Consulenten vertellen dat ze alert zijn op niet-pluis signalen, bijvoorbeeld van een afhankelijkheidsrelatie, en dat ze bij een vermoeden de gezinsmigrant niet online willen spreken, maar fysiek en zo nodig klanten doorverwijzen naar gespecialiseerde hulp. Ze geven verschillende voorbeelden van niet-pluis situaties in hun caseload. Een consulent kan wel zeggen: 'Meneer, wilt u even in de wachtkamer wachten?' Maar dan voelt de partner dat hij buitengesloten wordt. Een consulent vertelt dat ze in zo'n geval altijd aan een kwaliteitsmedewerker advies vraagt of vraagt of zij erbij wil zitten.

"Dan voelt het ook anders, dat het niet van mij komt. Want dat is het, he, ik zit dan met mijn klant drie jaar,

je wil toch die relatie goed houden met je klant. En als de partner niet blij is omdat die zich aangesproken of niet fijn voelt, omdat ik hem vraag om buiten te wachten, kan dat iets doen he, bij de partner en ook bij de klant. Dus dat is de uitdaging ook."(Nagesprek consulent)

Ervaren kwaliteit

In de nagesprekken vertellen gezinsmigranten tevreden te zijn over het gesprek met de inburgeringsconsulent. Ze vinden het goed dat er een follow-up is en wisten van tevoren waar het gesprek over zou gaan. Eén gezinsmigrant vindt het gesprek 'fairly casual' en denkt dat dit fijn is voor mensen die mogelijk gestrest zijn. Een van de consulenten vertelt dat de meeste mensen dankbaar zijn voor hun hulp. Maar één van haar hoogopgeleide klanten vindt de begeleiding overbodig:

"Je hebt alles al drie keer uitgelegd, mijn partner kan me helpen, we hebben zelf dingen uitgezocht, ik heb geen voortgangsgesprek nodig, dat is mijn eigen verantwoordelijkheid."(Nagesprek consulent)

Sommige gezinsmigranten zeggen nog te vroeg in het inburgeringstraject te zitten om al tips te kunnen geven over verbeteren van de inburgering. Eén gezinsmigrant geeft als tip om tolken in te schakelen bij de taalschool. Ze vindt dat de docenten Nederlands op z'n minst ook Engels en andere talen moeten spreken. Nu snapt ze helemaal niets van de uitleg en weet dan niet wat ze moet doen. Tijdens de geobserveerde gesprekken wordt aan gezinsmigranten gevraagd wat ze van het PVT vinden. De meesten reageren enthousiast en zeggen dat ze veel hebben geleerd en dat het PVT hen heeft geholpen. Eén gezinsmigrant vindt het raar dat er zoveel talen worden gesproken en denkt dat groepen indelen naar talen (bijvoorbeeld Engelssprekenden) beter zou zijn. De ervaringen van gezinsmigranten met de MAP zijn wisselend, aldus consulenten in het nagesprek. Sommige gezinsmigranten, met name hoogopgeleiden, vinden dit niet van toegevoegde waarde (zie ook 4.1.1.4). Andere gezinsmigranten vinden de MAP heel nuttig en 'fantastisch en superleuk'.

4.1.2 Interacties externe aanbieders en gezinsmigranten

In deze paragraaf beschrijven we de interacties tussen aanbieders en gezinsmigranten. Ook hier doen we dit aan de hand van de vijf beleidsdoelen tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Waar het relevant is wordt onderscheid gemaakt naar inburgeringsonderdeel.

4.1.2.1 Tijdigheid

Bij gezinsmigranten vinden de workshops van PVT, Maatschappelijke begeleiding en MAP pas na de start van het inburgeringstraject plaats. Tijdens de observaties bleek uit de informatie van deelnemers aan deze workshops hoe lang ze in Nederland zijn (ongeveer 5 maanden tot ruim een jaar bij PVT en 1 á 2 jaar bij de MAP). Gezien de plaats van de workshop binnen het inburgeringstraject geeft dit een indicatie dat de meeste deelnemers tijdig zijn gestart met het inburgeringstraject. Enkele deelnemers zijn al (veel) langer in Nederland. Of dat laatste wordt veroorzaakt door een verandering in de verblijfsstatus (bijvoorbeeld van werkvisum naar gezinsmigrant, waardoor men moet inburgeren) of door een latere start vanwege andere redenen (bijvoorbeeld vanwege problemen bij IND & DUO) wordt niet duidelijk uit de observatie.

4.1.2.2 Snelheid

PVT: Meeste deelnemers lijken op schema, no show hoeft niet tot vertraging te leiden
Zoals in de vorige subparagraaf werd beschreven, lijken de meeste deelnemers aan de geobserveerde workshops op schema te liggen met hun inburgering. Ze worden door consultants gestimuleerd om tijdig te starten met het PVT. Tijdens de observaties waren van de 40 uitgenodigde deelnemers per groep er zo'n 26 tot 34 aanwezig. In hoeverre hierbij sprake is van uitval of no show was voor de onderzoeker onduidelijk vanwege de grote groepen, de (veel) latere binnenkomst van sommige deelnemers en gebrek aan inzicht in het aantal afmeldingen vooraf. Volgens een trainer gaat het, naast deelnemers die ziek of op vakantie zijn, om

mensen die liever op een later moment willen starten met het PVT of zijn overstapt naar een andere groep. Bij de geobserveerde workshops belde één van de deelnemers af omdat ze geen oppas voor haar kinderen had. Een partner van een opgeroepen deelnemer kwam zijn vrouw afmelden omdat ze nog niet voldoende Nederlands begrijpt en ook niet een van de talen kent die de trainers spreken. Hierdoor zal zij pas later met de PVT kunnen starten. Deelnemers die een workshop missen, moeten die op een ander moment inhalen, daarover werden afspraken gemaakt. Omdat er steeds meerdere PVT-workshops per week georganiseerd worden, hoeft dit niet tot veel tijdverlies te leiden.

De geobserveerde workshop Maatschappelijke begeleiding was onderdeel van één van de geobserveerde PVT-workshops, met dezelfde deelnemers. Er is niet geobserveerd tijdens het individueel aanbod van maatschappelijke begeleiding voor gezinsmigranten.

MAP: Deelnemers op schema, beheersen voldoende Nederlands

Sommige deelnemers aan de geobserveerde workshops zijn al meer dan een jaar in Nederland, maar de meesten nog niet. Aangezien gezinsmigranten op de B1-route liefst uiterlijk anderhalf jaar na de start van de inburgeringstermijn A2-niveau moeten halen, wat de eis voor deelname aan de MAP is, lijken deze deelnemers op schema te liggen met hun inburgering.

De meeste deelnemers in de geobserveerde workshops beheersen het Nederlands voldoende om goed mee te kunnen doen. Een enkeling heeft meer moeite en lijkt niet op A2-niveau te zitten. Eén van de deelnemers spreekt voornamelijk Engels en is steeds bezig om dingen te vertalen via zijn telefoon. Dit kan een belemmering zijn om de MAP (tijdig) af te ronden.

MAP: Deelnemers gemotiveerd, veel vragen over invulling praktijken

Volgens de trainer zijn deelnemers over het algemeen gemotiveerd om inburgering te halen en de taal te leren. Dit werd bevestigd in de observaties. Deelnemers deden actief mee met de workshops en probeerden zoveel mogelijk Nederlands te spreken. Er was geen no show in de geobserveerde groepen, er waren wel een paar afmeldingen vanwege ziekte en vakantie.

De trainer raadt deelnemers aan om zo snel mogelijk te beginnen met de verplichte praktijken zodat zij de MAP op korte termijn kunnen afronden. Tijdens de observaties bleek dat deelnemers dit soms lastig vinden en er nog veel vragen over hebben. Eén van de deelnemers raakte gestrest en geëmotioneerd hierover omdat ze medische problemen had en toch de verplichte praktijken moest maken. De trainers probeerden deelnemers gerust te stellen, onder andere met de belofte dat ze hierbij geholpen kunnen worden door Sagénn, bijvoorbeeld via het Kom In Je Kracht-punt (KIJK-punt). Dit wordt gerund door stagiaires. Deelnemers kunnen kosteloos naar een spreekuur van het KIJK-punt voor hulp bij CV maken, schrijven van sollicitatiebrieven, diplomawaardering, et cetera.

4.1.2.3 *Maatwerk*

PVT: Maatwerk door interactieve werkvorm met veel ruimte voor inbreng deelnemers en persoonlijke doelen, wensen en (hulp)vragen

In de geobserveerde workshops worden interactieve werkvormen gebruikt, waarbij veel ruimte is voor inbreng van de deelnemers. Er zijn bijvoorbeeld opdrachten met foto's die deelnemers eerst in kleine groepjes bespreken en daarna per foto nog plenair. Alle deelnemers doen actief mee in de kleine groepen. Sommige vrouwen doen niet actief mee in het plenaire deel, maar lijken wel goed te luisteren. Ze reageren meestal alleen als hen expliciet iets gevraagd wordt in het Arabisch door een van de voorlichters. Deelnemers beantwoorden vragen die gesteld worden, soms uit zichzelf, soms nadat

ze de beurt krijgen. Deelnemers worden ook steeds uitgenodigd om vragen te stellen en deel te nemen aan het gesprek door middel van vragen naar hun mening en ervaringen met betrekking tot de situatie in Nederland en land van herkomst. Een van de voorlichters nodigt de deelnemers uit vrijuit te praten: *'Feel free to say the things you want to say, not what we want to hear.'* Er wordt druk gepraat en gelachen, mensen luisteren actief en knikken instemmend. Voor de excursie kunnen deelnemers kiezen uit een excursie naar de bibliotheek, naar Walking & talking of een huis van de wijk.

Tijdens de afsluitende workshop wordt per deelnemer uitgebreid stilgestaan bij de vragen: 'Wat zou je graag willen bereiken? Waar zien jullie jezelf staan over vijf jaar? Wil je wel werken, wil je niet werken, wat voor werk wil je doen?' De antwoorden in de geobserveerde workshop zijn heel divers: van taal leren, huis vinden/kopen, kinderen krijgen, rijbewijs halen, auto kopen, Nederlands paspoort, tot *'I want to know my neighbourhood, try to be as useful as possible'* en *'be happy'*. Meerdere deelnemers werken al en hopen op een betere baan met een goed salaris. Anderen hebben al een goede baan. Weer anderen zeggen te willen gaan werken of studeren. De trainer vraagt zo nodig door, geeft complimenten en geeft tips hoe deelnemers hun doel kunnen bereiken.

Tijdens de PVT-workshops liggen er kaartjes op tafel waarop deelnemers hun hulpvragen samen met hun contactgegevens kunnen invullen. Nieuw in Rotterdam neemt dan later contact met hen op hierover. Sommige deelnemers zoeken ook in de pauze al contact met een van de voorlichters om een en ander te bespreken.

PVT: Maatwerk door aanbod in meerdere talen, maar daardoor veel wachttijd

Doordat het PVT-team bestaat uit voorlichters met diverse achtergronden kan er tijdens de workshops zo nodig vertaald worden naar Engels, Arabisch en Turks. Hierdoor kunnen veel gezinsmigranten de PVT-workshops al in het

begin van het inburgeringstraject volgen en er actief aan deelnemen. De consequentie van de keuze voor gemixte groepen deelnemers is dat de voorlichters nu in elke workshop alles meestal in alle drie de talen moeten vertalen, maar *'dat is dan maar zo'*, aldus een voorlichter. Tijdens de observaties lijkt dit toch wel een knelpunt voor deelnemers, omdat ze steeds lang moeten wachten tot 'hun taal' aan de beurt is. De workshops zouden in veel minder tijd uitgevoerd kunnen worden als er op taal geselecteerd zou worden bij de groepsindeling, maar dan mis je de interculturele uitwisseling en contacten, aldus een voorlichter.

PVT: Contact tussen deelnemers & opbouwen netwerk

Eén van de voorlichters vertelt dat ze niet selecteren op nationaliteit bij de groepsindeling: *'dan leer je niet van elkaar, van andere achtergronden, en breid je je netwerk niet uit'*. Volgens haar hebben veel gezinsmigranten geen of een klein netwerk als ze net in Nederland zijn en voelen zij zich vaak eenzaam. Een voordeel van vroeg starten met het PVT is dat deelnemers anderen leren kennen die in dezelfde positie zitten. Ze merkt dat deelnemers bij de start van het PVT vaak nog wat aarzelend en afwachtend zijn, maar op een gegeven moment gaan ze elkaar kennen en dan starten ze bijvoorbeeld een appgroep of gaan ze na de excursie samen nog ergens wat gaan drinken. Dit beeld wordt bevestigd in de geobserveerde workshops. Er wordt tijdens de workshop en in de pauze onderling veel gepraat en zo nodig voor elkaar vertaald. Deelnemers helpen elkaar ook met het invullen van de online evaluatie. Sommige deelnemers van verschillende achtergronden vertellen dat ze ook buiten de workshops met elkaar contact hebben en dat na afloop van de workshops willen voortzetten.

PVT en maatschappelijke begeleiding: Evaluatie en ontwikkeling van e-learning naar behoefte gezinsmigranten

NIR laat deelnemers aan het eind van de laatste workshop een (online) vragenlijst invullen waarin

onder andere gevraagd wordt naar tips om de workshops te verbeteren. In de vragenlijst wordt ook gevraagd aan welke informatie men nog meer behoefte heeft. De deelnemer kan kiezen uit de volgende onderwerpen: Meedoen in Rotterdam, Gezondheidszorg in Nederland, Financiën en administratie, Belastingen, Kinderen en opvoeding, Werken en werk vinden, Inburgerscholen, Regels inburgeren of zelf een onderwerp invullen. Hierover wil NIR e-learningen gaan maken voor gezinsmigranten, in het kader van maatschappelijke begeleiding. Deelnemers kunnen aangeven of ze deze e-learningen per e-mail willen ontvangen. Aan het eind van de vragenlijst kunnen deelnemers ook nog vragen stellen, waarover NIR contact met hen zal opnemen. Ook wordt benadrukt dat deelnemers hen altijd kunnen benaderen als ze hulp nodig hebben bij het meedoen in Rotterdam.

Meer maatwerk in nieuwe opzet workshop maatschappelijke begeleiding

In de nieuwe opzet sinds maart 2024 is de workshop over het inburgeringsproces vervangen door een workshop maatschappelijke begeleiding. De deelnemers uit de PVT-groep mogen kiezen uit een aantal onderwerpen, waarbij de meeste stemmen gelden. Onderwerpen waaruit kan worden gekozen zijn: Gezondheidszorg in Nederland, Financiën & belasting, Meedoen in Rotterdam en Kinderopvang. Volgens de voorlichter wordt Gezondheidszorg vaak gekozen; er leven veel vragen over. Financiën is ook al gekozen: er zijn met name veel vragen over toeslagen. Meedoen gaat onder andere over Huizen van de Wijk, vrijwilligerswerk, bibliotheek en Walking & Talking. Volgens een voorlichter zal Kinderopvang niet snel gekozen worden, omdat de meeste gezinsmigranten nog geen kinderen hebben als ze net in Nederland zijn. Daarom denkt NIR er nu over om er een groepsoverstijgend aanbod van te maken voor belangstellenden.

Er is geobserveerd tijdens de workshop over gezondheidszorg in Nederland, die gegeven werd tijdens de tweede workshop van de PVT-reeks. De

geobserveerde PVT-groep heeft dit onderwerp gekozen. De workshop wordt gegeven door een collega van welzijnsorganisatie gro-up, waarbij de PVT-voorlichters de vertalingen verzorgen. De werkvorm is in het begin veel zenden, maar later meer interactief. Deelnemers worden steeds uitgenodigd om vragen te stellen en maken daar ook gebruik van. Er is zichtbaar veel behoefte aan informatie over dit onderwerp.

MAP: Maatwerk door interactieve werkvorm met veel ruimte voor inbreng en vragen van deelnemers

Tijdens de geobserveerde MAP-workshops worden interactieve werkvormen ingezet met veel ruimte voor inbreng van de deelnemers, die daar veelvuldig gebruik van maken. Bij elk onderdeel wordt daar tijd voor genomen. Er worden veel voorbeelden gegeven en de trainer vraagt ook deelnemers met voorbeelden te komen. De trainer stelt open vragen aan de hele groep en zo nodig geeft ze een beurt aan deelnemers. Ze probeert deelnemers zoveel mogelijk te betrekken bij de les en laat ze ook in koppels aan opdrachten werken. En ze checkt steeds: 'Hoe gaat het?' 'Lukt het?' Deelnemers komen zelf ook met veel vragen, waar uitgebreid de tijd voor wordt genomen om die te beantwoorden. Sommige deelnemers stellen ook vragen over de betekenis van woorden. In de geobserveerde workshop 1 leken deelnemers verlegen, ze praatten heel zachtjes en ook als er in het algemeen wat werd gevraagd, duurde het even voor iemand wat zei en dan was het vaak dezelfde deelnemer. De trainer sprak deelnemers dan rechtstreeks aan om toch iedereen te betrekken. De trainers proberen zo snel mogelijk de namen van deelnemers uit hun hoofd te leren zodat ze hen dan persoonlijk kunnen aanspreken. Dat is vaak wel nodig als de workshops net gestart zijn en mensen elkaar nog niet goed kennen, aldus de trainer. In de geobserveerde workshop 4 van een andere groep is de sfeer duidelijk losser en is er meer interactie, ook onderling en na afloop van de workshop.

De sfeer in de geobserveerde groepen is ontspannen en hartelijk, er wordt ook gelachen.

De trainer vindt veiligheid in de groep belangrijk, daar besteedt ze veel aandacht aan. 'Jullie zijn nog niet lang in Nederland, dus het is niet raar dat het nog moeilijk is.' Ze legt ook uit dat het voor iedereen verschillend is en dat het niet erg is als je bepaalde dingen nog niet kunt, maar dat het belangrijk is om te blijven oefenen om het te leren. De trainer geeft aan welke competenties ze zelf moeilijk vindt, dat nodig anderen uit dit ook te delen. De trainer loopt steeds langs de tafels, ook om te polsen of het allemaal lukt en geeft veel complimenten.

De geobserveerde workshops waren tien minuten eerder klaar, waardoor er genoeg tijd was voor individuele vragen na afloop. De trainers namen alle tijd voor het beantwoorden van de vragen. Deze gingen vooral over de invulling van de praktijkvragen. De trainer heeft geen tijd voor individuele coaching of begeleiding tijdens de workshops. Maar na de workshops kan Sagénn deelnemers nog wel helpen, bijvoorbeeld via het Kom In Je Kracht-punt (KIJK-punt; zie ook 4.1.2.2).

MAP: Maatwerk door veel aandacht voor wensen, ervaringen, drijfveren en kwaliteiten van deelnemers

Sagénn heeft twee workshops over drijfveren en kwaliteiten toegevoegd aan het MAP-programma: 'Wat wil je en waarom?'. Deze onderwerpen komen ook in andere workshops terug, zoals bij de geobserveerde workshops: waarom wil men meedoen met de maatschappij en wát willen zij dan doen? De trainer vraagt ook aan iedere deelnemer: 'Welke vaardigheden zou jij willen leren in jouw baan of vrijwilligerswerk?' De opdrachten in de klas gaan over verschillen tussen landen van herkomst en Nederland en of ze de ervaringen van anderen herkennen. De trainer spreekt iedereen met naam aan over hun persoonlijke situatie: 'Hoe is dat bij jou in de zorg?' 'En hoe gaat het bij jou bij het vrijwilligerswerk?' 'Iedereen is anders' zegt de trainer een paar keer, daarmee ruimte gevend voor verschillen in wensen en ervaringen.

Huidig MAP-aanbod is te moeilijk voor gezinsmigranten op de Z-route

Tijdens de geobserveerde workshops wordt bevestigd dat de MAP in de huidige vorm te moeilijk is voor gezinsmigranten op de Z-route. Hoewel er een PowerPoint-presentatie wordt gebruikt met filmpjes, afbeeldingen en weinig tekst, is het een talige workshop waar veel moeilijke termen aan bod komen die samenhangen met de arbeidsmarkt en solliciteren, die al pittig blijken te zijn voor de deelnemers op de B1-route. Daarnaast zijn er schriftelijke opdrachten in de klas en is er schriftelijk huiswerk.

4.1.2.4 Dualiteit

PVT: Veel aandacht voor het leren van de Nederlandse taal, (vrijwilligers)werk en opbouwen netwerk

In alle drie de geobserveerde workshops is er veel aandacht voor het leren van het Nederlands, het belang daarvan en het belang van veel oefenen. Deelnemers worden gestimuleerd om Nederlands te spreken, ook al zijn het maar een paar zinnen. De voorlichters spreken eenvoudig Nederlands of vertalen wat gezegd wordt in Engels, Arabisch of Turks. Er is een groot verschil in taalniveau, sommige deelnemers spreken al wel wat tot redelijk Nederlands, anderen helemaal niet.

Tijdens de afsluitende workshop wordt uitgebreid ingegaan op wat voor (vrijwilligers)werk deelnemers doen of willen gaan doen en wat zij willen bereiken binnen vijf jaar. Veel deelnemers noemen hier het leren van de taal en het vinden van een (goede) baan. Sommige deelnemers willen eerst Nederlands leren en daarna pas werk zoeken, een andere deelnemer wil juist werken om sneller Nederlands te leren, maakt niet uit wat voor werk. Er wordt ook gesproken over vrijwilligerswerk en dat het slim is dat te doen als je tijd hebt. *'Zo kun je de taal leren, nieuwe mensen leren kennen en een netwerk opbouwen om een baan te vinden.'* Er lijkt echter weinig animo onder de deelnemers te zijn om onbetaald werk te gaan doen. Een van de voorlichters legt uit

dat mensen leren kennen en een netwerk opbouwen belangrijk is, ook op sociaal vlak.

"Jullie hebben alles achtergelaten, familie, vrienden en collega's. Een netwerk is niet alleen belangrijk om werk te vinden, maar ook op sociaal vlak, bijvoorbeeld wandelen en koffiedrinken. Het is ook belangrijk om invulling te geven aan je eigen leven; dat maakt je leven wat makkelijker als je hier alleen bent met je partner." (Observatie PVT-workshop)

MAP: Veel aandacht voor het leren van de Nederlandse taal, (vrijwilligers)werk en meedoen

De geobserveerde MAP-workshops zijn talig en bieden de mogelijkheid Nederlands te oefenen en de woordenschat uit te breiden, onder andere met woorden rondom werk zoeken, solliciteren en werken. Bij de geobserveerde workshops zijn de groepen heel divers. Dit is steeds zo, aldus de trainers. Ze selecteren bewust niet naar land van herkomst, zodat deelnemers niet vervallen in communiceren in de eigen taal. De trainer spreekt eenvoudig Nederlands, gebruikt korte zinnen en articuleert duidelijk. Ze polst steeds of de deelnemers de gebruikte woorden kennen, verwijst soms naar de Engelse term als hulpmiddel, vraagt iemand de betekenis uit te leggen of doet dit zelf. Ze gebruikt ook veel voorbeelden en checkt steeds of iedereen het begrijpt.

Het streven is alleen Nederlands te praten tijdens de workshop, maar de trainers merken soms dat niet iedereen in praktijk het vereiste A2-niveau haalt. Het niveau wisselt nogal. Ze vinden dit vooral vervelend voor de deelnemer die daardoor mogelijk niet alles goed kan volgen. Ook in de geobserveerde groepen is er duidelijk verschil in taalniveau, sommige deelnemers spreken vloeiender Nederlands dan anderen, maar bijna iedereen probeert het en lijkt zich redelijk vrij te voelen om Nederlands te spreken met af en toe een Engels woord er tussendoor. De trainer benadrukt dat (vrijwilligers)werk helpt om de taal te leren, bijvoorbeeld door het oefenen met collega's en klanten.

Eén van de geobserveerde workshops gaat over werken en vrijwilligerswerk, werknemerscompetenties, arbeidsvoorwaarden, gedrag op de werkvloer en verschillen met land van herkomst. Van de deelnemers heeft niet iedereen in het land van herkomst gewerkt. Een andere geobserveerde workshop gaat over meedoen, actief zijn met andere mensen, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, samenwerken, taalschool, studeren, sporten en samen met vrienden dingen ondernemen. Er wordt besproken dat het goed is om mee te doen met mensen in Nederland om zo informatie en ideeën te krijgen van anderen en een netwerk en toekomst op te bouwen.

Tijdens de observaties komt naar voren hoe deelnemers inburgering proberen te combineren met werken en dat de trainer daar ook rekening mee houdt. Zo vertelt één van de deelnemers dat ze heeft geregeld met haar werkgever dat ze eerder begint op donderdag en daardoor eerder weg kan naar de MAP-workshops. Een andere deelnemer moet nog een huiswerkopdracht inhalen. De trainer stelt zich flexibel op: *“Kijk wat lukt met je werk, we gaan het er nog over hebben.”*

MAP: Huidige participatie door werk en invulling praktijken

De situatie van de deelnemers aan de geobserveerde workshops is heel wisselend: de meeste deelnemers werken al, een enkeling heeft zelfs twee banen. Sommige deelnemers werken nu niet, maar willen dit wel in de toekomst, als ze hun opleiding hebben afgerond. Een deelnemer combineert werk en opleiding in de zorg. Twee vrouwen met kleine kinderen werken niet.

In individuele gesprekken met deelnemers na afloop van de workshop, legt de trainer uit hoe ze hun huidige werk of vrijwilligerswerk als bewijs kunnen opvoeren voor de veertig praktijken die onderdeel zijn van de MAP: door middel van een foto van het contract en bijvoorbeeld een foto dat ze aan het werk zijn. Voor de deelnemers zonder (vrijwilligers)werk zijn er mogelijkheden om de praktijken te gaan maken als vrijwilliger,

bijvoorbeeld in de zorg of bij een Huis van de Wijk. Ook worden er werkbezoeken georganiseerd naar alle sectoren. Gezinsmigranten die al (vrijwilligers)werk hebben, mogen ook mee als ze dat willen.

4.1.2.5 Kwaliteit

PVT: Opzet workshops en houding voorlichters bevorderen informatieopverdracht en opbouwen netwerk

De voorlichters doen hun best om een prettige en veilige sfeer te creëren en dat lijkt te lukken. De sfeer is ontspannen, deelnemers hebben zowel onderling als met de voorlichters informeel contact. Er worden grapjes gemaakt en er wordt gelachen. En hoewel de geobserveerde groepen zeer divers zijn wordt er door enkele gezinsmigranten bijvoorbeeld openlijk verteld over de eigen homoseksualiteit of die van familieleden, zonder dat dit negatieve reacties oproept.

Door gebruik van interactieve werkvormen, onder andere met gekleurde platen en teksten, en de actieve houding van de voorlichters lukt het om alle deelnemers actief mee te laten doen en volop ruimte te bieden voor inbreng van de gezinsmigranten. Een van de voorlichters vertelt dat ze bij de indeling in groepen gekozen hebben gezinsmigranten niet te selecteren op land van herkomst of opleidingsniveau, omdat wat ze tijdens de workshops leren niets te maken heeft met opleidingsniveau, maar bedoeld is om kennis te maken met elkaar, elkaars cultuur en de Nederlandse cultuur. Tijdens de observaties werd dit op meerdere manieren bevestigd. Tijdens workshop 1 waren deelnemers al telefoonnummers aan het uitwisselen. Verder werden in alle drie de geobserveerde workshops meerdere groepjes waargenomen bestaande uit deelnemers van diverse achtergronden, terwijl deelnemers elkaar voorafgaande aan de PVT-workshops niet kenden. Tijdens een informeel gesprek in de pauze van workshop 4 met een groepje mannen en vrouwen uit Brazilië, Colombia en Filipijnen vertellen ze erg te spreken

te zijn over de workshops, onder andere omdat ze zoveel leren over andere culturen, niet alleen de Nederlandse, en ook gelijk een netwerk opbouwen. Ze blijken ook buiten de PVT-workshops om contact te hebben met elkaar en willen dat blijven doen na afloop van de PVT.

PVT: Door vertaalopties beter bereik van deelnemers, maar lange wachttijden

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, vertalen voorlichters alles wat in het Nederlands besproken wordt in drie talen, waardoor deelnemers steeds lang moeten wachten. Tijdens de observaties valt op dat dit wachten de vaart uit de workshops haalt. De kwaliteit van de vertalingen door de voorlichters kon alleen voor het Engels beoordeeld worden, en dat leek voldoende voor de doelgroep. Soms vragen voorlichters aan deelnemers om te helpen zoeken naar het goede woord en benoemen dan dat zij als voorlichters hier zelf ook weer van leren. Sommige deelnemers vertalen voor andere deelnemers uit hetzelfde taalgebied. Er is in één van de geobserveerde workshops een enthousiaste Engelstalige deelnemster die gedurende de hele workshop de Engelse vertaling voor de hele groep voor haar rekening neemt. Dit gaat vrij globaal. Nadeel van deelnemers voor elkaar laten vertalen is dat niet duidelijk is of dit goed gebeurt. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid voor het informeren van een deelnemer zo bij een andere deelnemer gelegd.

Naast het lange wachten op de vertalingen, is het op sommige momenten ook lang wachten voor een activiteit is afgerond, zoals het rondgaan en tekenen van de presentielijst en het invullen en ondertekenen van de participatieverklaringen. Dit haalt de flow uit de workshops. De workshops lijken wat dit betreft efficiënter te kunnen worden ingericht. Volgens een voorlichter kan het niet anders met zo'n grote groep dat ze af en toe moeten wachten, 'dat horen ze voor elkaar over te hebben'. En die tijd kunnen ze gebruiken om elkaar te leren kennen, een netwerk op te bouwen en Nederlands te oefenen, aldus de voorlichter. Op het startmoment van workshop 1 na, gebeurde

dit inderdaad volop tijdens de geobserveerde workshops. Iedereen zat in groepjes te praten, vaak ook met mensen uit andere landen van herkomst. Deelnemers hielpen elkaar ook, bijvoorbeeld bij het invullen van de evaluatievragenlijst.

PVT: Grote groepen, kleine ruimtes

De groepen zijn erg groot, terwijl bij de geobserveerde workshops nog lang niet iedereen aanwezig was van de uitgenodigde deelnemers. De ruimtes zijn vrij klein voor zo'n grote groep, onder andere vanwege de andere spullen die in een van de ruimtes staan. Eén ruimte was zo vol en warm dat dit niet bevorderlijk was voor de concentratie. Dit kan het moeilijker maken deelnemers goed te betrekken en de informatie goed te laten overkomen.

PVT: Evaluatie

Aan het eind van elke workshop vraagt een voorlichter wat de deelnemers van de workshop vinden. Verschillende deelnemers geven antwoord uit zichzelf: heel interessant, interactief, niet verwacht dat het zo leuk zou zijn. Er wordt instemmend geknikt door veel deelnemers. Aan het eind van de laatste workshop wordt deelnemers gevraagd de online evaluatievragenlijst in te vullen. Er zitten een aantal vertaalopties bij de vragenlijst. Door middel van 1 tot 4 duimpjes kunnen deelnemers vragen beantwoorden. De vragen gaan over de verschillende workshops en ook meer algemeen over de PVT: onder andere of het helpt bij inburgeren, of ze het andere mensen zouden aanraden, of ze tevreden zijn over de inhoud en organisatie en of ze tips hebben voor verbetering. Volgens een voorlichter zijn deelnemers over het algemeen tevreden, sommigen willen graag een PowerPoint of hand-out van de workshops, maar daar werken de voorlichters niet mee.

Maatschappelijke begeleiding: Complexe informatie en minder actieve werkvorm

Er wordt tijdens de geobserveerde workshop over de gezondheidszorg veel informatie gegeven die vrij complex is als je het Nederlandse

gezondheidssysteem niet kent. De voorlichter zit achter de tafel met de laptop en heeft een PowerPointpresentatie met filmpjes en tekst, maar er is geen mogelijkheid om deze te gebruiken in de ruimte waar de workshop gehouden wordt. Ze vertelt wat er in de PowerPoint staat, daardoor is de workshop heel talig. Er worden lange lappen tekst gesproken voor het in de drie andere talen vertaald wordt, hierdoor moeten deelnemers steeds lang wachten tussendoor. Later worden deelnemers door middel van vragen van de voorlichter wat meer betrokken. Door de minder actieve werkvorm en de lange wachttijd tijdens het vertalen lijken deelnemers minder betrokken dan tijdens het PVT-deel van deze workshop.

MAP: Opzet workshop zorgt voor beter bereik deelnemers

De trainer heeft samen met afdeling kwaliteit van Sagénn een flowchart gemaakt met doelen per workshop. Tijdens de workshops wordt een PowerPointpresentatie gebruikt met weinig tekst, veel afbeeldingen en een animatie, waarin het onderwerp van de workshop op een laagdrempelige manier wordt ingeleid. De trainer spreekt duidelijk en toegankelijk Nederlands voor zover de termen uit de workshop dit toelaten. Er komen veel termen voorbij die lastig zijn, maar daar wordt uitgebreid bij stilgestaan door deelnemers te vragen of iemand het woord kan uitleggen, zo nodig het Engelse woord te gebruiken, zelf uitleg te geven en voorbeelden te noemen. De trainer nodigt deelnemers steeds uit om Nederlands te praten en benadrukt dat het goed is om te oefenen en niet erg is om fouten te maken. De groepen in de geobserveerde workshops waren klein, rond tien deelnemers, waardoor er genoeg aandacht was voor iedereen. De ruimtes zijn goed geschikt voor de groeps grootte. Er is een groot digibord waarop de

PowerPointpresentatie werd getoond en waarop ook kan worden geschreven. In combinatie met de interactieve werkvormen en de enthousiaste houding van de trainer zorgt dit alles ervoor dat deelnemers actief meedoen en bereikt worden met de informatie.

4.2 Ervaringen van gezinsmigranten

In deze paragraaf lichten we de bevindingen uit de twee focusgroepen onder gezinsmigranten uit. In een focusgroep met Engelsprekende gezinsmigranten gemengd naar geslacht en een focusgroep met Marokkaanse vrouwelijke gezinsmigranten, beide binnen de B1-route²¹, zijn we ingegaan op hun ervaringen en behoeften met betrekking tot inburgering, en de (subjectieve) effectiviteit van het nieuwe stelsel. We relateren deze bevindingen opnieuw aan de (sub)doelen uit de beleidstheorie: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Binnen de sub-paragrafen komt aan bod wat er goed en minder goed gaat, en welke suggesties er zijn voor verbetering. Deze bevindingen omvatten zowel de ervaringen van gezinsmigranten met de gemeentelijke als externe dienstverlening.

4.2.1 Tijdigheid

Behoeftte aan eerder contact met de gemeente en duidelijkere informatie

Als het aankomt op tijdigheid duurde het volgens sommige respondenten (te) lang voordat de gemeente contact met hun opnam over inburgering. Zij waren dan al een aantal maanden in Nederland. Een van de respondenten uit de focusgroep met Marokkaanse vrouwen gaf aan zelf meermaals contact te hebben gezocht met de gemeente. Haar werd verteld dat het nog geen tijd was om te starten met inburgeren:

"Ik was aangekomen in juli. Ik wachtte en nam vaak contact met hun en ze vertelden me toen nog niet,

²¹ Wegens praktische redenen organiseerden we een groep met Engelsprekende gezinsmigranten. Zij waren afkomstig uit een diversiteit aan herkomstlanden, waaronder Nigeria, de VS en Iran. Dit wil niet zeggen dat de vrouwen die deelnamen aan de Marokkaanse groep geen Engels spraken, zij vielen echter ook binnen dit selectiecriteria en zijn daarom ingedeeld in de focusgroep Marokkaanse vrouwen. Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht omvatten deze focusgroepen een diverse selectie aan deelnemers, er was in beide focusgroepen zo veel mogelijk variatie naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. In beide groepen komen dan ook grotendeels soortgelijke, maar deel andere ervaringen naar voren.

nog niet. In maart kon ik pas beginnen.”(B1-route, vrouwen)

Het moment van vaststellen van de inburgeringsplicht door DUO bepaalt of een inburgeraar onder de oude of de nieuwe wet valt. Twee van de acht Engelsprekende gezinsmigranten gaven aan al (ver) voor 2022 in Nederland te zijn. Beide zijn zich bewust van het verschil tussen de oude en de nieuwe wet, met name als het aankomt op de eis voor A2 of B1. Beide hadden dan ook liever op A2 willen inburgeren onder de oude wet. Hen is niet duidelijk geworden waarom zij niet eerder al konden inburgeren. Het kan zijn dat zij eerst op andere gronden in Nederland verbleven waardoor ze pas na een wijziging van status inburgeringsplichtig zijn geworden.

“Ik wist al dat ik door de inburgering moest, maar niet... Het was helemaal niet duidelijk dat ik de B1, eh, route moest volgen, omdat ik hier vier jaar geleden was. Dus als ik het moet doen, moet ik de A2 nemen. Maar ja, het was... Ik weet het nog steeds niet.”(B1-route, gemengd)

Voordat zij naar Nederland komen doen gezinsmigranten in het kader van de Wet inburgering buitenland (WIB) examen op A1-niveau²². Toch betekent dit niet dat iedereen daardoor op de hoogte is van de verplichting om in Nederland in te burgeren. Dit heeft ook gevolgen voor de tijdigheid van de inburgering. Door gebrek aan de juiste informatie kan het voorkomen dat gezinsmigranten pas later starten met de inburgering omdat zij zich niet bewust zijn van de plichten. Dit gebrek aan informatie kan enerzijds aan de voorziening van de gemeente liggen. Anderzijds is het verkrijgen van de juiste informatie ook deels de verantwoordelijkheid van de inburgeraars zelf. Enkele gezinsmigranten geven aan het idee te hebben gehad dat men met

het A1-examen in het land van herkomst aan de inburgeringsplicht zou hebben voldaan:

“Ik heb examen gedaan op niveau A1 op de ambassade [...] Ik heb er niet over nagedacht dat ik hier nog moest studeren.”(B1-route, vrouwen)

Bovendien hadden een aantal respondenten binnen de groep Marokkaanse gezinsmigranten de indruk dat ze alleen A2 zouden hoeven doen, niet B1 (de website van IND gaf ook A2 aan). Later heeft men in Nederland pas over B1 gehoord.

“Ik heb in Marokko A1 gestudeerd en mijn partner zei toen dat als ik naar Nederland kom dat ik dan nog verder kan studeren, maar ik had niet verwacht dat ik B1-niveau moest beheersen.”(B1-route, vrouwen)

4.2.2 Snelheid

Wisselende wensen wat betreft tempo van de inburgeringstrajecten

Als we het hebben over het tempo van de inburgeringstrajecten verschillen de meningen binnen beide focusgroepen met gezinsmigranten. Enkele respondenten gaven aan dat het proces van de Brede intake snel ging maar niet te snel. Het was voor hen een goed tempo waarop de onderdelen van de Brede intake hebben plaatsgevonden. Als we echter kijken naar de trajecten in het geheel geven verschillende respondenten uit zowel de Engelsprekende als Marokkaanse focusgroep aan dat zij sneller door de inburgering heen zouden willen gaan. Dit zodat zij zich vervolgens ook op andere dingen kunnen gaan richten en daadwerkelijk kunnen gaan meedraaien in de maatschappij. Wanneer de trajecten te lang duren kan dit volgens sommige gezinsmigranten bovendien stress opleveren. De snelheid van de trajecten is dus voor de meeste gezinsmigranten nog niet naar wens.

²² Dit is een vereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning van de IND. Dit betekent echter niet dat alle gezinsmigranten in Nederland ook daadwerkelijk al op A1 niveau zitten.

Er worden verschillende verklaringen geopperd voor waarom het volgens de gezinsmigranten niet snel genoeg gaat. Het gaat dan met name om de ervaren snelheid van de dienstverlening. Een van de gezinsmigranten geeft aan de consulent achterna te zitten met vragen over waarom onderdelen uit het programma te laat starten. Ook wordt de vertraging binnen trajecten door sommige gezinsmigranten toegeschreven aan de (gebrekkige) kwaliteit van de taalscholen:

"Ik ben nu al bijna 3 jaar bezig met de Nederlandse taal. Of de school is niet goed, of er is geen niveau beschikbaar en zo blijf je maar bezig." (B1-route, vrouwen)

Om sneller door de trajecten heen te kunnen gaan zou het volgens verschillende respondenten uit zowel de groep Engelssprekende als Marokkaanse gezinsmigranten kunnen helpen als er binnen de inburgeringstrajecten minder van hen wordt gevraagd (zie ook: Frissen et al., 2023). Het wordt als pittig ervaren om zowel de taal te leren, verschillende workshops bij te moeten wonen en het liefst ook nog (vrijwilligers)werk te doen. Daarnaast heeft men ook nog een gezins- en/of sociaal leven en zijn er persoonlijke omstandigheden die hun trajecten kunnen vertragen, zoals zieke kinderen of partners. Het is voor veel van de gezinsmigranten moeilijk om dit allemaal te combineren waardoor ze ook minder snel vooruitgang boeken dan ze zouden willen. De zogenoemde combinatiestress kan de snelheid van de trajecten belemmeren:

"Ik weet dat het belangrijk is om de taal te leren, maar alles in één keer om jezelf te bewijzen is echt een zware last. Want stel je voor dat je een kind hebt waar je voor moet zorgen en dat je dit allemaal moet doen. En misschien iemand zoals ik die van gezond leven, fitness en zo houdt, weet je, om mijn gedachten op gang te houden. Daar heb ik geen tijd voor, want ja, veel... je moet dit doen... dat moet je doen." (B1-route, gemengd)

Het merendeel van de gezinsmigranten die we tijdens de focusgroepen hebben gesproken ervaart de tijd die zij krijgen voor het afronden

van hun inburgering dan ook als (te) kort. De meesten hebben de tijd die er voor de inburgering staat (drie jaar) naar hun eigen inschatting wel nodig. Enerzijds omdat (zelf) een nieuwe taal leren moeilijk is, maar ook omdat inburgering meer omvat dan enkel de taal. In contrast met minder onderdelen binnen de inburgering oppert een van de Engelssprekende respondenten het idee om inburgeraars meer tijd te geven om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen:

"Soms voelt het alsof degene die deze wet heeft gemaakt nog nooit eerder een taal heeft hoeven leren. [gelach en instemming]. Eh, ik moest een hele taal leren, eigenlijk zelf. Gedurende je eigen... ongeveer drie jaar. Bovendien voelt de tijd die het kost om je aan te melden voor de examens niet als genoeg tijd. Als ik hier met mijn visum vijf jaar mag blijven, moeten het die vijf jaar zijn." (B1-route, gemengd)

(Het moment van) de MAP is niet voor iedereen passend

Als het aankomt op de verschillende onderdelen van het beleid en de doorstroom daartussen worden er tijdens de focusgroepen verschillen ervaren rondom de MAP besproken. Binnen de groep Engelssprekende gezinsmigranten wordt er besproken dat de workshops wel prettig waren (o.a. omdat deze een plek bieden om elkaar te kunnen ontmoeten), maar vond men de workshops inhoudelijk weinig toevoegen. Dit kwam met name omdat deze volgens hen te laat in het traject aan bod kwamen. Meerdere gezinsmigranten hadden tegen die tijd al werk, en zagen dus het nut van deze workshops niet meer in:

"Ik heb een contract gehad. Ik heb al die dingen al meegemaakt, een CV geschreven, al die dingen meegemaakt. Ik denk niet dat ik bijvoorbeeld naar een MAP-workshop hoeft te gaan. Maar eh, maar mijn consulent zegt; "Nee, nee, je moet gaan"." (B1-route, gemengd)

Dat de workshops pas later in het traject aan bod komen, komt omdat deelnemers aan de MAP eerst rond A2 niveau moeten zitten voor spreken en

luisteren (zie ook: 4.1.1.2). De gezinsmigranten in beide focusgroepen zijn het erover eens dat je inderdaad eerst wat Nederlands moet spreken voordat je deze workshops kunt volgen. Het merendeel van de Marokkaanse gezinsmigranten heeft de MAP om deze reden ook nog niet gedaan. De ene respondent in deze groep die het wel heeft gedaan geeft de andere vrouwen mee dat ze inderdaad eerst voldoende Nederlands moeten spreken voor ze de workshops gaan volgen. Er zit dus een bepaalde tegenstrijdigheid in de behoefte omtrent het moment van de MAP. Er wordt binnen de focusgroep met Engelsprekenden geopperd deze workshops eerder in het traject aan te bieden, voordat je bijvoorbeeld moet onderhandelen over een contract. Omdat je echter ook al voldoende Nederlands moet spreken is een ander idee van de respondenten deze workshops optioneel te maken, en alleen nog aan te bieden voor wie het op dat moment nog nodig heeft (zie ook: Frissen et al., 2023).

Eigen verantwoordelijkheid (financiering) inburgering legt druk op tempo

Omdat de gezinsmigranten zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen en financieren van hun taalonderwijs ervaren zij druk om zo snel mogelijk te studeren. Hoe sneller zij door hun inburgeringstraject heen kunnen gaan, hoe minder kosten zij voor de inburgering hoeven te maken. Deze financiële verantwoordelijkheid kan tot stress leiden. Tegelijkertijd bestaat onder verschillende deelnemers uit de groep Marokkaanse gezinsmigranten die een lening via DUO hebben de indruk dat de taalschool hun langer wilde vasthouden dan nodig om zo meer geld aan hen te verdienen. Er wordt besproken dat taalscholen weten wie een DUO lening heeft en wie niet, en dat ze gezinsmigranten met een lening de lessen minder snel laten afronden dan gezinsmigranten zonder lening.

De eigen verantwoordelijkheid om de taal te leren kan ook tot vertraging in de trajecten leiden. Sommige Marokkaanse gezinsmigranten geven aan dat het zoeken en vinden van een betaalbare taalschool hen veel tijd heeft gekost. De consulent

heeft hun wel geholpen maar alsnog was het lastig betaalbare scholen te vinden die ook kwalitatief goed zijn. Voor sommige van hen duurde het daarom lang(er) voordat ze met de taallessen konden beginnen:

"Op dit moment doe ik niets, ik studeer ook niet. Ik ben op zoek naar een school, maar onze financiën staan het niet toe. Maar ik ben nog steeds op zoek." (B1-route, vrouwen)

Enkele deelnemers geven aan dat een betere kwaliteit van de lessen, die ook gratis of goedkoper zijn, zou kunnen helpen om eerder klaar te zijn en mee te kunnen doen in de samenleving:

"Ik leer graag Nederlands, maar wat ik niet leuk vind, is dat ik ervoor moet betalen. [gelach] Als het gratis is, zou ik graag zoveel mogelijk lessen willen volgen. Maar ik ben een beetje bang dat mijn man ervoor moet betalen." (B1-route, gemengd)

Het alternatief voor gezinsmigranten is om zelf te studeren, zij zitten dan niet met de financiële verplichting en de tijd die het kost om een betaalbare en goede taalschool te vinden. Het nadeel van zelfstudie dat in beide focusgroepen wordt besproken is dat dit niet voor iedereen de beste manier is om, zo snel mogelijk, een taal te leren. Bovendien zullen de uren die gezinsmigranten aan zelfstudie doen niet meetellen als zij moeten afschalen, enkel de uren die ze bij Blik op Werk erkende instellingen maken tellen hiervoor (zie ook: 4.1.1.3). Dit is, zeker voor gezinsmigranten, erg kostbaar en maakt het nog moeilijker voor hen om binnen de tijd op het vereiste niveau te komen.

4.2.3 Maatwerk

Maatwerk binnen de Brede intake is afhankelijk van de consulent

Wat betreft het bieden van maatwerk vanuit de gemeente hebben de gezinsmigranten wisselende ervaringen. Verschillende gezinsmigranten, met name in de Marokkaanse focusgroep, geven aan dat het proces van de Brede intake voor hen

prettig was. Alles werd goed uitgelegd, in het Nederlands, Engels of taal die de respondent en consulent deelden en er werd door de consulent naar hun behoeften gevraagd en geluisterd:

"De medewerker bij de gemeente helpt me goed. Als ik iets niet begrijp dan vraag ik het aan haar en helpt ze mij. Ik kan haar altijd contacteren als ik hulp nodig heb. Ze legt me goed uit en laat me ook verschillende scholen zien waar ik kan studeren." (B1-route, vrouwen)

De respondenten in deze focusgroep geven aan dat zij samen met de consulent een plan hebben gemaakt. De consulent dacht volgens de respondenten ook mee, bijvoorbeeld wat betreft de combinatie inburgering en werk. Deze gezinsmigranten zijn tevreden met het plan en traject dat ze met de consulent hebben opgesteld. Sommigen is door de consulent op het hart gedrukt dat ze hen alles mogen vragen en zij hebben dan ook het telefoonnummer van hun consulent. Een van de Engelsprekende gezinsmigranten benoemt diens positieve ervaring met de maatwerkopties voor inburgeraars met een leerstoornis en diens consulent in het algemeen. Als het aankomt op ruimte maken voor inburgeraars om hun behoeften kenbaar te maken wordt deze door de consulenten van de meeste gezinsmigranten dus ruimschoots gegeven (zie ook 3.1.1.3 en 4.1.1.3).

Met name bij enkele Engelsprekende gezinsmigranten zijn er ook wat kritischere geluiden als het aankomt op maatwerk binnen de inburgeringstrajecten. Een van hen geeft aan dat de Brede intake geen gezamenlijk proces was maar dat er enkel door de consulent werd medegedeeld wat er ging gebeuren:

"Ze hadden een schattige kleine infographic, eh, waar het was van: "oh, je gaat eerst dit doen, en dan ga je wat lessen volgen en dan ga je naar MAP". Eh, en toen had ik niet echt iets te zeggen over hoe dat zou gaan. Dus ik kreeg niet zoiets van... ze lieten me gewoon zien wat ik ging doen, maar we werkten niet samen aan iets." (B1-route, gemengd)

De kritiek richt zich verder vooral op wat er daadwerkelijk met de uitgesproken behoeften van de inburgeraars wordt gedaan (zie ook 3.1.1.3 en 4.1.1.3). Een van de andere Engelsprekende gezinsmigranten benadrukt dat de geïntensiveerde rol van de gemeente kans was om een meer op maat gemaakt programma te maken, maar dat deze dit tot op heden niet zo ervaart, zeker niet in combinatie met (de wensen voor) werk. Ook volgens deze gezinsmigrant is er een standaard pad wat ze moeten volgen en waar zelden van afgeweken wordt. Deze ervaring krijgt bijval van anderen in de groep, maatwerk zou meer kunnen toegepast wat betreft de invulling van de trajecten:

"Ik denk dat ze het veranderd hebben naar de gemeente, want dan elk jaar, want dan kan elke persoon een persoonlijk pad hebben, maar dat voelt niet echt als een persoonlijk pad. Ik heb bijvoorbeeld het gevoel dat ze gewoon een algemeen overzicht hebben dat ze... nu heb je gewoon een paar één-op-één-meetings waarin ze je gewoon zullen vertellen: oké, je moet dit doen. Het is niet echt persoonlijk." (B1-route, gemengd)

Men is het er in beide focusgroepen over eens dat het hele inburgeringsproces meer toegepast zou moeten zijn op de mensen zelf (zie ook: Frissen et al., 2023). Een suggestie voor verbetering die naar voren komt is om iedereen hun eigen weg en tempo te laten volgen. Respondenten die positieve ervaringen hebben met het maatwerk binnen de trajecten zijn zich ervan bewust dat deze niet voor iedereen gelden. Er wordt gezamenlijk overeen gekomen dat de dienstverlening afhankelijk is van de uitvoerder, in dit geval de consulenten.

Maatwerk komt vanuit de (taal)scholen nog niet altijd naar voren

Naast de ervaringen met maatwerk van de gemeente, worden de ervaringen met maatwerk vanuit de externe aanbieders met de gezinsmigranten besproken. Ondanks dat niet alle gezinsmigranten lessen volgen bij een externe aanbieder, zijn er een aantal die dit wel (zouden willen) doen. Een deel van hen geeft aan dat

maatwerk vanuit die aanbieders niet altijd wordt toegepast. Het gaat dan onder andere om het faciliteren van de combinatie tussen werk en inburgering. Onder de Engelsprekende gezinsmigranten werkt het merendeel al. De combinatie met inburgering wordt als ingewikkeld ervaren (zie ook 4.2.4). Een aantal van hen geeft aan dat wat dit bemoeilijkt is dat er bij hun taalscholen geen optie is tot avondlessen. Een van die respondenten is gewisseld naar een taalschool die wel avondlessen aanbood, echter wordt bij die taalschool meer zelfstandigheid verwacht waardoor de respondent het idee heeft minder snel te leren. Een andere respondent heeft ervoor gekozen dan maar aan zelfstudie te doen. Deze keuze kunnen maken om wel of geen lessen te nemen is volgens de respondenten overigens ook een vorm van maatwerk. Behoeften qua leren verschillen en het is fijn dat er gekozen kan worden voor zelfstudie of op school, echter zou er binnen het aanbod op de scholen meer aandacht mogen zijn voor verschillende behoeften van leren, zoals het moment waarop maar ook het tempo en de lesmethode:

"Niet altijd werkt dezelfde methodiek voor iedereen. Het zou dus heel nuttig zijn als je dit zoals jullie doen, deze studie. Zoals een onderzoek doen en zeggen: wat is de methodologie die voor u werkt? Hoe vind je het? Omdat er mensen zijn die leren met leuke dingen. Ze leren terwijl ze tegelijkertijd plezier maken, maar niet alles." (B1-route, gemengd)

Er is onvoldoende maatwerk voor gezinsmigranten vanuit de wet: financiën belemmeren

Een groot struikelblok voor alle gezinsmigranten die deelnamen aan de focusgroepen is de financiële verantwoordelijkheid die zij moeten dragen om aan de inburgeringseisen te kunnen voldoen (zie ook: Blom et al., 2023; de Gruijter et al., 2023). Daarbij komt ook nog de tijd die ze voor inburgering moeten vrijmaken, waarin ze niet kunnen werken. Hoewel de wet meer maatwerk dient te bieden gebeurt de financiering vanuit de

wet niet voor gezinsmigranten (in tegenstelling tot wel voor statushouders) en kan er dus minder tegemoet gekomen worden aan hun behoeften (zie ook: Nissen & de Waal, 2021). Een van de focusgroep deelnemers zegt hierover:

"Ik zou graag willen dat het aanbieden van taalopleidingen door de overheid wordt geregeld en niet iets wat geprivatiseerd is." (B1-route, vrouwen)

Doordat het aanbod voor gezinsmigranten niet wordt gefinancierd zijn gezinsmigranten afhankelijk van een DUO-lening en/of van hun partner om hun (taal)onderwijs te kunnen betalen. Daar voelen verschillende respondenten zich niet comfortabel bij:

"Als ik zou werken dan zou ik het zelf gaan betalen. Ik ben getrouwd en ik vind het niet kunnen dat mijn partner dat voor mij gaat betalen. Wij hebben het financieel moeilijk." (B1-route, vrouwen)

Een aantal Engelsprekende gezinsmigranten vindt het oneerlijk dat anderen, zoals bijvoorbeeld expats, niet inburgeringsplichtig zijn²³. Om betere resultaten te halen moet er iets worden gedaan aan de kosten en de uren, dit zou een vorm van maatwerk voor gezinsmigranten kunnen zijn. Nederlands leren is duur en zou volgens sommige respondenten ook voor gezinsmigranten gratis moeten zijn (zie ook: Frissen et al., 2023). Er zouden volgens een aantal gezinsmigranten in ieder geval meer (gratis) tools beschikbaar moeten komen om Nederlands te leren en meer vrijwilligers om mee te oefenen. Een andere optie die door een van de deelnemers wordt genoemd is om financiële ondersteuning te krijgen als je inburgeringsonderwijs volgt, omdat je in die tijd niet kunt werken. Dit illustreert de eerdergenoemde (financiële) druk die de gezinsmigranten ervaren en de behoefte aan meer maatwerk, ook op het niveau van de wet:

²³ De inburgeringsplicht geldt niet voor personen met een werkvergunning, zelfstandigen, kennismigranten en hun gezinsleden.

"Voor mij denk ik dat als je ons overhaalt om naar school te gaan en die taal te leren, we daar een soort subsidie voor nodig hebben. Op een manier dat je tijd moet maken om naar school te gaan en te leren, want nu ga ik niet naar school. Ik doe het zelf omdat ik geen tijd heb. Ik kan mijn... Ik kan mijn huis, uh, huiseigenaar niet vertellen dat ik naar school ga." (B1-route, gemengd)

4.2.4 Dualiteit

Werken naast inburgering wordt als ingewikkeld ervaren

Dualiteit krijgt voor gezinsmigranten met name vorm door het werken naast de inburgering. Het merendeel van de Engelssprekende gezinsmigranten en enkele Marokkaanse gezinsmigranten werkt naast inburgering. Bijna al deze respondenten geven aan dat alle verplichtingen binnen de inburgering wel moeilijk met hun werk te combineren zijn (zie ook: RadarAdvies, 2024). Een van de Engelssprekende respondenten zegt dat ze het zo druk heeft met alles rondom inburgering dat ze niet toekomt aan integratie, bijvoorbeeld door te gaan werken. De inburgering kan dus arbeidsmarktparticipatie belemmeren, en andersom.

"Ik heb het gevoel dat het hele proces wil dat je integreert, maar het je tegelijkertijd zo druk maakt, dat je niet echt iets kunt doen... je kunt geen enkele baan kiezen. Zoals, ik moest werken, en dan moest ik elke week drie dagen Nederlandse les volgen en de participatieworkshop doen." (B1-route, gemengd)

De meeste gezinsmigranten zouden wel willen werken als dit zou kunnen (vanwege taal of andere eisen) en te combineren is met hun inburgering. Echter benoemt een aantal van hen dat het ook belangrijk is om kansen te krijgen voor werk en opleiding, onder andere vanuit werkgevers. Bovendien zijn er naast taal ook andere skills die aangepast moeten worden om deze in te kunnen zetten op de arbeidsmarkt. Ook hier zouden gezinsmigranten ondersteuning bij kunnen gebruiken om dualiteit in de praktijk te kunnen brengen. Een van de Engelssprekende gezinsmigranten noemt als voorbeeld diens eigen leerwerktraject:

"Ik heb gesolliciteerd bij een aantal bedrijven, grote bedrijven. Het belangrijkste voor mij was de... was de zekerheid. En, uh, ja, ik kreeg de baan van de [naam bedrijf]. Maar we hebben afgesproken dat als ik begin als leerling, ze mij naar een school zullen begeleiden. Ze gaan mij naar een school sturen om een mbo-diploma te kunnen halen. [...] Gelukkig kreeg ik gisteren een vast contract [felicitaties], ik ben nu een beetje rustiger." (B1-route, gemengd)

Taal wordt heel belangrijk gevonden, voor sommigen als voorwaarde voor werk/studie

Alle gezinsmigranten zijn het erover eens dat het belangrijk is om Nederlands te leren om mee te kunnen draaien in de maatschappij, wat betreft participatie in werk maar ook daarbuiten. Binnen beide focusgroepen zijn er dan ook gezinsmigranten die het gebrek aan Nederlandse taalvaardigheid zien als een belangrijke belemmering voor werk. Sommigen omdat ze daadwerkelijk afgewezen zijn voor banen wegens het niveau van hun Nederlands. Andere respondenten, met name Marokkaanse vrouwen, geven aan eerst de taal te willen leren voor ze kunnen gaan werken. Het zou volgens een aantal respondenten makkelijker zijn als ze al Engels zouden spreken, hoewel sommigen de indruk hebben dat ook dat niet voldoende is voor sommige werkgevers:

"Ik heb nog steeds geen werk, maar ben wel op zoek naar werk. Het is lastig om werk te zoeken als je de Nederlandse taal niet goed beheerst. Met de Engelse taal word je ook niet in alle bedrijven geaccepteerd." (B1-route, vrouwen)

Van sommigen van de Marokkaanse gezinsmigranten geeft de consulent aan dat ze nu al wel zouden kunnen werken en dan op hun werk de taal kunnen leren. Niet iedereen is het daarmee eens, ze willen zich eerst zekerder voelen over de taal voordat ze gaan proberen een baan te vinden. In die zin wordt door een deel van de gezinsmigranten taal meer als voorwaarde voor werk gezien in plaats van in duale vorm.

Belang van taal leren in de praktijk wordt erkend maar komt nog niet altijd van de grond

Binnen de groep Engelssprekende gezinsmigranten worden ervaringen met de taal leren in de praktijk besproken. Sommige respondenten hebben hier goede ervaringen mee. Dit zijn de respondenten die in een omgeving werken waar Nederlands wordt gesproken. Door alleen Nederlands te spreken met collega's gaat hun taal vooruit. Een van de respondenten geeft aan hierdoor ook geen lessen te hoeven nemen, maar zich te redden met zelfstudie:

"Soms zeggen de collega's iets in het Nederlands en dan kijk ik gewoon naar de muur. Maar ze zeggen 'het is voor jou, dat we het in het Nederlands doen. Ja, doe het.' Als ik niets snap, zal ik... ja weet je, maar doe het gewoon. En toen besepte ik hoeveel ik daarmee leerde. Het is veel. Ik bedoel, ik vergelijk mezelf met toen ik aankwam, en ik... het waren gewoon normale woorden, weinig woorden. En nu heb ik het gevoel dat ik er meer vertrouwen in heb. Niet dat ik 'wauw' zeg. Maar ze geven je daar ook een, 'hey, je bent, je bent aan het verbeteren! Het gaat veel beter met je'. En dat is iets dat je aanmoedigt om door te gaan."(B1-route, gemengd)

De gezinsmigranten die wel Nederlands op de werkvloer kunnen spreken ervaren dus grote vooruitgang in hun Nederlandse taal, maar niet iedereen krijgt deze kans. Andere respondenten uit de Engelssprekende groep werken met mensen die allemaal Engels (of een andere vreemde taal) tegen hen spreken, of hebben een beroep dat individueel is (zoals schoonmaken), dus dan is het moeilijk om Nederlands te oefenen:

"Helaas niet. Iedereen spreekt Engels tegen mij. Ik bedoel, omdat we op dat professionele niveau moeten communiceren. En ik merk dat dat iets is wat ik graag zou willen hebben, collega's die mij kunnen helpen."(B1-route, gemengd)

Een aantal van de Engelssprekende respondenten geeft aan dat de gemeente gezinsmigranten zou kunnen ondersteunen en aanmoedigen bij het vinden van mogelijkheden om de taal te oefenen in de praktijk. Dit zou naast op het werk kunnen aan de hand van verschillende activiteiten, die bij

een deel van de deelnemers al bekend zijn, zoals bijvoorbeeld taal-café's en wandelingen. Hoewel dit niet direct raakt aan dualiteit voor gezinsmigranten in de zin van de combinatie taal leren en participatie in betaald werk, kan het wel worden gezien als taal leren in combinatie met participatie in brede zin.

4.2.5 Kwaliteit

Algemene tevredenheid over kwaliteit van dienstverlening gemeente

Evenals de mate waarin maatwerk wordt toegepast is ook de kwaliteit van de dienstverlening volgens de respondenten deels toe te schrijven aan de uitvoerders. Binnen beide groepen gezinsmigranten is men over het algemeen positief over de consulenten. Deze worden omgeschreven als aardig en behulpzaam, ondanks dat zij niet altijd de problemen kunnen oplossen (zoals omtrent financiën). Veelal kunnen consulenten wel ondersteunen, zoals bij het vinden van een goede school, studie en werk. Bovendien zijn de meeste consulenten altijd bereikbaar voor de gezinsmigranten:

"Deze medewerker was ook goed en aardig. Ze hielp me veel en luisterde goed naar mij. Om de 3 maanden vroeg ze hoe het met me ging. Ze vertelde me dat als ik problemen heb, ik haar altijd kan bereiken."(B1-route, vrouwen)

De meeste gezinsmigranten zijn dus tevreden over hun consulent, al zijn er sommigen die kritischer zijn over het maatwerk dat hun consulent hun kan bieden of fouten die worden gemaakt (zie ook: Frissen et al., 2023). De ervaren kwaliteit van de dienstverlening is dan ook deels toe te schrijven aan de uitvoerders.

Kritischere geluiden over de kwaliteit van taalscholen

De gezinsmigranten zijn in het algemeen kritischer over de docenten van de taallessen. Een persoon uit de Engelssprekende focusgroep geeft aan discriminatie te hebben ervaren vanuit een docent van een taalschool die een *Blik Op Werk* keurmerk heeft. Deze vraagt zich af wat zo'n

keurmerk dan nog betekent. Gezinsmigranten kunnen zelf kiezen uit een brede scala van taalaanbieders. Binnen de groep Marokkaanse gezinsmigranten worden dan ook verschillende van die taalscholen als slecht bestempeld (in tegenstelling tot bij de statushouders, waarbij klachten vooral op een taalschool zijn gericht, zie 3.2.5). De gezinsmigranten moeten naar eigen zeggen, ook in de lessen bij deze aanbieders, veel zelfstandig werken en vragen zich soms af wat de meerwaarde van de taallessen is. Volgens de respondenten weten docenten niet hoe ze les moeten geven en draait het alleen om geld verdienen:

"Ik heb op school gezeten om de taal te leren, maar merkte dat het bij de scholen in Nederland alleen om geld gaat. De docenten hebben niet echte ervaring. Sommige spreken niet goed Nederlands. Dat je Nederlands spreekt betekent niet gelijk dat je les kan geven. Het draait alleen om geld, geld en geld."(B1-route, vrouwen)

Enkele gezinsmigranten zijn wel goede docenten tegengekomen. Een van hen noemt een voorbeeld van een docent die vertelt over diens leven en de lessen daarmee levendiger maakt in plaats van alleen het boek te volgen:

"Ik studeer op [...] en zij leggen daar alles goed uit. De docenten vertellen over hun levens, dus wat ze hebben ontbeten, waar ze van houden etc. Ze geven niet alles les uit een boek. Ze geven daarom goed les vind ik."(B1-route, vrouwen)

Binnen de focusgroep met Marokkaanse gezinsmigranten noemt een van de respondenten dat het niet erg zou zijn om iets te betalen voor positief resultaat. De indruk van enkelen van hen is nu echter dat docenten vooral komen om hun tijd uit te zitten en hen niet echt iets wordt geleerd. Het idee bestaat dat taal leren op de universiteit beter zou zijn omdat de kwaliteit van de dienstverlening daar beter is.

Verschillende niveaus in de klas kan kwaliteit van het aanbod belemmeren

Binnen de groep Marokkaanse gezinsmigranten wordt er geklaagd over klassen met studenten van verschillende niveaus die zich met verschillende thema's uit het boek moeten bezighouden. Een van de respondenten geeft aan dat de docent diens aandacht moet verdelen en dan dus niet iedereen corrigeert, waardoor men verkeerde dingen leert. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de taallessen:

"Je studeert bijvoorbeeld op thema 1 terwijl iemand anders met thema 4 bezig is, elke persoon op een andere thema. Als er maar 1 docent is dan moet hij zich focussen op verschillende thema's. Het is beter om dezelfde niveaus bij elkaar te houden."(B1-route, vrouwen)

Een van de andere deelnemers geeft aan dat deze ook in een klas met verschillende niveaus zat, maar dat de docent hun toch goed les wist te geven. Ook hier lijkt de kwaliteit dus afhankelijk van de uitvoerders.

Inburgering in het algemeen wel nuttig, maar nieuwe wet te druk en te ingewikkeld

Binnen beide groepen gezinsmigranten is men het erover eens dat het idee van integratie en inburgering, ofwel de taal en over cultuur leren, wel goed is en nuttig kan zijn. Als je nieuw bent in een land kan dit nuttig zijn om je op weg te helpen en zelfstandiger te worden. Het gaan dan bijvoorbeeld om het maken van afspraken. Door de taal te leren en te leren hoe dit werkt in Nederland kan je dit zelf gaan doen en ben je minder afhankelijk van anderen. Tegelijkertijd vindt het merendeel van de gezinsmigranten wel dat inburgering in Nederland te ingewikkeld is. Er zijn veel stappen die men moet doorlopen en bij iedere stap kan men moeilijkheden tegenkomen die het proces ingewikkelder maken:

"Het voelt alsof elke keer dat je iets doormaakt in dit proces, het zo moeilijk is dat het je wil laten stoppen. Weet je, ze proberen het zo moeilijk mogelijk te maken, dus je stopt gewoon en vertrekt."(B1-route, gemengd)

Inburgering in Nederland wordt in de focusgroep met Engelssprekend gezinsmigranten vergeleken met inburgering in andere landen. Respondenten hebben het idee dat inburgering in Nederland een heel streng en complex proces is, zelfs in vergelijking met landen die normaal gezien als streng worden ervaren als het aankomt op immigratie, zoals Australië en de VS. De belangrijkste suggestie voor verbetering is volgens hen dan ook om het makkelijker en toegankelijker te maken. Dit zou kunnen door, onder andere, mensen die zelf op B1 hebben moeten inburgeren bij het opstellen en aanpassen van beleid te betrekken:

"Omdat ze zullen weten wat er gedaan moet worden, wat ze hebben meegemaakt, waar de ontberingen waren. Wat voor soort gereedschap ze nodig hebben. Alsof het gewoon logisch is. Maar misschien is dat niet logisch voor mensen die het niet hebben meegemaakt." (B1-route, gemengd)

4.3 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we verslag gedaan van hoe de interacties tussen gezinsmigranten en professionals verlopen en hoe gezinsmigranten de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid ervaren. Aan de hand van die (sub)doelen zijn een aantal overkoepelende conclusies te trekken over de wijze waarop het inburgeringsbeleid voor gezinsmigranten wordt uitgevoerd.

Als het aankomt op *tijdigheid* zien we dat er verschillende belemmerende en bevorderende factoren een rol spelen. Zowel bij de interacties als de focusgroepen kwam naar voren dat de inburgering in Nederland niet voor alle gezinsmigranten tijdig start. Dit komt onder andere door de wachtlijst bij de gemeente vanwege nalevering IND en personeelstekort, door weerstand tegen (te snelle start van) inburgeren bij gezinsmigrant en/of partner en weerstand tegen de verplichte leerbaarheidstoets. Naast de wens eerder contact te hebben met de gemeente, gaven sommige gezinsmigranten tijdens de focusgroepen ook nog

aan behoefte te hebben aan meer informatie. Het is niet voor iedereen altijd, op tijd, duidelijk wat er omtrent inburgering van hen wordt verwacht. Hoewel de verantwoordelijkheid hiervoor deels bij de gemeente en deels bij de inburgeraars zelf ligt, kunnen deze factoren een tijdige start voor gezinsmigranten in de weg staan. Positief is dat er veel minder no show is dan eerder. Voor wie alsnog niet komt bestaat de mogelijkheid eenzijdig de PIP vast te stellen. Dit bevordert een tijdige start voor gezinsmigranten. Het lijkt erop dat het beter lukt gezinsmigranten zo snel mogelijk te laten beginnen met inburgering, maar verschillende factoren kunnen deze tijdige start nog steeds vertragen.

Wat betreft *snellheid* komt zowel tijdens de interacties als binnen de focusgroepen naar voren dat het voor een deel van de gezinsmigranten moeilijk is om de inburgering snel (genoeg) te doorlopen. Enerzijds doordat sommigen onderschatten wat er bij inburgering komt kijken, en anderzijds omdat er binnen en naast de inburgering te veel (tegelijk) te doen is. Bovendien nemen we tijdens de observaties en binnen de focusgroepen waar dat de financiële druk belemmerend is voor de snelheid waarmee gezinsmigranten de trajecten doorlopen. Er is enerzijds weerstand tegen de kosten en gezinsmigranten ervaren anderzijds druk om de inburgering snel af te ronden doordat zij zelf de financiële verantwoordelijkheid dragen. Het vinden van een passende en betaalbare taalschool kost hun ook extra tijd. Binnen zowel de interacties als de focusgroepen komt ook terug dat de taal-eis en de timing van de MAP niet voor iedereen passend zijn. Andere belemmerende factoren die tijdens de interacties naar voren komen zijn de beperkte data voor de taalexamen, de mogelijkheid tot naturaliseren op A2-niveau, complexe problematiek, wachtlijsten en hoge kosten kinderopvang. We zien ook diverse bevorderende factoren, zoals gesprekken in eigen taal gezinsmigrant, consulenten die gezinsmigranten motiveren tijdig de verschillende onderdelen te starten, de voortgang monitoren en voldoende tijd hebben voor begeleiding en (extra)

ondersteuning, en de mogelijkheid tot afschalen of route wijzigen. Hoewel er vanuit de gemeente dus verschillende voorwaarden worden geschapen om ervoor te zorgen dat de inburgeringstrajecten van gezinsmigranten niet onnodig lang duren betekent dit niet dat voldoende snelheid behouden ook voor alle gezinsmigranten lukt. Dit zit hem met name in de uitvoeringsdrukke, die ook door gezinsmigranten zelf wordt ervaren, en dat men zelf de inburgering moet betalen.

Omtrent *maatwerk* voor gezinsmigranten zijn er positieve geluiden, zowel naar aanleiding van de observaties als de focusgroepen. De meeste respondenten zijn tevreden met de begeleiding vanuit de gemeente. Tijdens de interacties was te zien dat er veel aandacht en ruimte is voor inbreng, wensen en behoeften van de gezinsmigrant, zowel bij consulenten als aanbieders. Er wordt maatwerk geboden in bejegening, aanpak, aangeboden informatie en (extra) ondersteuning. Consulenten motiveren en monitoren de voortgang op maat. Afspraken worden in overleg gepland en zijn flexibel in lengte, frequentie, uitvoering (face-to-face of online) en gebruikte taal (Nederlands, Engels, eigen taal gezinsmigrant of inzet tolk). Er zijn ook een aantal beperkingen in maatwerk vanuit de wet, waaronder de verplichte onderdelen van het inburgeringstraject, beperkte verlengingsgronden en beperkte mogelijkheden voor de Surinaamse doelgroep voor wie B1 te hoog is. Dit komt ook terug in de focusgroepen, gezinsmigranten zouden het aanbod meer toegespitst willen zien op het individu. Bovendien is maatwerk vanuit de gemeente volgens de meeste gezinsmigranten afhankelijk van de consulent. Vanuit de taalscholen komt maatwerk volgens de meeste gezinsmigranten nog niet altijd naar voren, bijvoorbeeld als het aankomt op het faciliteren van de combinatie inburgering en werk, het tempo en de manier van lesgeven. Voor gezinsmigranten lijkt de inzet om maatwerk te bieden vanuit de gemeente groot. Hier zitten echter ook (financiële) beperkingen aan, waardoor er nog niet voor alle

gezinsmigranten het gewenste maatwerk kan worden geleverd.

Dualiteit gaat voor gezinsmigranten met name over participatie naast de inburgering. Wanneer we kijken naar dualiteit zien we tijdens de interacties en binnen de focusgroepen dat veel gezinsmigranten al werken naast hun inburgering of dat willen dat gaan doen als hun Nederlands op niveau is. Taal is voor henzelf, en volgens sommigen ook vanuit de werkgevers, een voorwaarde om te kunnen starten op de arbeidsmarkt. Uit de nagesprekken bij de observaties blijkt dat sommige gezinsmigranten discriminatie ervaren bij het vinden van een baan op niveau of problemen met kinderopvang, welke participatie kunnen belemmeren.

Gezinsmigranten voor wie het nog niet lukt (passend) werk te vinden kunnen extra ondersteuning krijgen van de arbeidstoeleider. Binnen de observaties zien we verder dat er zowel bij de consulenten als aanbieders veel aandacht is voor het leren van de Nederlandse taal en voor participatie door (vrijwilligers)werk. Consulenten stimuleren gezinsmigranten de juiste balans te vinden tussen inburgeren en werken, maar gezinsmigranten vinden de combinatie vaak zwaar. Dit komt ook terug in de focusgroep gesprekken. Enkele gezinsmigranten geven tijdens deze gesprekken aan dat taal in de praktijk leren belangrijk is, maar dit komt nog niet altijd van de grond, omdat men op het werk bijvoorbeeld alleen Engels of een andere taal spreekt. Er wordt vanuit de gemeente dus duidelijk ingezet op dualiteit voor gezinsmigranten, maar ook hier bestaat de spanning tussen inburgering en werk.

Rondom *kwaliteit* zijn er verschillende factoren die de kwaliteit positief of negatief beïnvloeden. Zo blijkt uit de observaties dat consulenten werken met een leidraad om op eenzelfde manier structuur te geven aan de gesprekken en met een standaardformat voor het afsprakenplan, zodat er geen onderdelen vergeten worden. Tegelijkertijd hanteren consulenten verschillende werkwijzen afhankelijk van hun persoonlijkheid en de

gezinsmigrant. Dit kan zowel bevorderend als belemmerend zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening. Zo nodig overleggen consulenten met collega's, kwaliteitsmedewerker of arbeidstoeleider. Specialisatie door middel van consulenten speciaal voor jongeren en consulenten die de loketten bemannen komt de kwaliteit ten goede. De geobserveerde consulenten zijn hoog opgeleid en hebben al veel werkervaring met de doelgroep en/of inburgering. Veel consulenten komen uit dezelfde landen van herkomst of taalgebied als een deel van de gezinsmigranten in hun caseload, wat de communicatie en opbouwen vertrouwen bevordert. Dit werd zowel tijdens de observaties waargenomen als door de consulenten en gezinsmigranten naar voren gebracht. De geobserveerde consulenten hebben naar eigen zeggen voldoende tijd voor begeleiding en ondersteuning van de gezinsmigranten in hun caseload. De geobserveerde gezinsmigranten zeggen tevreden te zijn over hun gesprekken met de consulent. Dit geldt ook voor het merendeel van de gezinsmigranten die deelnamen aan de focusgroepen. De kwaliteit van de dienstverlening is volgens deze gezinsmigranten wel afhankelijk van organisatie en persoon, met name over de kwaliteit van het aanbod en de dienstverlening van de taalscholen is men kritisch. Ook komt naar voren dat de informatievoorziening rondom inburgering binnen de nieuwe wet niet voor iedereen op orde is. Tijdens de interacties komen ook nog andere knelpunten rondom de kwaliteit naar voren, zoals gebrekkige faciliteiten en de foutgevoeligheid van de administratie. Over het algemeen zien de gezinsmigranten die we tijdens de focusgroepen hebben gesproken de inburgering wel als nuttig, maar het huidige beleid wordt als te ingewikkeld ervaren. In het algemeen zien we een grote diversiteit aan gezinsmigranten waarbij uitvoerders verschillen in wijze waarop ze daarmee omgaan. Het is nog te vroeg om te zeggen welke aanpakken bij welke gezinsmigranten de beste resultaten opleveren.

Conclusie: de inburgeraar centraal?

Vanuit de wet is er minder aandacht voor gezinsmigranten dan voor statushouders. Voor gezinsmigranten zien we in dit onderzoek dan ook dat de meeste beperkingen in de wet zitten. Het gaat hier met name om de eigen verantwoordelijkheid voor het financieren en regelen van het taalonderwijs, de verplichte onderdelen en het gebrek aan mogelijkheden voor variatie in leerroutes in vergelijking met statushouders (gezien de kosten zijn de onderwijsroutes niet bereikbaar voor gezinsmigranten). De wettelijke kaders belemmeren daarmee de mate waarop gezinsmigranten centraal kunnen worden gezet in de uitvoering. Binnen die kaders constateren we echter dat de Rotterdamse professionals zich wel op verschillende manier inzetten om gezinsmigranten meer centraal te zetten in de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Welke instrumenten op welke manier worden ingezet is afhankelijk van de context, waarbij professionals veel aandacht hebben voor mogelijkheden, wensen behoeften van gezinsmigranten en deze voor zover mogelijk meenemen in de uitvoering van het beleid. Dit heeft als gevolg dat er steeds meer individuele verschillen in de dienstverlening zijn, waarbij de ene professional als vorm van maatwerk meer ondersteuning biedt dan de andere, afhankelijk van de betreffende gezinsmigrant. Gezinsmigranten zelf geven aan dat het maatwerk juist ook afhankelijk is van de uitvoerder en organisatie en pleiten voor (nog) meer individuele variatie.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2017). *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas en W. van Plaggenhoef (2018). *Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.
- Blom, M., M. Huisman, L. Geerts, M. Zwanepol en S. van der Laan (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Booij, A. S., E. Leuven en H. Oosterbeek (2017). Ability peer effects in university: Evidence from a randomized experiment. *The Review of Economic Studies*, 84(2), 547-578.
- Buddy to Buddy (z.d.). *LinkedIn*. Geraadpleegd op 18 September 2024 via <https://nl.linkedin.com/company/buddytobuddy>
- CBS (2024). *Statistiek Wet inburgering (SWI) 2023*. Geraadpleegd op 28 Oktober 2024 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/statistiek-wet-inburgering--swi---2023>
- Divosa (2024a). *Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid*. Utrecht: Divosa.
- Divosa (2024b). *Mogelijkheden voor participatie in de Z-route van inburgering*. Geraadpleegd op 17 Juli 2024 via <https://www.divosa.nl/meedoen/inburgering/leerroutes/hulpmiddelen-leerroutes-en-onderwijs/mogelijkheden-voor-participatie>
- Enneking, K. (2024). *VNG: bezwaar tegen wijziging inburgeringswet*. Geraadpleegd op 10 Juli 2024 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/vng-maakt-bezwaar-tegen-wijziging-inburgeringswet>
- Frissen, R., P. Tielens, T. Alalloush, I.Y. Ari, S. Shawki, Y. Attar en S. Lafay (2023). *Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Amsterdam: Regioplan, Open Embassy en BMC.
- Galvan, R. (2015). *A mixed-methods study of mathematics and science achievement of refugee students in homogeneous and heterogeneous groups*. Minneapolis: Capella University.
- Geerdinck, M., H. Nicolaas, I. Veer, M. Sterk - van Beelen en M. Herbschleb (2024). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Gemeente Den Haag (2023). *Haagse Inburgering Derde voortgangsrapportage*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2024a). *Kick-off startbanen*. Geraadpleegd op 19 September 2024 via Nieuwsbrief Rotterdamse Opgave Inburgering. Editie 12. 30 april 2024.
- Gemeente Rotterdam (2024b). *Rotterdamse monitor inburgering*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Utrecht (2023). *Thuis in Utrecht: Samen maken we meer werk van inburgering. Tweede voortgangsrapportage inburgering 2023*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gezondheidszorg Asielzoekers (z.d.). *Homepagina*. Geraadpleegd op 12 September 2024 via <https://www.gzasielzoekers.nl>
- Gruijter, M. de, T.A. Kool en Y. Dusault (2023). *KIS-Monitor 2023: Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Gruijter, M. de, T.A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring en F. Acherrat (2024). *KIS-Monitor 2024. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

- Kahmann, M., S. de Winter-Koçak, M. de Gruijter en I. Razenberg (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Nissen, E.J.W. en T.M. de Waal (2021). De nieuwe Wet inburgering. Veel gewijzigd, weinig verbeterd. *Asiel & Migrantenrecht*, 12(10), 516-523.
- RadarAdvies (2024). *Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021*. Amsterdam: RadarAdvies.
- Rietdijk, F. (2024). *Wat weerhoudt de statushouders van de Silja ervan om deel te nemen aan de Vroege start?* [ongepubliceerde scriptie]. Rotterdam: Gemeente Rotterdam/ NHL Stenden.
- Rijksoverheid (2023). *Uitvoeringsbrief Inburgering December 2023*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2024). *Toezegging aan Kamerlid Podt*. Den Haag: Rijksoverheid.
- SZW (2022). *Ketenplan inburgering (2022-2025)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2023a). *Kamerbrief over uitwerking plan van aanpak Statushouders aan het werk*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2023b). *Uitvoeringsbrief inburgering*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- VluchtelingenWerk Nederland (2024). *Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat Inburgering en integratie*. Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland.
- VNG (2024). *Geen vergoeding voor extra uitvoeringskosten inburgeringswet*. Geraadpleegd op 10 Juli 2024 via <https://vng.nl/nieuws/geen-vergoeding-voor-extra-uitvoeringskosten-inburgeringswet>
- Vos, S. (2024). *Minder autonomie sinds nieuw inburgeringsstelsel*. Geraadpleegd op 2 mei 2024 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuwe-inburgeringsstelsel-geeft-wisselende-resultaten-zeggen-inburgeraars>
- Witvliet, M., M. Lazëri, N. Galesloot en A. Odé (2023). *Synthesestudie resultaten beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang*. Amsterdam: Regioplan.

Bijlagen



Bijlage A Beknopt cijfermatig overzicht inburgeraars Rotterdam

Omdat we voor deze rapportage nog niet beschikken over een registratiebestand van Rotterdamse inburgeraars in het kader van de Wet inburgering 2021, maken we voor een cijfermatig overzicht gebruik van gegevens uit de Rotterdamse monitor inburgering over het jaar 2023 (Gemeente Rotterdam, 2024b). De tabellen uit de monitor zoals hieronder weergegeven bieden achtergrondinformatie over de inburgeraars en inburgering in Rotterdam in 2023.

Aantal inburgeraars en kenmerken

In 2023 vielen 3.519 Rotterdamse inburgeraars onder de nieuwe wet. Het gaat dan om 1.896 statushouders en 1.623 gezinsmigranten. In de onderstaande tabel staat een overzicht.

Tabel A.1 Aantal statushouders en gezinsmigranten onder de Wet Inburgering 2021 in Rotterdam (2023)

	Aantal	Procent
Statushouders	1.896	54%
Gezinsmigranten	1.623	46%
Totaal	3.519	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023. Notitie: Cijfers zijn inclusief het aantal afgeronde inburgeringstrajecten en het aantal niet meer inburgeringsplichtig vanwege vertrek uit Rotterdam.

Van deze groep inburgeraars wordt in de monitor alleen de leeftijdsopbouw weergegeven. Deze is te zien in tabel A.2. De groep statushouders bestaat voor een derde uit jongeren tot 27 jaar; nog een ruim 40% is tussen de 27 en 40 jaar oud. De gezinsmigranten zijn gemiddeld ouder: meer dan de helft van hen is tussen de 27 en 40 jaar oud.

Tabel A.2 Leeftijd van de inburgeraars onder de Wet Inburgering 2021 in Rotterdam (2023)

	Statushouders		Gezinsmigranten		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
18 t/m 26 jaar	617	33%	385	24%	1.002	28%
27 t/m 39 jaar	811	43%	850	52%	1.661	47%
40 t/m 59 jaar	439	23%	363	22%	802	23%
60 jaar en ouder	29	2%	25	2%	54	2%
Totaal	1.896	100%	1.623	100%	3.519	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023

We kunnen een beeld geven van andere kenmerken aan de hand van het aantal *gehuisveste* inburgeraars in 2023. Hier kunnen we geen onderscheid maken tussen statushouders en gezinsmigranten. Als het gaat om sekse, is 65% van de gehuisveste inburgeraars man. Kijken we naar

nationaliteit, dan is bijna 60% afkomstig uit Syrië. Daarna is Jemen het belangrijkste land van herkomst. In tabel A.3 staat een overzicht.

Tabel A.3 Sekse en nationaliteit van in 2023 gehuisveste inburgeraars in Rotterdam (2023)

	Aantal	%
Sekse		
Man	893	65%
Vrouw	490	35%
Totaal	1.383	100%
Nationaliteit		
Syrië	799	58%
Jemen	161	12%
Turkije	97	7%
Afghanistan	71	5%
Eritrea	53	4%
Iran	38	3%
Somalië	28	2%
Irak	21	2%
Overig	96	7%
Onbekend	19	1%
Totaal	1.383	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023

Fase van inburgering

De Wet inburgering 2021 is ingegaan op 1 januari 2022. Een inburgeraar kan maximaal drie jaar over het inburgeringstraject doen. Dat betekent dat nog maar weinig inburgeraars het gehele inburgeringstraject hebben doorlopen; eind 2023 ging het om 13 statushouders en 1 gezinsmigrant. In de onderstaande tabel is te zien dat rond een derde van de inburgeraars in het tweede jaar van hun inburgeringstraject zit. Het aandeel statushouders in het tweede jaar is iets groter dan dat van de gezinsmigranten.

Tabel A.4 Jaar van inburgeringstraject van statushouders en gezinsmigranten (2023)

	Statushouders		Gezinsmigranten		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
1e jaar in begeleiding	1.162	64%	942	68%	2.104	66%
2e jaar in begeleiding	664	36%	443	32%	1.107	34%
Totaal	1.826	100%	1.385	100%	3.211	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023. Notitie: Totalen wijken af van het totaal aantal inburgeraars in de vorige tabellen, vanwege het aantal afgeronde inburgeringstrajecten en het aantal niet meer inburgeringsplichtigen vanwege vertrek uit Rotterdam.

Vroege Start

Het inburgeringsproces wordt zo snel mogelijk opgestart op het moment dat een inburgeraar aan de gemeente is toegewezen. Deze 'Vroege start' vindt dus idealiter al plaats op de doorstroomlocatie. Van de statushouders die op de doorstroomlocatie verblijven, doet volgens de monitor 31% mee aan de Vroege Start. Er wordt onderzocht hoe de deelname aan Vroege Start kan worden vergroot.

Rotterdamse Taalstart

Rotterdamse Taalstart (RTS) is een programma waarin statushouders een maken met taallessen en workshops, en worden ze wegwijs gemaakt in de stad. In 2023 rondden 537 statushouders de RTS af, en zijn 466 gestart. Dat betekent dat 55% van de in begeleiding zijnde statushouders eind 2023 van dit programma gebruik maakt of gebruik heeft gemaakt. RTS is inmiddels vervangen door het nieuwe programma 'Starten in Rotterdam'.

Leerbaarheidstoets

De leerbaarheidstoets is een wettelijk verplicht instrument om het te behalen taalniveau van de inburgeraar vast te kunnen stellen. De uitslag van de toets wordt gebruikt om een passende leerroute voor de inburgeraar te bepalen. In de onderstaande tabel is te zien dat bij bijna 80% van de inburgeraars het B1-niveau als haalbaar wordt gemeten. Bij de statushouders ligt dit aandeel lager dan bij de gezinsmigranten: van hen wordt bij ruim een kwart het B1-niveau niet haalbaar geacht.

Tabel A.5 Aantal statushouders en gezinsmigranten waarvan taalniveau B1 haalbaar of niet haalbaar werd gemeten in de Leerbaarheidstoets

	Statushouders		Gezinsmigranten		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
B1 haalbaar	616	73%	669	84%	1.285	79%
B1 niet haalbaar	226	27%	124	16%	350	21%
Totaal	842	100%	793	100%	1.635	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023

Indeling in de drie leerroutes

Op basis van het aantal inburgeraars dat volgens de monitor in één van de drie leerroutes is ingedeeld, stellen we vast dat bij 754 statushouders (=41% van alle statushouders in begeleiding) eind 2023 een Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) is vastgesteld. Van de gezinsmigranten wordt dit aantal niet

genoemd. In de onderstaande tabel staat de in het PIP vastgestelde route van de inburgeraars. Van de statushouders volgt twee derde de B1-route. Het overige derde is gelijkelijk verdeeld over de onderwijsroute en Z-route. Van de gezinsmigranten volgt 95% de B1-route. In tabel 6 staat een overzicht van de beschikbare cijfers²⁴.

Tabel A.6 In het PIP vastgestelde route van de inburgeraars (stand 31 december 2023)

	Statushouders		Gezinsmigranten	
B1-route	498	66%	*	95%
Onderwijsroute	128	17%	*	
Z-route	128	17%	*	5%
Totaal	754	100%	*	100%

Bron: Rotterdamse monitor inburgering 2023 *) In de monitor staan geen aantallen bij de gezinsmigranten weergegeven. Daardoor kunnen we het aantal en aandeel ondertekende PIP's niet vaststellen.

²⁴ Over de voortgang van de routes, en deelname aan de Module Arbeidsmarktparticipatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) zijn in de monitor nog geen gegevens opgenomen.

Bijlage B Details uitvoering en respons dataverzameling

Actualiseringsgesprekken

Beoogde respondenten zijn via de mail benaderd om (opnieuw) met ons in gesprek te gaan. Bij non-respons werden zij telefonisch of via mail herinnerd. Twee van hen waren met zwangerschapsverlof. Geen van de andere benaderden heeft medewerking geweigerd. Wel zijn op verzoek een deel van de gesprekken uitgesteld naar begin 2024.

Voorafgaand aan de actualiseringsgesprekken werden de respondenten geïnformeerd over het onderzoek en de gegevensverwerking en werd er door middel van een toestemmingsformulier toestemming gevraagd voor opname en verwerking van het verzamelde materiaal. Gesprekken vonden plaats in de periode november 2023 – april 2024 en duurde gemiddeld een uur. Interviews vonden deels plaats op locatie naar keuze van de respondent en deels via Microsoft Teams. In het geval van Teams werd er bij akkoord van de respondenten automatisch een transcript gemaakt ter ondersteuning van het gespreksverslag. De gesprekken op locatie zijn opgenomen waarvan sommigen letterlijk zijn uitgewerkt.

Na ieder interview hebben de onderzoekers hun eerste bevindingen uitgeschreven in een gespreksverslag. Een deel van deze verslagen zijn teruggelegd bij de respondenten alvorens ze verwerkt zijn in deze rapportage. De interviews over gezinsmigranten zijn letterlijk uitgewerkt en niet voorgelegd aan de respondenten. De professionals uit de G3-gemeenten hebben ook de mogelijkheid gekregen de eerste conceptstukken van deze rapportage in te zien, zodat zij nogmaals input konden geven op de bevindingen welke vervolgens in deze rapportage zijn uitgewerkt. In Rotterdam zijn de eerste resultaten in juni besproken tijdens een sessie met medewerkers van beleid, uitvoering en de externe aanbieders, daar was ook ruimte voor input.

Observaties

Professionals werden voor aanvang geïnformeerd en gevraagd een toestemmingsformulier te ondertekenen. Inburgeraars werden bij aanvang van de groepslessen geïnformeerd, en voorafgaand aan de individuele interacties. Inburgeraars werden bij individuele interacties ook gevraagd een toestemmingsformulier te tekenen.

Wat betreft de geobserveerde interacties ging het bij Inburgering010 om dertien gesprekken met negen verschillende inburgeringsconsulenten. Bij het Jongerenloket en de Werkteams zijn twintig gesprekken met statushouders geobserveerd. Het betrof hier zeven gesprekken met drie jongerenconsulenten bij het Jongerenloket, vijf gesprekken met vier werkcoaches van Team Statushouders Noord en acht gesprekken met vijf werkcoaches van Team Statushouders Zuid.

Tijdens de pilotfase in het najaar van 2023 is er aangesloten bij twee groepslessen bij NLtraining, een ochtend schriftelijke en mondelinge intakes en twee groepslessen bij TopTaal en twee taallessen, twee participatielessen en een coaching gesprek bij SNTR. Bij de EUR werd begin 2024 aangesloten bij twee groepslessen en drie mentorgesprekken en bij Albeda ook bij twee groepslessen en drie mentorgesprekken verdeeld. Bij vervolgobservaties bij NLtraining ging het om individuele evaluatiegesprekken aan het einde van de taallessen. Er zijn vijf evaluatiegesprekken geobserveerd.

Daarnaast is er een MAP bijeenkomst bijgewoond²⁵. Bij SNTR zijn bij twee participatiecoaches drie individuele gesprekken met statushouders in de Z-route geobserveerd. Bij Vluchtelingenwerk zijn twee ochtenden gesprekken tussen de vrijwilligers en de inburgeraars geobserveerd. Het ging daarbij om een intakegesprek en een inloopsprek waarbij mensen met allerlei vragen mogen komen. Bij de gezinsmigranten is geobserveerd tijdens drie PVT-workshops, één workshop maatschappelijke begeleiding en twee MAP-workshops. Bij de PVT ging het bij workshop 1 om kennismaking en normen en waarden, bij workshop 2 om democratie en bij workshop 4 over participatie en ondertekening van de participatieverklaring. De workshop maatschappelijke begeleiding ging over de gezondheidszorg in Nederland, deze werd gegeven in het eerste deel van de tweede PVT-workshop. Bij de MAP is aangesloten bij workshop 1 over kennismaking en activeren, en workshop 4 over werknemerscompetenties en werkcultuur. In totaal waren er zo'n 110 deelnemers aanwezig, ongeveer 10 deelnemers per MAP-workshop en 30 per PVT-workshop.

Focusgroep gesprekken

Voor de focusgroepen 1 en 2 is er een wervingscampagne opgezet en een webpagina met aanmeldformulier. Deze is gebruikt op de website van Labyrinth, in de mailing via het Labyrinth panel, en in een Facebookadvertentie. Voor focusgroep 3 en 4 heeft Labyrinth met hulp van SNTR de focusgroepen samen kunnen stellen. Bij de werving van focusgroep 7 is gebruik gemaakt van een aanmeldformulier opgesteld door EUR dat is verspreid is door de consulenten van team gezinsmigranten, welke in samenwerking met Labyrinth de respondenten hebben geworven. Focusgroep 5 en 6 werden in het Engels gevoerd, daarmee kon zowel de werving, uitvoering en uitwerking door EUR worden gedaan. Aanmeldformulieren opgesteld door EUR zijn via medewerkers van EUR en de consulenten van team gezinsmigranten verspreid.

Alle aanmeldingen werden door Labyrinth en/of EUR geregistreerd in een overzicht. Op basis hiervan werd gekeken tot welke doelgroep iemand behoorde en of de persoon voldeed aan de eisen voor deelname. Indien passend werden respondenten telefonisch benaderd en werden hen indien nodig nog aanvullende vragen gesteld alvorens de respondenten werden uitgenodigd voor deelname. Een dag vóór aanvang van de focusgroep werden respondenten herinnerd aan de tijd en locatie van de focusgroep.

Bij de focusgroepen was een gespreksleider (EUR en/of Labyrinth) aanwezig en een assistent (EUR en/of Labyrinth). Gespreksleiders verwelkomden deelnemers, legden het doel van het onderzoek en de bijeenkomst nogmaals kort uit, herinnerden de deelnemers aan wat hun deelname betekent en hoe privacy wordt gewaarborgd en lieten het toestemmingsformulier ondertekenen (vertaald in taal van de focusgroep).

²⁵ Bij TopTaal vormen individuele (evaluatie)gesprekken geen vast onderdeel van het proces. Daarnaast heeft Stichting Stimulance ingehuurd voor het uitvoeren van het participatiedeel van de leerroute. Hier zijn geen observaties uitgevoerd.

Bijlage C Overzicht kenmerken observaties gemeente

Tabel C.1 Overzicht kenmerken observaties statushouders, gemeente Rotterdam

Kenmerk	n	Kenmerk	n
Gesprek		1.3 Route	
1.1 Onderdeel		<i>- nog niet bekend (vroeg start, intakefase)</i>	10
- Intakefase	10	- b1	6
- Voortgangsfase	10	- onderwijs	3
		- z	1
1.2 Tijdsduur		1.4 Hoe lang in traject?	
- 0 tot 45 min	4	0 maanden	8
- 45 tot 60 min	8	1 tot 6 maanden	4
- 60 tot 75 min	5	6 tot 12 maanden	1
- 75 min en langer	1	12 tot 18 maanden	3
- onbekend	2	onbekend	3
Inburgeraar		2.3 Opleidingsniveau	
2.1 Gender		- laag	8
- man	14	- midden	5
- vrouw	6	- hoog	3
		- onbekend	4
2.2 Leeftijd		2.4 Geboorteland	
- 18 tot 27 jaar	7	- Syrië	11
- 27 tot 35 jaar	6	- Yemen	3
- 35 tot 55 jaar	2	- Turkije	2

- 55 tot 67 jaar	2	- Pakistan	2
- onbekend	3	- Koeweit	1
		- onbekend	1

Tabel C.2 Overzicht kenmerken observaties gezinsmigranten gemeente Rotterdam

Kenmerk	n	Kenmerk	n
Gesprek		1.3 Route	
1.1 Onderdeel		- B1	8
- Intake	2	- Van Z naar B1	1
- PIP	1	- van B1 naar A2	1
- Voortgang	10	- Z	4
1.2 Tijdsduur		1.4 Hoe lang in traject?	
- 0 tot 45 min	10	0 maanden	0
- 45 tot 60 min	3	1 tot 6 maanden	4
- 60 tot 75 min	0	6 tot 12 maanden	2
- 75 min en langer	0	12 tot 18 maanden	2
- onbekend	2	> 18 maanden	2
		onbekend	4
Inburgeraar		2.3 Opleidingsniveau	
2.1 Gender		- laag	5
- man	3	- midden	
- vrouw	11	- hoog	8
		- onbekend	1
2.2 Leeftijd		2.4 Geboorteland	
- 18 tot 27 jaar	1	- Marokko	2
- 27 tot 35 jaar	6	- Pakistan	2

- 35 tot 55 jaar	6	- Afghanistan	1
- 55 tot 67 jaar	0	- Australië	1
- onbekend	1	- Centraal Afrikaanse Republiek	1
Gezinsmigranten	13	- Ethiopië	1
Overige migranten	1	- Filipijnen	1
		- India	1
Online gesprek	1	- Irak	1
Met tolk	2	- Kenia	1
		- Nepal	1
		- Turkije	1

Bijlage D Observatieschema meelopen pilotfase

Initialen observator		OPTIONEEL: Kenmerken inburgeraar		
Datum		Gender	[] Man [] Vrouw [] Overig:	
Locatie		Leeftijd Jaar	
Soort uitvoerder	<input type="checkbox"/> Werkcoach <input type="checkbox"/> Inburgeringsconsulent <input type="checkbox"/> Jongerenconsulent <input type="checkbox"/> Arbeidstoeleider <input type="checkbox"/> Externe aanbieder, nl:	Opleidingsniveau	<input type="checkbox"/> Laag (geen opleiding t/m vmbo 1/2) <input type="checkbox"/> Midden (vmbo 3/4, havo/vwo, mbo) <input type="checkbox"/> Hoog (hbo/wo); bezig met master <input type="checkbox"/> Anders, nl: <input type="checkbox"/> Weet niet	
Soort interactie	<input type="checkbox"/> Intake [] PIP <input type="checkbox"/> Voortgang [] Coaching <input type="checkbox"/> Anders, nl:	Soort inburgeraar	<input type="checkbox"/> Statushouder <input type="checkbox"/> Gezinsmigrant <input type="checkbox"/> Overige, nl:	
Begintijd interactie		Geboorteland/ land van herkomst		
Eindtijd interactie		inburgering	Duur Jaar maanden
Onderwerp	Observatie (feitelijk)	Interpretatie (betekenisgeving)		
1. Ruimte				
Type ruimte (bv. wachtkamer, spreekkamer, klaslokaal)				

Indeling ruimte

Aankleding ruimte

Gebruik ruimte (door wie, waarvoor)

Overig (o.a. andere aanwezigen)

2. Interactie

Taal (welke, welk niveau, knelpunten & oplossingen (bv. tolk))

(Ruimte voor) inbreng, wensen, behoeften & aspiraties inburgeraar (wordt hiernaar gevraagd, brengt inburgeraar dit zelf op, wordt hiernaar geluisterd/gehandeld door uitvoerder)

Aandacht voor dualiteit (wordt er gesproken over participatie, in welke vorm, brengt de uitvoerder of inburgeraar dit naar voren)

Vanuit welk mensbeeld (Bv. regie /verantwoorde-

lijkheid bij inburgeraar of
uitvoerder (achter-
standsdenken?)

Non-verbale communicatie
(o.a. houding inburgeraar
en consulent)

Sfeer, bejegening

Inhoud interactie: welke
hoofdonderwerpen komen
aan bod (bv. participatie,
mentale gezondheid)

Overig

3. Suggesties vervolgobservaties

Doelgroepen

Contactmomenten

Thema's

Overige zaken

4. Suggesties dossieronderzoek

Wat & waar?

5. Overig

Invloed observator op
inburgeraar(s) & uitvoerder

Voldoende tijd voor
interactie

Algemene indruk (o.a.
houding uitvoerder m.b.t.
meelopen/ observatie,
gereserveerde tijd, uitleg
voor/achteraf)

Overig

6. Onderzoeksvragen *(op basis van observatieverslag onderstaande vragen beantwoorden)*

Hoe verlopen de interacties tussen de inburgeraars en professionals?

In hoeverre is er binnen deze interacties ruimte voor en wordt er rekening gehouden met de eigen inbreng (aspiraties en behoeften) van inburgeraars (inburgeraar centraal)?

In welke mate komen de (sub)doelen van het inburgeringsbeleid (met name maatwerk en dualiteit) terug in de interacties?

Bijlage E Observatieschema vervolg

Observatieschema meelopen (vervolgfase)

Initialen observator		OPTIONEEL: Kenmerken inburgeraar		
Datum	Gender	[] Man [] Vrouw [] Overig:		
Locatie	Leeftijd Jaar		
Soort uitvoerder	<input type="checkbox"/> Werkcoach <input type="checkbox"/> Jongerenconsulent <input type="checkbox"/> Inburgeringsconsulent <input type="checkbox"/> Arbeidstoeleider <input type="checkbox"/> Externe aanbieder, nl:	Opleidingsniveau	<input type="checkbox"/> Laag (geen opleiding t/m vmbo 1/2) <input type="checkbox"/> Midden (vmbo 3/4, havo/vwo, mbo) <input type="checkbox"/> Hoog (hbo/wo); bezig met master <input type="checkbox"/> Anders, nl: <input type="checkbox"/> Weet niet	
Soort interactie	<input type="checkbox"/> Intake <input type="checkbox"/> Voortgang (aanbieders) <input type="checkbox"/> Anders, nl:	<input type="checkbox"/> PIP <input type="checkbox"/> Coaching	Soort inburgeraar	<input type="checkbox"/> Statushouder <input type="checkbox"/> Gezinsmigrant <input type="checkbox"/> Overige, nl:
Begintijd interactie	Geboorteland/ land van herkomst			
Eindtijd interactie	inburgering	Duur Jaar maanden
Onderwerp	Observatie (feitelijk)	Interpretatie (betekenisgeving)		

1. Interactie

Taal (welke, welk niveau, wordt gecheckt of uitleg begrepen wordt, knelpunten & oplossingen (bv. inzet tolk/collega))

Inhoud interactie: welke hoofdonderwerpen komen

aan bod (bv. participatie, mentale gezondheid) & gebruik illustratiematerialen

Medewerking/
motivatie/weerstand m.b.t.
(onderdelen) inburgering (o.a.
waartegen weerstand &
redenen) & hoe gaat
uitvoerder hiermee om.

(Ruimte voor) inbreng,
wensen, behoeften &
aspiraties inburgeraar (wordt
hiernaar gevraagd, brengt
inburgeraar dit zelf op, wordt
hiernaar
geluisterd/gehandeld door
uitvoerder)

Aandacht voor dualiteit
(wordt er gesproken over
participatie, in welke vorm
(werk/vrijwilligerswerk),
brengt de uitvoerder of
inburgeraar dit naar voren,
taal leren tijdens participeren,
combineren werken en leren
(o.a. tijd/energie))

Vanuit welk mensbeeld (Bv.
regie/verantwoor-delijkheid
bij inburgeraar of uitvoerder
(achter-standsdenken); bv.
zelf laten doen, uitleg geven
of overnemen)

Non-verbale communicatie
(o.a. houding inburgeraar en
consulent

Sfeer, bejegening

Overig (o.a. overige knelpunten en bevorderende factoren)

2. Overig

Invloed ruimte op inburgeraar en uitvoerder (bv. grootte, indeling, andere aanwezigen, geluidsoverlast)

Voldoende tijd voor interactie (o.a. tempo interactie & afronding binnen tijd)

Invloed observator op inburgeraar(s) & uitvoerder

Vershil in werkwijze met andere uitvoerders (bv. uitleg, tempo, checken of info begrepen is, andere focus (bv. werk/taal), sfeer, ander mensbeeld)

Algemene indruk (o.a. houding uitvoerder m.b.t. meelopen/ observatie, gereserveerde tijd, uitleg voor-/achteraf)

Overig (o.a. suggesties vervolgobservaties)

Bijlage F Flyers

ONDERZOEK INBURGERING IN ROTTERDAM



WIE ZIJN WIJ?

Wij zijn onderzoekers van de Erasmus Universiteit en de gemeente Rotterdam.

WAT DOEN WIJ?

De gemeente helpt u met inburgering.

De gemeente wil weten hoe dit gaat en wat er beter kan.

Daarom doen wij onderzoek bij de gemeente, (taal)scholen en inburgeraars.

Wij komen bijvoorbeeld kijken bij gesprekken, lessen of workshops. En we praten met inburgeraars en consulenten.

U heeft ons gezien tijdens het doen van dit onderzoek.





MEER INFORMATIE?
Wij schrijven rapporten over het onderzoek.

Deze komen online op www.onderzoek010.nl

Hier kunt u de resultaten lezen.

VRAGEN?
Neem dan contact op met een van de onderzoekers:

Alex Hekelaar (gemeente)
✉ a.hekelaar@rotterdam.nl

Roxy Damen (Erasmus Universiteit)
✉ damen@essb.eur.nl

RESEARCH

INTEGRATION IN ROTTERDAM



WHO ARE WE?

We are researchers from Erasmus University and the municipality of Rotterdam

WHAT DO WE DO?

The municipality supports you with integration.

The municipality wants to know how this is going and what can be improved.

That is why we do research in the municipality, (language)schools and with newcomers.

We join meetings, classes or workshops. And we speak with newcomers and consultants.

You met us while we were doing this research.



MORE INFORMATION?

We write reports about this research.

These can be found online on www.onderzoek010.nl

Here you can read the results (in Dutch).

QUESTIONS?

Contact one of the researchers:

Alex Hekelaar (gemeente)

✉ a.hekelaar@rotterdam.nl

Roxy Damen (Erasmus Universiteit)

✉ damen@essb.eur.nl

بحث الاندماج في روتردام حول



من نحن ؟

نحن باحثون. في جامعة إيراسموس، نعمل مع بلدية روتردام.

ماذا نفعل ؟

البلدية تساعدك في الاندماج

تهدف البلدية إلى معرفة كيف تسير الأمور وكيف يمكن تحسينها

ولهذا السبب نقوم بإجراء الأبحاث في مدارس اللغات التابعة للبلدية ومع القادمين الجدد كذلك

ننضم إلى الاجتماعات أو الفصول الدراسية أو ورش العمل و نتحدث مع الوافدين الجدد والأخصائيين الاجتماعيين

لقد قابلتنا خلال قيامنا بهذا البحث



المزيد من المعلومات؟

نقوم بكتابة تقارير خاصة بهذا البحث

يمكن العثور على هذه التقارير على الإنترنت

www.onderzoek010.nl

يمكنك قراءة النتائج هنا (بالهولندية)

لديك أسئلة ؟

قم بالتواصل مع أحد الباحثين

روكسي دامن (جامعة إيراسموس)

damen@essb.eur.nl

Bijlage G Topiclijst statushouders

De EUR en OBI voeren meerjarig onderzoek uit naar de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Dit doen we aan de hand van een proces- uitkomst- en effectevaluatie. Deze periode (sept 2023 – augustus 2024) staat binnen de procesevaluatie het perspectief van inburgeraars centraal (via observaties en focusgroepen). Binnen de focusgroepen zijn we met name geïnteresseerd in de ervaringen van inburgeraars met het beleid, gerelateerd aan de subdoelen uit de nieuwe wet. We nemen daarbij (een deel van) de onderdelen uit het inburgeringstraject als uitgangspunt en vragen per onderdeel ervaringen uit. De volgende onderzoeksvragen liggen hieraan ten grondslag:

- Hoe ervaren inburgeraars de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?
 - a) In welke mate is er binnen de opzet en uitvoering ruimte voor en wordt rekening gehouden met eigen inbreng (aspiratie en behoeftes) van inburgeraars?
 - b) In hoeverre dragen volgens inburgeraars de opzet en uitvoering van het beleid bij aan de subdoelen van het inburgeringsbeleid?

Topics	Doel/ wat ik wil weten	(Voorbeeld)vragen
<i>Inleiding [10 min]</i>	Introduceren van onderzoekers en onderzoek	[1. Assistent deelt geïnformeerde toestemmingen uit en laat ondertekenen] [2. Roxy doet de algemene inleiding en bespreekt het doel van het onderzoek] [3. Gespreksleider bespreekt letterlijk de volgende punten:]
	Vertrouwelijkheid benadrukken	1. Roxy + gespreksleider vertaalt: Fijn dat jullie er allemaal zijn. Mijn naam is Roxy Damen. Ik ben onderzoeker bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. De Erasmus Universiteit doet, samen de gemeente Rotterdam onderzoek naar de inburgering. Met inburgering bedoelen wij het proces dat jullie met hulp van de gemeente en (taal)school doorlopen om Nederlandse te leren, kennis te maken met de Nederlandse samenleving en (vrijwilligers)werk te vinden en binnen drie jaar het inburgeringsexamen te halen. Wat er goed gaat en wat er minder goed gaat. Dit betekent niet dat we meteen jullie problemen kunnen oplossen. Wij zijn benieuwd naar de ervaringen van mensen die inburgeren. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt om het inburgeringsbeleid te verbeteren.
	Spelregels vastleggen	2. Gespreksleider + assistent: Voorstellen
	Toestemmingsformulier laten tekenen	3. Gespreksleider: We willen jullie van harte uitnodigen om alle ideeën, meningen, en persoonlijke ervaringen te delen. We willen jullie verhalen horen, er zijn geen goede of verkeerde antwoorden. Het gaat erom wat jullie vinden en waarom jullie dat vinden. Wat jullie met ons delen heeft geen positieve of negatieve gevolgen voor jullie inburgering. Jullie mogen op ieder moment stoppen met meedoen aan dit gesprek.
		Er wordt een geluidsopname gemaakt van het gesprek. Deze opname is bedoeld zodat we niet hoeven meeschrijven tijdens de gesprekken en we deze later kunnen terugluisteren. Zo missen we geen belangrijke dingen. De opname wordt op een beveiligde manier bewaard en met niemand buiten het onderzoeksteam gedeeld.

De gegevens worden vertrouwelijk behandeld en alleen gebruikt voor onderzoek. Uw antwoorden zullen nooit bekend gemaakt worden met uw naam erbij.

Het gesprek zal ongeveer twee uur duren.

[Assistent start de opnameapparaten, gespreksleider zegt 'jullie hebben zojuist toestemming gegeven voor het onderzoek, de opname is nu gestart']

***Kennismaking
en ijsbreker [15 min]***

Karakteristieken respondenten
achterhalen
Vertrouwen bouwen

- Als eerst willen we even kennismaken met jullie, kunnen jullie iets over jezelf vertellen? *[Naam, leeftijd, hoe lang in Nederland, opleiding/beroep in herkomstland]*
- **Jullie zijn nieuw in Nederland. Hoe zouden jullie willen dat jullie leven in Nederland er uit gaat zien?** *[bv. huis, gezin, taal, werk, opleiding]*

De inburgering kan jullie helpen met het vormgeven van jullie leven in Nederland. We gaan het nu over verschillende onderdelen van de inburgering hebben.

***Het begin van
inburgering [10 min]***

Ervaringen met de start van de
inburgering ophalen, o.a. tijdigheid
en informatievoorziening

- Als we het hebben over het begin van de inburgering, wanneer hebben jullie voor het eerst contact gehad met de gemeente over inburgering? Toen jullie nog in het azc zaten of pas daarna?
 - Wat vond je van het moment waarop jullie voor het eerst contact hadden met de gemeente over inburgering?
 - Liever eerder of pas later? Waarom?
- Was het na het eerste contact met de consulent duidelijk wat jullie voor inburgering moeten doen? Zo nee, welke informatie miste jullie?

In de eerste fase van de inburgering hebben jullie met jullie consulent verkend welke leerroute het beste voor jullie zou passen, met leerroute bedoelen we de B1-route bij TopTaal of NLtraining of Z-route bij SNTR.

Brede intake [20 min]

Ervaringen met de brede intake
ophalen, o.a. ruimte voor eigen
inbreng, tempo en kwaliteit

- **Hoe hebben jullie dit traject ervaren? i.e. de manier waarop jullie zijn geholpen vanaf het eerste gesprek met de consulent tot aan het begin van de leerroute?**
 - In welke taal spreken jullie met jullie consulent?
 - Kregen jullie genoeg ruimte om jullie verhaal te vertellen?
 - Ervaarden jullie ruimte om te zeggen welke leerroute jullie wilden volgen?
 - Wat vonden jullie van de begeleiding van de consulent?
 - Uiteindelijk is de leerroute vastgesteld. Wat vonden jullie van de snelheid waarop dit is gebeurd?
 - Goed, te snel of te langzaam, waarom?
 - Moesten jullie lang wachten voor jullie konden beginnen met de leerroute?
 - Zo ja, waarom? En wat vonden jullie daarvan?

<p>Leerroute [20 min]</p>	<p>Ervaringen met de leerroute die men volgt ophalen, o.a. tijdigheid en kwaliteit</p> <p>Ervaringen rondom combinatie taal leren en participatie ophalen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre denken jullie dat het traject dat is gekozen jullie gaat helpen om jullie doelen te bereiken? • Jullie volgen de [route bij aanbieder]. Wat vinden jullie van deze route? <ul style="list-style-type: none"> • Hebben jullie het idee dat jullie in de juiste leerroute zijn geplaatst? • Wat vinden jullie van: taalschool, docenten, samenstelling klas, niveau, tempo, frequentie van de lessen? • Mist er iets in de leerroutes? • Sluit de leerroute aan bij wat jullie zelf willen en kunnen? <ul style="list-style-type: none"> • Waarom wel of niet? • Hebben jullie het idee dat de leerroute jullie voorbereidt op de Nederlandse arbeidsmarkt? <ul style="list-style-type: none"> • Waarom wel of niet? Wat is hiervoor nodig? • Lukt het om tegelijkertijd de taal te leren en te participeren (bij betaald of vrijwilligerswerk)? <ul style="list-style-type: none"> • Zo ja: hoe doen jullie dit? • Zo nee: waarom niet? Wat hebben jullie hiervoor nodig? • Lukt het om door middel van participatie de taal te leren? <ul style="list-style-type: none"> • Zo ja: hoe doen jullie dit? • Zo nee: waarom niet? Wat hebben jullie hiervoor nodig?
<p>Hulp bij regelen geldzaken [10 min]</p>	<p>Ervaringen ophalen met beheren van geld en leren over omgang met geld</p>	<p><i>De gemeente helpt jullie ook bij het regelen van jullie geldzaken. O.a. door de eerste zes maanden de betaling van jullie vaste lasten te doen en te leren over de omgang met geld.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Want vinden jullie ervan dat de gemeente in het begin jullie geld beheert? <ul style="list-style-type: none"> • Hebben jullie iets te zeggen over de manier waarop dit gebeurt? • Hebben jullie het idee dat dit jullie helpt? <ul style="list-style-type: none"> ○ Zo ja, waarmee? Bv. Aandacht kunnen richten op andere dingen? ○ Zo nee, waarom niet? Hoe kan dit beter? • Wat vonden jullie ervan om na zes maanden weer jullie eigen geld te beheren? Gaat dit goed of minder goed, en waarom?
<p>Oordeel inburgering algemeen [15 min]</p>	<p>Ervaren hulp bij het behalen van doelen</p> <p>Ervaren mogelijkheden voor eigen inbreng</p>	<p><i>We hebben het over verschillende onderdelen en doelen van inburgering gehad. Aan het begin van ons gesprek hebben jullie verteld hoe jullie zelf zouden willen dat jullie leven in Nederland eruit gaat zien.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre vinden jullie dat de inburgering jullie helpt om jullie doelen te bereiken? <ul style="list-style-type: none"> • Wat zou er nog meer nodig zijn? • Houdt de gemeente binnen de inburgering rekening met jullie wensen?

Suggesties voor verbetering [10 min]

Ophalen wat voor inburgeraars grootste knelpunt is

- Stel, jullie zijn voor één dag de burgemeester van Rotterdam, wat zouden jullie dan aan de inburgering veranderen? *[bv. eerder beginnen, aantal organisaties/uitvoerders minimaliseren, meer ruimte voor eigen invulling, andere invulling van de lessen etc.]*
- We hebben al veel besproken, dank jullie wel. Zijn er nog dingen die jullie willen toevoegen?

Afsluiting [10 min]

[Gespreksleider dank voor tijd en aanwezigheid, vertelt kort wat er nu verder gaat gebeuren met de verzamelde data]

[Assistent: deel VVV-bonnen uit en laat de deelnemers tekenen voor ontvangst]

Bijlage H Topiclijst gezinsmigranten

De EUR en OBI voeren meerjarig onderzoek uit naar de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Dit doen we aan de hand van een proces- uitkomst- en effectevaluatie. Deze periode (sept 2023 – augustus 2024) staat binnen de procesevaluatie het perspectief van inburgeraars centraal (via observaties en focusgroepen). Binnen de focusgroepen zijn we met name geïnteresseerd in de ervaringen van inburgeraars met het beleid, gerelateerd aan de subdoelen uit de nieuwe wet. We nemen daarbij (een deel van) de onderdelen uit het inburgeringstraject als uitgangspunt en vragen per onderdeel ervaringen uit. De volgende onderzoeksvragen liggen hieraan ten grondslag:

- Hoe ervaren inburgeraars de opzet en uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?
 - a) In welke mate is er binnen de opzet en uitvoering ruimte voor en wordt rekening gehouden met eigen inbreng (aspiratie en behoeftes) van inburgeraars?
 - b) In hoeverre dragen volgens inburgeraars de opzet en uitvoering van het beleid bij aan de subdoelen van het inburgeringsbeleid?

Topics	Doel/ wat ik wil weten	(Voorbeeld)vragen
Inleiding [10 min]		[1. Assistent deelt geïnformeerde toestemmingen uit en laat ondertekenen] [2. Roxy doet de algemene inleiding en bespreekt het doel van het onderzoek]
	Introduceren van onderzoekers en onderzoek	Fijn dat jullie er allemaal zijn. Mijn naam is Roxy Damen. Ik ben onderzoeker bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. De Erasmus Universiteit doet, samen met de gemeente Rotterdam onderzoek naar de inburgering. Met inburgering bedoelen wij het proces dat jullie met hulp van de gemeente en (taal)school doorlopen om Nederlandse te leren, kennis te maken met de Nederlandse samenleving en werk of vrijwilligerswerk te vinden en binnen drie jaar het inburgeringsexamen te halen. Wij zijn benieuwd naar de ervaringen van mensen die inburgeren. Wat er goed gaat en wat er minder goed gaat. Dit betekent niet dat we meteen jullie problemen kunnen oplossen. Wat er hier wordt besproken nemen we mee en gebruiken we als advies voor de gemeente, om het inburgeringsbeleid te verbeteren.
	Vertrouwelijkheid benadrukken	
	Spelregels vastleggen	Assistent: voorstellen
	Toestemmingsformulier laten tekenen	[3. Gespreksleider bespreekt daarna letterlijk de volgende punten:] We willen jullie van harte uitnodigen om jullie ideeën, meningen, en persoonlijke ervaringen te delen. Er zijn geen goede of verkeerde antwoorden. Het gaat erom wat jullie vinden en waarom jullie dat vinden. Wat jullie met ons delen heeft geen positieve of negatieve gevolgen voor jullie inburgering. Jullie mogen op ieder moment stoppen met meedoen aan dit gesprek. Er wordt een geluidsopname gemaakt van het gesprek. Deze opname is bedoeld zodat we niet hoeven meeschrijven tijdens het gesprek en we deze later kunnen terugluisteren. Zo missen we geen belangrijke dingen. De opname wordt op een veilige manier bewaard en met niemand buiten het onderzoeksteam gedeeld.

De gegevens worden vertrouwelijk behandeld en alleen gebruikt voor onderzoek. Jullie antwoorden zullen nooit bekend gemaakt worden met jullie naam erbij.

Om deze gegevens te verzamelen hebben we jullie toestemming nodig, ik vraag jullie om het toestemmingsformulier te tekenen dat voor jullie ligt. Als er vragen over zijn kunnen jullie die nu stellen.

Het gesprek zal ongeveer twee uur duren.

[Assistent start de opnameapparaten, gespreksleider zegt 'jullie hebben zojuist toestemming gegeven voor het onderzoek, de opname is nu gestart']

***Kennismaking
en ijsbreker [15 min]***

Karakteristieken respondenten
achterhalen
Vertrouwen bouwen

- Als eerste willen we even kennismaken met jullie. Kunnen jullie iets over jezelf vertellen? *[Naam, leeftijd, hoe lang in Nederland, wat je deed in het herkomstland (werk/studie/huis), waarom naar Nederland gekomen]*
- **Jullie zijn nieuw in Nederland. Hoe zouden jullie willen dat jullie leven in Nederland er uit gaat zien?** *[bv. huis, gezin, taal, werk, opleiding]*

De inburgering kan jullie helpen met het opbouwen van jullie leven in Nederland. We gaan het nu over verschillende onderdelen van de inburgering hebben.

***Het begin van
inburgering [10 min]***

Ervaringen met de start van de
inburgering ophalen, o.a. tijdigheid
en informatievoorziening

- Was het duidelijk voordat jullie naar Nederland kwamen wat jullie voor inburgering moeten doen?
 - Zo nee, welke informatie miste jullie?
- Wanneer hebben jullie voor het eerst contact gehad met een medewerkers van de gemeente over inburgering? Hoe lang waren jullie toen in Nederland?
 - Wat vonden jullie van het moment waarop jullie voor het eerst contact hadden met een medewerker van de gemeente over inburgering?
 - Zouden jullie dat liever eerder of pas later willen? Waarom?
- Was het na het eerste contact met de consulent duidelijk wat jullie voor inburgering moeten doen? Zo nee, welke informatie miste jullie?

In de eerste fase van de inburgering hebben jullie met jullie consulent een PIP opgesteld (Persoonlijk Inburgeringsplan), waarin onder andere is opgenomen welke leerroute jullie gaan volgen om in te kunnen burgeren (B1-route of Z-route).

Brede intake [15 min]

Ervaringen met de brede intake
ophalen, o.a. ruimte voor eigen
inbreng, tempo en kwaliteit

- **Wat vinden jullie van de manier waarop jullie zijn geholpen vanaf het eerste gesprek met de consulent tot aan het vaststellen van het afsprakenplan (PIP)?**
 - In welke taal spreken jullie met jullie consulent?
 - Kregen jullie genoeg ruimte om jullie verhaal te vertellen?
 - Ervaarden jullie ruimte om te zeggen welke leerroute jullie wilden volgen?
 - Wat vonden jullie van de begeleiding van de consulent?

		<ul style="list-style-type: none"> • Het PIP/ afsprakenplan zijn opgesteld en de leerroute is vastgesteld. Wat vinden jullie van de snelheid waarmee dit is gebeurd? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Was dit goed, te snel of te langzaam? Waarom? • In hoeverre denken jullie dat het traject dat is gekozen jullie gaat helpen om jullie doelen te bereiken?
<p>Leerroute (taal) [15 min]</p>	<p>Ervaringen met de leerroute die men volgt ophalen, o.a. tijdigheid en kwaliteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jullie volgen allemaal de B-1-route. Doen jullie aan zelfstudie of volgen jullie lessen bij een (taal)school? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Indien zelfstudie: hoe doen jullie dit? ◦ Indien taalschool: welke? • Wat vinden jullie van de leerroute die jullie momenteel volgen? • Hebben jullie het idee dat jullie in de juiste leerroute zijn geplaatst? • Indien zelfstudie: Denken jullie dat het hiermee lukt om op B1-niveau te komen? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo nee, waarom niet? ◦ Wat gaan jullie dan doen? [afschalen] • Indien taalschool: Wat vinden jullie van het taalonderwijs: bv. wachttijd tot je kon starten met de lessen, taalschool, docenten, samenstelling klas, niveau, tempo, frequentie van de lessen, tijdstip van de lessen (bv avond- en weekendaanbod), kosten? • Denken jullie dat het lukt het hiermee lukt om op B1-niveau te komen? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo nee, waarom niet? ◦ Wat gaan jullie dan doen? [afschalen] • Sluit de leerroute aan bij wat jullie zelf willen en kunnen? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Waarom wel of niet?
<p>Eigen verantwoordelijkheid (financiering) inburgeringsonderwijs [10 min]</p>	<p>Ervaringen ophalen met de eigen verantwoordelijkheid rondom het regelen en financieren van het taalonderwijs</p>	<p><i>De gemeente ondersteunt u bij het inburgeringsproces maar u en uw partner zijn zelf verantwoordelijk voor het betalen en regelen van uw taalonderwijs.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Want vinden jullie hiervan? • Lukt het om zelf jullie taalonderwijs te regelen, zowel taalschool als zelfstudie? <ul style="list-style-type: none"> • Zo ja, hoe hebben jullie dit gedaan? • Zo nee, waardoor is dit niet gelukt? (Bv. vanwege kosten/wil niet lenen, gebrek aan informatie en ondersteuning?) • Wat hebben jullie nodig om dit te wel te kunnen doen?
<p>Participatie en dualiteit [10 min]</p>	<p>Ervaringen met de MAP ophalen Ervaringen rondom combinatie taal leren en participatie ophalen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Als onderdeel van de inburgering volgen jullie workshops van de MAP bij Sagènn. Wat vinden jullie van deze workshops? • Hebben jullie het idee dat deze workshops jullie voorbereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt? <ul style="list-style-type: none"> • Waarom wel of niet? Wat is hiervoor nodig? • Lukt het om zowel de taal te leren en te participeren (bij betaald of vrijwilligerswerk)?

- Zo ja: hoe doen jullie dit?
- Zo nee: waarom niet? Wat hebben jullie hiervoor nodig?
- **Lukt het om door middel van participatie de taal te leren?**
 - Zo ja: hoe doen jullie dit?
 - Zo nee: waarom niet? Wat hebben jullie hiervoor nodig?

<p>Oordeel inburgering algemeen [15 min]</p>	<p>Ervaren hulp bij het behalen van doelen</p> <p>Ervaren mogelijkheden voor eigen inbreng</p>	<p><i>We hebben het over verschillende onderdelen en doelen van inburgering gehad. Aan het begin van ons gesprek hebben jullie verteld hoe jullie zelf zouden willen dat jullie leven in Nederland eruit gaat zien.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre vinden jullie dat de inburgering jullie helpt om jullie doelen te bereiken? <ul style="list-style-type: none"> • Wat zou er nog meer nodig zijn? • Houdt de gemeente binnen de inburgering rekening met jullie wensen?
<p>Suggesties voor verbetering [10 min]</p>	<p>Ophalen wat voor inburgeraars grootste knelpunt is</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stel, jullie zijn voor één dag de burgemeester van Rotterdam, wat zouden jullie dan aan de inburgering veranderen? <i>[bv. eerder beginnen, minder taalscholen, meer ruimte voor eigen invulling, andere invulling van de lessen etc.]</i>
<p>Afsluiting [10 min]</p>		<ul style="list-style-type: none"> • We hebben al veel besproken, dank jullie wel. Zijn er nog dingen die jullie willen toevoegen? <i>[rondje maken zodat iedereen aan bod komt]</i> <p><i>[Gespreksleider dank voor tijd en aanwezigheid, vertelt kort wat er nu verder gaat gebeuren met de verzamelde data]</i></p> <p><i>[Assistent: deel VVV-bonnen uit en laat de deelnemers tekenen voor ontvangst]</i></p>

